

LAS OBRAS HIDRAULICAS DE INTERES GENERAL (*)

Por

ANTONIO EMBID IRUJO
Catedrático de
Derecho Administrativo

SUMARIO: I. LAS OBRAS HIDRÁULICAS DE INTERÉS GENERAL. LA PROBLEMÁTICA BÁSICAMENTE COMPETENCIAL DE ESTA EXPRESIÓN. EL CRITERIO DE LAS OBRAS DE INTERÉS GENERAL: 1. *Un problema básico de índole competencial:* A) Los datos constitucionales y su interpretación doctrinal. B) La resistencia a la configuración del interés general como medio de aumento de las competencias del Estado. El artículo 44 de la Ley de Aguas y el escaso fuste de su discusión constitucional. C) Obras de interés general y obras que afectan a otra Comunidad Autónoma. Las transferencias de recursos hidráulicos. D) Las obras de interés general en los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios relativos a obras hidráulicas. 2. *El criterio de las obras de interés general, ¿existe? Algunas constataciones iniciales.* 3. *Obras de interés general en la legislación agraria.*—II. UNA BREVE COMPARACIÓN CON OTROS SECTORES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: 1. *La forma y los criterios para declarar obras de interés general.* 2. *La financiación de las obras de interés general.* 3. *Otras cuestiones.*—III. RÉGIMEN DE DECLARACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS COMO DE INTERÉS GENERAL: 1. *Declaración por Ley. Entendimiento de la palabra Ley: texto con valor de Ley:* A) Esquema de las declaraciones de obras de interés general producidas tras la promulgación de la LAg. B) Breves reflexiones sobre las declaraciones producidas. 2. *Contenido de la declaración.* 3. *Posibilidad y forma de revisión de la declaración.*—IV. CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE UNA OBRA COMO DE INTERÉS GENERAL: 1. *La cuestión básica de la financiación. Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un «tertium genus» de obras hidráulicas, las obras hidráulicas participadas por el Estado y las Comunidades Autónomas.* 2. *La trascendencia urbanística de las obras de interés general. De nuevo ausencia de régimen jurídico específico en el ordenamiento de las obras hidráulicas.*

I. LAS OBRAS HIDRÁULICAS DE INTERÉS GENERAL.

LA PROBLEMÁTICA BÁSICAMENTE COMPETENCIAL DE ESTA EXPRESIÓN. EL CRITERIO DE LAS OBRAS DE INTERÉS GENERAL

El artículo 44 LAg. dice que:

«Las obras públicas de carácter hidráulico que sean de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma habrán de ser aprobadas por Ley e incorporadas al Plan Hidrológico Nacional.»

(*) Este trabajo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre «Uso y aprovechamiento de las aguas continentales» financiado por el Consejo Asesor de Investigación de la Diputación General de Aragón en su convocatoria de 1993.

En este artículo, situado en la norma cabecera de la legislación ordinaria sobre aguas continentales, es posible encontrar, pues, una primera consecuencia derivada de que unas obras hidráulicas merezcan una de las dos expresiones calificativas —ser obras de interés general o afectar a más de una Comunidad Autónoma— que tienen su origen en la misma Constitución, que utiliza tales apelativos para diseñar un orden de reparto de competencias entre Estado y CC.AA. Esa consecuencia en la LAg. consiste en un doble orden de previsiones: por un lado, en la necesidad de una norma de rango determinado —Ley— para su aprobación y, en segundo lugar, en la previsión de la incorporación de esa obra, una vez aprobada de la forma señalada, a un instrumento de máxima relevancia en la LAg., como es el Plan Hidrológico Nacional y que también es aprobado mediante Ley (art. 43 LAg.), leyes que, por supuesto y en los dos casos, son estatales (1).

Nada menos, entonces, que en dos Leyes puede llegar a encontrarse una obra de carácter hidráulico antes de que comience a plantearse su ejecución (2), dos pronunciamientos del Poder Legislativo (3) lo que no merecen, ni mucho menos, otro tipo de obras públi-

(1) Para A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA (en la obra de éstos y A. GALLEGO ANABITARTE, *El Derecho de aguas en España*, Ed. MOPU, Madrid, 1986), el artículo 44 constituye una pieza esencial en el sistema de la LAg., en cuanto que la declaración de una obra de interés general «abre paso a la competencia del Estado sin traba alguna» (pág. 676).

(2) La afirmación del texto de las dos Leyes es sólo cierta en los momentos actuales en que todavía no se ha aprobado el Plan Hidrológico Nacional. En efecto, en las presentes circunstancias lo que sucede es que una obra se declara de interés general por Ley y, posteriormente y si se cumplen las previsiones de realización de la planificación hidrológica presentes en la LAg., tendrá lugar la aprobación por Ley del Plan Hidrológico Nacional, incluyendo en el mismo —a título de confección de una especie de catálogo general— la obra previamente declarada, por lo que serían dos, como indico, los pronunciamientos legales. Cabrá también y para el futuro la hipótesis de declaración inicial de una obra como de carácter general por la misma Ley aprobatoria del Plan Hidrológico Nacional, en cuyo caso nos encontraríamos ante un solo pronunciamiento de base legal. Por fin, y una vez aprobado el Plan Hidrológico Nacional, habría ya igualmente un solo pronunciamiento legal, en cuanto tendría lugar de forma plena el sistema ideado por el artículo 44 LAg.: declaración por Ley e incorporación al Plan, incorporación que será un acto de tipo automático que no requerirá una nueva Ley, obviamente. Sobre el régimen jurídico del Plan Hidrológico Nacional vid. A. EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, y muchas consideraciones válidas para el régimen jurídico general también de tal Plan en A. EMBID IRUJO (dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

(3) Digo Poder Legislativo en el pleno y completo sentido de la palabra que esta expresión tiene en nuestro sistema jurídico-constitucional y que no siempre es equivalente en sentido estricto al del Poder Parlamentario. En efecto, como más adelante se verá, es posible la declaración de obras de interés general mediante Decreto-Ley, técnica normativa en la que sólo una de las Cámaras —el Congreso de los Diputados— aparece ratificando el texto del Gobierno, con lo que éste procede de una suerte de órgano complejo Poder Legislativo Gobierno-Congreso de los Diputados en el que es el primero, desde luego, quien tiene la posición predominante: forma el texto, que está vigente al menos durante un mes y que sólo puede ser objeto de aprobación o rechazo global por parte del Congreso, sin derecho de enmienda. (La posibilidad de transformación en Ley del primitivo Decreto-Ley es ajena al planteamiento realizado y ésa sí, ya, supone que la potestad legislativa es plena-

cas que desde parámetros técnicos o económicos puedan juzgarse, incluso, de mucha mayor importancia (4). Es ésta, entonces, una característica propia de las obras hidráulicas que induce —en unión de otras— al jurista a una indagación profunda sobre la cuestión, para encontrar las razones que justifiquen una tal preocupación garantizadora y, con ellas, conseguir el dibujo total del régimen jurídico de este tipo de obras (5).

Pero no voy a empezar por las consecuencias sino, como suele ser habitual, por lo que conceptualmente está en el origen, en el principio de una institución, por el aspecto de reparto competencial que, como indicaba, es lo que sirve de base a la CE para la utilización de esta terminología [1]. Más tarde pasaré a interrogarme casi desde aspectos de filosofía jurídica por la cuestión de los criterios que podrían utilizarse para determinar el interés general [2], para concluir este apartado describiendo los rasgos más fundamentales de algunas obras hidráulicas que el ordenamiento llama de interés general y que no responden a los parámetros de índole competencial que hasta el momento se hayan dibujado [3].

1. *Un problema básico de índole competencial*

Es preciso comenzar reseñando algunos preceptos de la CE a través de los cuales se pone de manifiesto el reparto competencial entre Estado y CC.AA. sobre las obras hidráulicas junto con la necesidad de llevar a cabo una clara distinción con los repartos competenciales establecidos en torno a las aguas (A); observaré a través de alguna referencia doctrinal cómo en algún momento el interés general ha podido ser entendido como una forma de aumentar, fuera de los cauces constitucionales, las competencias estatales, lo que puede estar en la base de ciertas interpretaciones aun cuando la evolución posterior tienda a negar fundamento a esa opinión (B); a través de diver-

mente ejercitada por las Cortes Generales, pero esa posibilidad de conversión es ya otra técnica hasta cierto punto marginal a la consideración con plena independencia del Decreto-Ley).

(4) Ninguna carretera, o puerto, por poner ejemplos representativos, es objeto de declaración legal como obra de interés general y es perfectamente posible que su valor económico o estratégico a los ojos de la economía nacional sea muy superior al de un pantano de regulación, un canal vinculado al riego o una estación de depuración de aguas residuales. Pero esto, sin embargo, es una característica de las obras hidráulicas querida voluntariamente por el ordenamiento jurídico.

(5) La realización de este trabajo y muchos de los puntos que en él se dan como presupuestos, se apoya en otro del mismo autor titulado *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales* de próxima publicación en la RArAP. La lectura conjunta es imprescindible para el mejor entendimiento de los planteamientos que se contienen en cada uno de ellos.

sas citas habrá ido apareciendo la necesidad de distinguir entre obras de interés general y obras que afecten a más de una Comunidad Autónoma, lo que obligará a realizar nuevas precisiones conceptuales (C); por fin, deberá simplemente observarse cómo se traducen las conclusiones que hayan podido obtenerse en los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas aparecidos hasta el momento (D).

A) *Los datos constitucionales y su interpretación doctrinal.*

Sin introducciones de más calibre conviene, simplemente, indicar cómo el artículo 149.1.24 CE establece las competencias del Estado en materia de obras públicas con las siguientes palabras:

«Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.»

Lo cual permite contemplar con ajustada congruencia la posibilidad de competencias para las CC.AA. que abre el artículo 148.1.4, si así lo quieren los respectivos EE.AA., en cuanto que puede corresponder a las CC.AA. la competencia sobre las

«obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio» (6).

Quizá de una forma un poco reiterativa —reiterativa desde la perspectiva exclusiva de las obras hidráulicas—, insiste el artículo 148.1.10 en que puede corresponder a las CC.AA. la competencia sobre los

«proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» (7).

(6) En la primera doctrina vid. L. COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, núm. 89 de esta REVISTA, 1979, pág. 15, donde comenta cómo la obra pública de interés regional se considera así por un doble orden de cuestiones: en primer lugar, por no ser obras de interés del Estado o, simplemente, de interés suprarregional y, en segundo lugar, por referirse a materias de competencia de la Comunidad Autónoma.

(7) Insisto en lo de reiterativa puesto que me parece muy claro que esa «construcción» de aprovechamientos hidráulicos es, en realidad, una referencia a las obras hidráulicas genéricamente contenida en el artículo 148.1.4 CE. La cuestión no tiene más interés porque en los dos casos el criterio de la atribución competencial es el *interés* de la Comunidad Autónoma, interés que desaparece en cuanto estamos en presencia del interés estatal, que siempre se produce si la obra afecta a más de una Comunidad autónoma.

Pues bien, la realidad física —y la consiguiente plasmación jurídica— de la existencia de aguas propias de las Comunidades Autónomas junto con unos criterios propios de atribución de competencias a las CC.AA. sobre esas aguas —tendrán, así, competencia exclusiva de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos sobre esas aguas que discurren íntegramente por su propio territorio, *ex* artículo 149.1.22 CE y los EE.AA. de las CC.AA. con cuencas propias y posibilidad constitucional de competencias sobre ellas (8)—, va a posibilitar que se plantee inmediatamente en la doctrina la interpretación del «interés» de la Comunidad Autónoma sobre las obras hidráulicas.

Las respuestas a esta cuestión serán variadas. Para una doctrina que actúa con un grado de coherencia más que estimable, obras de interés de la Comunidad Autónoma serán todas aquellas que se realicen sobre las aguas que discurren íntegramente por ellas —las que después de la LAg. se llamarán aguas intracomunitarias (9)—, mientras que serían de interés general, normalmente, todas las realizadas sobre las aguas intercomunitarias (10). La obra hidráulica se configuraría, así, de forma accidental, accesoria al recurso agua. En esta dirección podemos señalar a S. MUÑOZ MACHADO (11) y a E. ARGULLOL MURGADAS (12), mientras que FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, con buen sentido, juzga apresurado sacar conclusiones en el momento en que escribe (13).

(8) El texto está en muy pocas líneas sintetizando toda una evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial complicada e ínsitamente problemática. Lo que se dice es, evidentemente, cierto tras la LAg. de 1985 y la STC 227/1988, de 29 de noviembre, pero no antes. Por ser más que conocida esta cuestión no puedo ahora entrar en ella, bastando con remitirme para su exposición a S. MARTÍN-RETORTILLO, *Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas*, núm. 128 de esta REVISTA, 1992, págs. 23 y ss., y A. EMBID IRUJO, *Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica*, «REDC», 37, 1993, pág. 37 y ss., junto con todo el resto de bibliografía citada en dichos trabajos.

(9) En el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, por ejemplo. Igual que se habla de aguas intracomunitarias se puede y se debe hablar de cuencas intracomunitarias.

(10) Vid. nota anterior. Da igual hablar de cuencas intercomunitarias.

(11) Cfr. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1982, pág. 530.

(12) Cfr. E. ARGULLOL MURGADAS, «La legislación de aguas de Cataluña», en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (ed. de A. EMBID IRUJO), Ed. Tecnos, Madrid, 1993: «si aceptamos la tesis interpretativa que la competencia sobre obras públicas es esencialmente instrumental y que, por tanto, debe prevalecer la competencia sectorial-material, es decir, la de aguas, la solución a adoptar pasaría por el criterio territorial, que es el que juega en este último caso, como ya hemos visto. De esta manera, se podría considerar que la definición del interés general-interés comunitario en materia de obras hidráulicas lo determina ya el mismo criterio seguido para definir la competencia material. El resultado de esta lectura sería el de considerar que las obras públicas que afectan a recursos y aprovechamientos que corran sólo por el territorio de Cataluña son competencia exclusiva de la Generalidad» (pág. 127).

(13) Constata las dudas que pueden deducirse de los textos constitucionales y, tras ello, le parece la fecha de formulación de su trabajo —1983— muy temprana para sacar

Para otros autores, más que interpretaciones taxativas habría que funcionar con un sistema de presunciones. Así, dicen que debería haber una suerte de presunción de que en aguas intercomunitarias todas las obras fueran de competencia estatal (por ser de interés general), mientras que en aguas intracomunitarias lo normal sería que las obras hidráulicas se consideraran de interés puramente autonómico (14).

Naturalmente que el moverse en esta dirección lleva a la conclusión de que, por definición, no podrían existir obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma en aguas intercomunitarias, mientras que, al contrario, por definición también, todas las obras en aguas intracomunitarias serían de interés autonómico excepto si se refirieran a hipotéticos trasvases entre cuencas, supuesto en que las Comunidades Autónomas afectadas perderían su competencia a favor del Estado no por responder, primariamente, la obra a la categoría de interés general, sino por ser ésta de las que afectaba a otras Comunidades Autónomas.

La postura, entonces, de los autores antes indicados supone postular, igualmente, que existe dentro de la Constitución una concreción absolutamente delimitada del «interés» —sea éste estatal o autonómico— que no permite, siquiera, configurarlo como un concepto jurídico indeterminado sino como un concepto absolutamente reglado, procediendo el parámetro de la interpretación constitucionalmente previsto de una característica física de las aguas sobre la que no existe otra posibilidad en el plano de la realidad que su mera constatación.

Tal forma de contemplar el interés me parece contradictoria con datos tan relevantes como:

a) La configuración tradicional en nuestro derecho de una palabra como la del «interés», sea éste general o no. Siempre se ha postulado por la doctrina una suerte de indeterminación de tal concepto que no lo hace insusceptible de su tratamiento por los tribunales pero sí sujeto, por definición, a la especulación jurídica (15). Deducir

consecuencias puesto que «no existe una praxis política ni administrativa, ni tampoco una doctrina jurisprudencial que permitan vivificar, en este punto al menos, el texto de la Constitución». Cfr. pág. 2469 de *Las obras públicas*, núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. III, 1983.

(14) Cfr. MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *op. cit.*, pág. 679.

(15) Valga por todos la referencia a A. NIETO: «En los intereses generales —más que en ninguna otra materia— ha recuperado el Derecho su vieja condición de arte, no de ciencia, de resolver conflictos reales sin caer en la trampa de las generalizaciones brillantes». Cfr. «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. III, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

directamente de la Constitución la consecuencia del «interés», sin lugar alguno para la divagación o la composición de posibles posiciones contrapuestas, es contradictorio con esta configuración, como indico, tradicional.

b) Pero, además, una conclusión como ésta parece algo contradictoria con el mismo sistema constitucional que, contemplado en su complitud, ha previsto, teóricamente, la posibilidad de existencia de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma (arts. 148.1.4 y 148.1.10) sin referirlas a aguas de una determinada característica y, a la vez, la posibilidad teórica de obras de competencia del Estado (art. 149.1.24) sin que éstas se restrinjan a las que luego se llamarán aguas intercomunitarias sino en función, simplemente, del interés estatal.

c) Por fin, la conclusión es contraria con las enseñanzas derivadas de la evolución posterior, que ha negado claramente tal tipo de posible reparto competencial, dato no despreciable, ni mucho menos, cuando de interpretar unos textos jurídicos se trata.

*B) La resistencia a la configuración del interés general como medio de aumento de las competencias del Estado.
El artículo 44 de la Ley de Aguas y el escaso fuste de su discusión constitucional.*

Creo que, en la realidad, lo que inspiraba a los autores citados —presumo— era una preocupación doble: por un lado, alcanzar un fácil principio para interpretar un derecho algo oscuro y, por otro, poner un obstáculo a las simples apelaciones al interés general que pudiera realizar el Estado con la mera finalidad de aumentar sus competencias. Con la interpretación reseñada se creían conseguir ambos objetivos porque no había ocasión, siquiera, a plantear las competencias estatales en algunas cuencas pertenecientes, también, a determinadas Comunidades Autónomas (16).

La gran paradoja de la evolución posterior de los hechos estribará en que no ha existido ni jurídica ni políticamente pugna o resistencia a las posibles apetencias estatales para aumentar sus competencias en función de la declaración de interés general. Ni una sola

(16) Cataluña respecto a su cuenca interior, lo mismo Galicia; los dos archipiélagos estarían en la misma situación y, finalmente, aquellos pequeños ríos en determinadas CC.AA. que desembocaran en el mar y que desarrollaran íntegramente su camino dentro del territorio de esas CC.AA. Las CC.AA. de interior, obviamente, perderían cualquier posibilidad de propia competencia de obra hidráulica en cuanto que geográficamente no poseerían ninguna cuenca propia.

vez ha sido recurrida por una Comunidad Autónoma la declaración del Estado de que una obra hidráulica fuera de interés general. Las CC.AA., por el contrario, parecen postular continuamente del Estado la declaración de nuevas obras de interés general (17). Incluso la observación de la realidad —y este trabajo pretende ser una suerte de observatorio y comentario sistemático de esa realidad— muestra que el debate jurídico y político en esta cuestión se desarrolla en relación a una suerte de *tertium genus* que ha surgido en el panorama de nuestra obra hidráulica: la obra hidráulica de interés general participada por las CC.AA. o, al contrario, la obra hidráulica de interés de la Comunidad Autónoma participada por el Estado. Pero no adelantemos acontecimientos.

Dentro de la relativa indefinición que las obras hidráulicas tienen dentro de la LAg. (18), el artículo 44 es una mera aplicación del sistema constitucional, bien que adicione algunas notas no presentes en el mismo, como las reservas legales indicadas al comienzo del trabajo. El artículo encierra por tanto, obviamente, una gran problemática que, sin embargo y curiosamente, no se reflejará en el debate parlamentario de la LAg. (19). No obstante, con ocasión de la impugnación de la LAg. ante el TC hubo oportunidad —en respuesta a los argumentos del Gobierno vasco— de que el TC dejara clara la no correspondencia entre competencias autonómicas sobre obras hidráulicas y aguas que discurren íntegramente por el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, con lo cual se desautorizaba la doctrina anteriormente indicada y, desde mi punto de vista, se resaltaba otra vez con absoluta propiedad la misma complejidad que preside el teórico reparto competencial sobre esta materia. Esto es lo que en relación a esa cuestión dice el TC en su Sentencia 227/1988:

«Este precepto al reservar al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general no utiliza un

(17) El llamado Pacto del Agua aragonés —resolución aprobada por unanimidad por los Diputados de las Cortes de Aragón— es una muestra primigenia del acuerdo en solicitar del Estado la realización de una serie de obras hidráulicas. El hecho —aun con menos formalismos— se repite en otras CC.AA.

(18) Me remito a mi trabajo sobre *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales*.

(19) El debate parlamentario no arroja ningún dato de interés sobre este artículo. El precepto sale de las Cortes Generales con, exactamente, la misma textura que entró bien que cambiando la numeración: en el proyecto de Ley se trataba del artículo 43 y, al final, del artículo 44. Incluso en el Senado el texto no fue enmendado, y en el Congreso sólo se produjeron tres enmiendas, la 39 (del Sr. Vicens i Giralt, del Grupo Mixto; la 344, del Sr. Lasuén Sancho, que se retiró, y la 704, del Grupo Centrista). Sólo la 39 presenta el relativo interés de referirse, exclusivamente, a las obras que afecten a más de una Comunidad Autónoma, pudiendo pensarse, entonces, que no existían otras obras de interés general que éstas. En cualquier caso, la discusión parlamentaria no permite sacar ningún tipo de conclusiones.

criterio territorial de competencias semejante al que se establece en la regla 22 del mismo artículo 149.1, *por lo que no puede excluirse a priori, como el Gobierno vasco pretende, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco*» (fdo. jdo. 20 F).

Con esa interpretación, alguna doctrina expresará que el interés general de que habla la Constitución tiene un significado «cualitativo» y no territorial (20), opinión con la que se puede estar plenamente de acuerdo.

C) *Obras de interés general y obras que afectan a otra Comunidad Autónoma. Las transferencias de recursos hidráulicos.*

Aun cuando, quizá, el lector de estas páginas haya podido deducir de los últimos párrafos un reduccionismo excesivo en relación a las obras de interés general como atributivas del Estado, lo cierto es que la Constitución utiliza dos referencias para centrar las competencias del Estado sobre obras públicas y, por tanto, sobre las hidráulicas. No se trata, solamente, de que las propias del Estado sean de interés general, sino que también el Estado tiene competencias sobre las obras que afectan a otras Comunidades Autónomas sin que se utilice por la Constitución, entonces, la denominación de interés general. Es decir, parecen existir dos tipos de obras hidráulicas desde el punto de vista de las competencias estatales, a saber:

- las obras hidráulicas de interés general, y
- las obras hidráulicas que afecten a otras Comunidades Autónomas.

Tal dicotomía se pasa a veces por alto en cuanto que se identifican las competencias del Estado meramente en relación a la expresión obras de interés general y se tiene la tentación —luego veremos si justificada— de aplicar esta denominación a todo tipo de obras hidráulicas donde exista competencia estatal. Sin embargo, el sistema constitucional diferencia claramente y utiliza un concepto estricto de obra de interés general distinto al de obras que afectan a otra Comunidad Autónoma. Para la Constitución, la obra de interés general no tiene por qué afectar a otra Comunidad Autónoma y, a su vez,

(20) Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA, *op. cit.*, pág. 678.

una obra que afecta a una Comunidad Autónoma tiene una categoría o tipología distinta a la de obra de interés general.

Naturalmente que la reflexión que podría plantearse ante esa lectura es la de su artificiosidad. Podría pensarse que desde unos criterios lógicos —más que jurídicos— una obra de interés general es toda aquella que supera los intereses de una Comunidad Autónoma, que por naturaleza afecta a intereses estatales y, por tanto, también —aunque impropriamente— a más de una Comunidad Autónoma. En el fondo, entonces, las dos categorías coincidirían confluyendo en un entendimiento amplio de la expresión interés general.

Pero no es ésa, insisto, la presentación formal de la Constitución, sino que hay un doble orden de conceptos correspondiente, también, a un doble orden de obras, y la afección a otra Comunidad Autónoma nos traslada a un orden categorial diverso al entendimiento de la obra de interés general que debe hacerse con un criterio estricto por lógica congruencia. Por eso es posible la intervención del Estado bajo el paraguas del interés general, en cuencas intracomunitarias en donde, por naturaleza, la obra no afecta a otras CC.AA. En resumen, podemos concluir en que desde el punto de vista competencial toda obra que se realiza en una Comunidad Autónoma y afecta a otra Comunidad Autónoma podría ser considerada como de interés general, pero no toda obra de interés general afecta necesariamente a otra Comunidad Autónoma. Con lo que está justificado el doble orden de conceptos y la atribución, también, a cada obra de su correspondiente apelativo.

No hay, sin embargo, trascendencias jurídicas, fuera de las de orden nominal, de esta distinción aunque podría haberlas habido y, en ningún caso, está descartado que pueda haberlas en el futuro si varía el ordenamiento jurídico ordinario, la LAg. En efecto, obras de interés general y obras que afectan a otra Comunidad Autónoma se declaran en los dos casos mediante Ley (*ex art. 44 LAg.*), pero ello no sucede porque ambos tipos de obras nos sitúen ante realidades que en todos los casos sean muy semejantes, ni mucho menos. Al contrario, pienso que puede haber entre ambos tipos de obras diferencias sustanciales que pudieran postular, de *lege ferenda*, una variación del régimen de declaración de la competencia estatal ahora, basado en los dos casos en la aparición de una Ley.

En efecto, no creo que en las obras que, simplemente, fueran de interés general hubiera ningún tipo de razón de orden superior que justificara la permanencia de esta previsión de reserva legal. Al menos no la habría de rango constitucional (21) e, incluso, veremos

(21) Sin referencia a las obras hidráulicas, algo así fue ya afirmado de forma general por la STC 68/1984, de 11 de junio.

cómo es ésta la situación normal en otros sectores del ordenamiento jurídico que cuentan, bien es verdad y ésta es una diferencia notable con la situación del ordenamiento hidráulico, con preceptos abstractos en normas de rango legal conteniendo criterios que deberán cumplir las obras que posteriormente se declaren de interés general (vid. posteriormente el punto II).

En los supuestos, hipotéticos, de obras que afectaran a otras Comunidades Autónomas y que, como tales, deben por naturaleza ser de competencia estatal en cuanto su interés es «general», no habría tampoco ningún inconveniente en relajar la exigencia de la reserva legal al nivel de su mera previsión en la Ley general que admitiría su concreción por decisión del Consejo de Ministros a cada caso en concreto.

Sin embargo, y aunque no siempre una obra que afecta a más de una Comunidad Autónoma sea una transferencia de recursos hidráulicos entre cuencas, todas las transferencias de recursos hidráulicos entre cuencas afectan a más de una Comunidad Autónoma, y entre nosotros hay una tradición jurídica en función de una determinada historia —historia que no puede nunca olvidarse cuando de la interpretación jurídica se trata— que ha postulado la necesidad de Ley para estas actuaciones (22). Esta necesidad de Ley se cumple hoy mediante la referencia de la LAg. al Plan Hidrológico Nacional y a su contenido —art. 43.1.c)—, que incluye las transferencias de recursos hidráulicos entre distintas cuencas.

Hubiera sido posible, por tanto, un régimen jurídico «ordinario» —el previsto en la LAg.—, que hubiera sacado alguna consecuencia del doble orden competencial que en relación al Estado se abre con los dos «tipos» de obras hidráulicas reseñados incluyendo, también, alguna forma distinta de declaración: la legal para las transferencias de recursos hidráulicos entre cuencas (obras que por esencia afectan a más de una Comunidad Autónoma), la realizada por norma de un rango inferior para el resto de obras hidráulicas de competencia estatal, las de, simplemente, interés general.

Lo cierto es que, al margen de esos deseos de *lege ferenda*, también hay signos en el ordenamiento jurídico actual de que, en el fondo, se acepta la dicotomía reseñada. Así, cuando el Estado ha procedido recientemente a prever mediante ley obras de transferencia de recursos hidráulicos, con completa coherencia no ha declarado de interés general a las obras necesarias para ello en cuanto, pienso, ha

(22) Vid. la colaboración de L. MARTÍN-RETORTILLO postulando la necesidad de Ley para regular el trasvase del Ebro en el libro dir. por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Ed. Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1975.

partido el legislador de ese entendimiento estricto del concepto de interés general al que me estoy refiriendo. Obsérvese, así, la Ley 34/1994, de 19 de diciembre, por la que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca, que no se refiere, en ningún momento, a la calificación de dichas obras como de interés general (23). Por eso igualmente, y por último, podemos convenir en que en el futuro y en el momento de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, no haría falta que éste declarara expresamente como obras de interés general a las infraestructuras relativas a esas transferencias, si bien no se produciría ninguna variación de régimen jurídico porque tuviera lugar esa circunstancia (24).

D) *Las obras de interés general en los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios relativos a obras hidráulicas.*

Por fin y para cerrar este punto, voy a llevar a cabo un somero examen de los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios relativos a obras hidráulicas para observar en ellos su estructura y, paralelamente, el grado de adecuación a las deducciones jurídicas que hasta ahora se han realizado, que, advierto ya de entrada, es pleno. Los RR.DD. aparecidos hasta ahora se refieren, por orden cronológico, a las CC.AA. de Canarias (25), Cataluña (26), País Vasco (27) y

(23) El artículo 4.3 indica, simplemente, que «las obras necesarias para la ejecución de lo establecido en esta Ley se llevarán a cabo de acuerdo con lo estipulado en los convenios de colaboración que sean aplicables, ya suscritos o que se suscriban en el futuro entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares».

(24) No obstante, el Anteproyecto conocido así lo hacía diferenciando, en su artículo 93, las obras de interés general (apartado primero) de las infraestructuras requeridas para llevar a cabo las transferencias de recursos hidráulicos (apartado segundo). Sólo las primeras tenían un propio catálogo en los Anexos de la Ley (Anexo 6). Vid. el texto del Anteproyecto en A. EMBID IRUJO, *El Plan Hidrológico Nacional*, op. cit., págs. 293 y ss.

Congruentemente, tampoco sería necesario que el futuro Plan Hidrológico Nacional, si contiene transferencias de recursos entre cuencas, declare a las obras correspondientes de interés general.

(25) RD 482/1985, de 6 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de obras hidráulicas («BOE» núm. 89, de 13 de abril de 1985). Posteriormente y en el plano interno han tenido lugar transferencias de funciones en esta materia a los Cabildos Insulares. Vid., así, el D. 158/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de aguas terrestres y obras hidráulicas («BOCAC», 92, de 28 de julio de 1994).

(26) RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de obras hidráulicas («BOE» núm. 22, de 25 de enero de 1986).

(27) RD 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración

Baleares (28). Otras CC.AA. han recibido transferencias relativas a obras que pueden merecer el calificativo de hidráulicas pero a un nivel parcial, muy reducido, limitado en cuanto a su objeto a la actividad de auxilio o participación financiera en ciertas obras de competencia de las Corporaciones locales, como puedan ser los encauzamientos u obras de defensa en los tramos urbanos, por lo que dejaré al margen del trabajo esos textos (29).

Una primera advertencia: pongo como enunciado de la rúbrica de este punto el de obras hidráulicas y de ello voy a hablar con naturalidad, además, aun cuando los títulos de los RR.DD. hayan sido distintos. Así, el enunciado de transferencia de obras hidráulicas lo han tenido los RR.DD. de Cataluña y Canarias, mientras que el del País Vasco se refiere a recursos y aprovechamientos hidráulicos y el de Baleares, todavía con más pretensiones de exhaustividad en su título, de recursos, aprovechamientos y obras hidráulicas. No hay entre ellos, sin embargo, distinciones de contenido derivadas de esta distinta presentación formal. El contenido es siempre el mismo, hablándose de actuaciones «jurídicas» sobre el aprovechamiento de las aguas (por ejemplo, concesiones, autorizaciones, vertidos, sanciones) y de, obviamente, la realización de obras hidráulicas.

En cuanto a la problemática del doble orden de obras desde el punto de vista de la competencia estatal, no hay en el caso de Baleares y Canarias ocasión a plantear las competencias del Estado desde la perspectiva de las que afecten a otras CC.AA. (30) sino, únicamente, de las que se declaren de interés general (31). En los otros dos RR.DD. de transferencia, las funciones reservadas al Estado hacen referencia tanto a las obras de interés general como a las que afecten a otras Comunidades Autónomas (32).

del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos («BOE» núm. 174, de 22 de julio).

(28) RD 115/1995, de 27 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de recursos, aprovechamientos y obras hidráulicas («BOE» núm. 44, de 21 de febrero).

(29) Eso ha sucedido, por ejemplo, con Aragón. Vid., así, el RD 1598/1994, de 1 de agosto, por el que se traspasan las funciones y servicios en materia de abastecimientos, encauzamientos y defensa de márgenes de ríos.

(30) Son las obras que se realicen en otras CC.AA. —por ejemplo, las necesarias para la puesta en marcha de las actuaciones previstas en la Ley 34/1994— las que sí afectan a otras CC.AA. y, por tanto, son competencia del Estado, no las que se realizan en la propia Mallorca para recibir el agua trasvasada.

(31) En Canarias, la configuración de su RD de transferencia de funciones es, en conformidad con la misma posición de Canarias en relación a las competencias sobre las aguas *ex* disposición adicional 3.ª LAg., mucho más llena de referencias a las funciones transferidas. No obstante, también retiene el Estado, con fundamento en su apartado B.3, la posibilidad de realizar «las obras e instalaciones que por su dimensión o interés público o social se consideren de interés general de la nación».

(32) El punto B.2) del RD relativo a Cataluña atribuye a la Administración del Estado

Es de advertir en todos los RR.DD. de transferencia la posibilidad de cooperación entre las CC.AA., mediante la suscripción de convenios, en la realización de las obras de competencia del Estado o, en general, para el ejercicio de las respectivas competencias. Las fórmulas con la idea básica reseñada pueden variar (33), habiéndose llegado en el camino del perfeccionamiento a prever la aplicación del régimen económico-financiero previsto en la LAg. —con la aplicación del sistema tarifario consiguiente— a las obras de interés general ejecutadas mediante convenio en el RD relativo a las Islas Baleares (34).

2. *El criterio de las obras de interés general, ¿existe?* *Algunas constataciones iniciales*

Visto todo lo anterior, lo que queda pendiente es encontrar el criterio que pueda justificar la calificación de una obra como de interés general y, consiguientemente, la apertura a la competencia del Estado que lleva consigo la financiación, en teoría exclusivamente estatal y, también en teoría, la participación en exclusiva de los correspondientes órganos administrativos estatales. (Y aun cuando la advertencia pueda parecer obvia, indico que el trabajo que se emprende es el de discernir en torno al interés general como característica de las obras, desde luego, y no sobre el interés general como criterio abstracto al servicio del cual debe tener lugar, por supuesto, cualquier utilización de las aguas) (35).

Pues bien, este criterio no se encuentra explicitado en modo alguno en el ordenamiento jurídico, lo cual, al margen de su constatación inicial, nos puede servir para constatar, igualmente, la contra-

funciones de «programación, aprobación, ejecución y explotación de obras hidráulicas en el ámbito territorial de Cataluña que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a alguna otra Comunidad Autónoma». Congruentemente, pasan a la Generalidad de Cataluña las obras hidráulicas que no cumplan ninguna de esas características —punto B.a)—. Con terminología más o menos semejante pueden verse los puntos C.e) y B.a), respectivamente, del RD de transferencias al País Vasco.

(33) El RD para el País Vasco indica que «el Ministerio competente en la materia y la Administración del País Vasco podrán colaborar mediante los oportunos convenios en el desarrollo de estudios, ejecución y gestión de obras, instalaciones u otros aspectos necesarios para tal fin que sean de interés común de dichas Administraciones, teniendo en cuenta, en particular, las del apartado C.e)» (que son las obras de interés general).

(34) Dice el punto C.3 del RD de Baleares que es competencia de la Administración del Estado «la programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas calificadas de interés general del Estado. Estas funciones se desarrollarán en la forma que mediante convenio se establezca, *siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de Aguas de 1964 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico*».

(35) Todas las aguas están sometidas al interés general en su utilización, dirá el artículo 1.2 LAg., pero no todas las obras que se realizan para su utilización son «de interés general», no se pierda nunca de vista esta distinción.

dicción que se produce con otros sectores del ordenamiento (puertos, carreteras), donde sí que las leyes cabeceras de su respectivo ordenamiento contienen criterios a estos efectos. No hay tal en la LAg, sino que la cuestión queda en absoluta indeterminación. Si es relativamente fácil saber cuándo una obra afecta a otra Comunidad Autónoma —vuelvo, otra vez, al manido ejemplo de las transferencias de recursos hidráulicos entre cuencas hidrográficas—, la declaración como interés general parece cubrir, simplemente, cualquier exigencia jurídica. Podríamos decir que en el ámbito de las obras hidráulicas una obra es de interés general cuando así se declara.

Una respuesta de este cariz podría ser ocasión, en otras circunstancias, de animar a una suerte de «insurrección» de corte autonómico y de llevar consigo —ésa es la única consecuencia de estas insurrecciones, afortunadamente, en nuestro país— una miríada de recursos ante el TC por falta de justificación de esas declaraciones. El mismo TC pareció diferir el combate dialéctico en su Sentencia 227/1988, al momento en que tuvieran lugar esas declaraciones y los correspondientes recursos:

«Por lo demás, el mencionado artículo 44 de la Ley *no prejuzga qué deba entenderse por obras hidráulicas de interés general ni cuáles sean éstas, lo que excluye que en este proceso constitucional el Tribunal deba pronunciarse sobre dicha cuestión*. En consecuencia, el artículo 44 de la Ley no incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas» (fdo. jdo. 20.F).

No hay tal, como ya se advirtió. No se impugnan las declaraciones y, por el contrario, el único combate existente es el de la pugna por conseguir que una obra se declare como de interés general, aspecto sobre el que ya se reflexionará más adelante desde el punto de vista de la financiación de la obra hidráulica. No cabe duda, por tanto, que hoy por hoy son obras de interés general las que así se declaran como tales, bien que esto no deje de crear evidente insatisfacción jurídica y, obviamente, tampoco solucione los problemas que hipotéticamente puedan un día surgir.

Sólo en un supuesto normativo que ha llegado al «BOE», se ha tenido necesidad de centrar, siquiera sea a nivel mínimo, los criterios que podrían llevar al Estado a la declaración de una obra como de interés general y a la asunción consiguiente de la competencia concreta. Se trata del RD de transferencia de funciones y servicios a Canarias, donde se indica que:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores y de acuerdo con la Constitución, artículo 149.1.24.º, la Administración del Estado realizará las obras e instalaciones que *por su dimensión o interés público o social se consideren de interés general* de la nación, la alta investigación tecnológica, que quedará garantizada por convenio de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento de normativa técnica básica de interés general» (punto B.3).

El criterio es, pues, el de la dimensión o el interés público o social, que —en el fondo y aun siendo notable que en un momento determinado haya existido la preocupación por concretar algo más la expresión— son palabras que sólo vienen a ser una suerte de duplicación aumentada de la indeterminación de ese interés general.

En todo caso, lo que permiten constatar palabras como las anteriores es que el interés general referido debe ser desde un punto de vista cuantitativo de una gran intensidad, puesto que difícilmente puede negarse que las CC.AA. no persigan intereses generales también y que, además, en el supuesto de las Islas Canarias no fuese el interés público o social de mucha mayor o mejor apreciación por una Comunidad Autónoma (36) que posee unas tan amplias competencias en esta materia (37). Quizá sea la «dimensión» (económica) quien únicamente esté fundando, en el fondo, la existencia de la competencia estatal. Luego habremos de volver a ello una vez que se haya examinado la forma de concretar el interés general en determinados ordenamientos sectoriales.

3. *Obras de interés general en la legislación agraria*

Un último punto en este apartado para hacer notar cómo existe un ordenamiento sectorial en el que hay, por fuerza, que negar las conclusiones antes alcanzadas. En efecto, en la legislación agraria se habla de obras de interés general, pero en modo alguno ello supone que nos encontremos ante obras de competencia exclusiva del Estado, sino ante obras en las que la entidad competente es la Comunidad Autónoma que en todos los casos ha asumido la competencia ex-

(36) Sobre las CC.AA. como apreciadoras, también, de los intereses generales vid. A. NIETO, *La Administración sirve con objetividad...*, op. cit., pág. 2236, citando la STC de 22 de diciembre de 1981, que distingue entre diversos niveles de intereses generales.

(37) Cfr. A. NIETO, «La legislación de aguas en Canarias», en las págs. 101 y ss. de *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

clusiva en materia de agricultura, y que, por ser obras de interés general, asume su financiación total sin que los particulares hipotéticamente beneficiados por la ejecución de la obra deban aportar financiación alguna.

En esta cuestión lo que sucede es que se es tributario de una terminología presente en el Decreto 188/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (arts. 59 y ss.), que por su fecha, obviamente, sólo está contemplando un sujeto activo en esta materia, el Estado. La transferencia de funciones y servicios a las CC.AA. en esta materia pone a su disposición la realización de obras agrarias y, también, una terminología tradicional que no se ha modificado en los casos que conozco (38).

Las obras de interés general a que me refiero pueden ser simplemente agrarias o, también, hidráulicas, con un calificativo como éste que se puede usar propiamente en cuanto se trate del aprovechamiento del agua (39). Es adecuado, por tanto, su recuerdo aquí para encontrar unas obras hidráulicas, denominadas como de interés general, pero que deben ser consideradas al margen de las preocupaciones sistemáticas expresadas en este punto en cuanto que la competencia para su ejecución comienza por ser de las Comunidades Autónomas. Comunidades Autónomas que, por cierto, han legislado en esta materia procediendo, normalmente, a aumentar los supuestos calificados como de obras de interés general en relación a los previstos en el Decreto de 1973 que, a estos efectos, queda como legislación supletoria (40).

II. UNA BREVE COMPARACIÓN CON OTROS SECTORES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En alguna ocasión he indicado ya que la categoría de obras de interés general está presente en otros sectores del ordenamiento y que, a efectos comparativos, pueden observarse en ellos algunas semejanzas y diferencias que pueden ser ilustrativas para la consideración de nuestro objeto de preocupación. Ahora, pues, y brevemente, voy a examinar los sectores de costas, puertos y carreteras, para ver cómo se desarrollan en ellos temas tan trascendentales para cualquier régi-

(38) Cfr. el trabajo de E. PÉREZ PÉREZ sobre *Obras hidráulicas y regadío*, para más precisiones sobre la cuestión incluido en el libro *Las obras hidráulicas*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

(39) Me remito, en cuanto a la necesidad de llamar obras hidráulicas a las contempladas en la legislación de agricultura, a mi trabajo *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales*.

(40) Me remito otra vez y de forma general al trabajo de E. PÉREZ.

men jurídico como los de la forma y criterios para declarar obras de interés general [1], su financiación [2] y algunas otras cuestiones —licencias, tasas— que en alguna parte de los ordenamientos sectoriales se tratan como consecuencia de la consideración de estas obras como de interés general [3]. Con estos materiales previos, podrá juzgarse de forma más correcta la exposición del régimen jurídico de las obras hidráulicas de interés general que se realizará en el siguiente punto III.

1. *La forma y los criterios para declarar obras de interés general*

En ninguno de los supuestos que pretendo examinar la declaración como obras de interés general (o la modificación de una declaración ya realizada) tiene lugar por Ley, sino por acuerdo del Gobierno expresado mediante Decreto. La razón de ser es muy simple y estriba en la existencia de unos criterios abstractos —más o menos precisos— de consideración de las obras como de interés general en la norma cabecera del ordenamiento, y en la consiguiente atribución al Gobierno de la capacidad de concretar en relación a cada obra ese carácter. Ese sistema comporta una cierta discrecionalidad en relación a la actuación del Gobierno, sí, pero ésta es mínima, y la posibilidad consiguiente de control judicial mucho mayor que en otras circunstancias pensables, en cuanto el poder legislativo se ha preocupado de construir parámetros que sirvan con cierta seguridad para el, hipotéticamente existente, posterior juicio de legalidad (41).

Así, en el ámbito de las *carreteras*, obra de interés general es la que se integra en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecta a más de una Comunidad Autónoma (42). El ordenamiento atribuye al Gobierno la capacidad de aprobar mediante RD la red de carreteras del Estado, que puede, igualmente, modificarse de esa forma. A esos efectos se establecen en la norma unos criterios que sirven al Gobierno para considerar a un itinerario como de interés general (43).

(41) De forma general advierte A. NIETO sobre el avance que significa la «conceptuación dogmática del interés general dentro de la legalidad administrativa» a los efectos de posibilitar el control judicial. Cfr. *La Administración sirve con objetividad...*, op. cit., pág. 2251.

(42) Artículo 4.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

(43) Cfr. el artículo 4.3, que se refiere a circunstancias tales como formar parte de itinerarios de tráfico internacional incluidos en los correspondientes Convenios, ser acceso a un puerto o aeropuerto de interés general —con lo que se enlaza con la definición del interés general en esa legislación sectorial—, servir de acceso a los principales (principales, no a todos, por tanto) pasos fronterizos y enlazar las CC.AA. conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que

Igualmente, en el ámbito de las *costas* se atribuyen al Estado las obras y actuaciones de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (44), construyéndose criterios bastante precisos para entender que una obra sea de interés general (45). Alguno de estos criterios ha sido objeto de matizaciones, desde el punto de vista de su posible contradicción con las competencias de las CC.AA., por la intervención del TC en el recurso de inconstitucionalidad que se formuló contra la Ley de Costas (46).

En la Ley de *Puertos* existe, igualmente, una enumeración de criterios para que éstos sean clasificados como de interés general (47), construyéndose conforme a ellos un anexo enumerativo, pudiendo el Gobierno llevar a cabo el cambio de clasificación mediante Real Decreto (48). Si el puerto deja de estar clasificado como de interés general, debe procederse a transferir su titularidad a la Comunidad Autónoma.

En todos los casos indicados habrá podido observarse, si se han leído con atención las notas correspondientes, cómo el esfuerzo de concreción de criterios no deja de ir acompañado por referencias importantes, y probablemente inevitables, a conceptos jurídicos inde-

soporte regularmente un tráfico de largo recorrido. El Reglamento de la Ley (aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre) reproduce en su artículo 11 lo indicado, y permite el cambio de titularidad, previo acuerdo, entre Administraciones Públicas (art. 12).

(44) Cfr. artículo 110.g) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

(45) Cfr. el artículo 111.1 de la Ley de Costas, que incluye como tales las necesarias para la protección, defensa y conservación del dominio público marítimo-terrestre, creación, regeneración y recuperación de playas, acceso público al mar y las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio, en este caso, de las competencias de las CC.AA. (originalmente se decía sólo acuicultura, vid. nota siguiente). Existe alguna adición de precisión sobre obras de interés general en el artículo 204.5 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, que aprueba el reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

(46) La pugna en el TC por la adecuación a la CE del artículo 111.1 de la LCostas ha sido importante. Los impugnantes contraponían el título estatal del demanio marítimo-terrestre frente a la competencia autonómica de ordenación del territorio y otros argumentos. Al final el TC ha refrendado la práctica constitucionalidad de la mayoría de los criterios utilizados por la LCostas eliminando la referencia a la acuicultura como única posibilidad interventora de las CC.AA., en cuanto que podrían existir otras según el Tribunal. Cfr. STC 149/1991, de 4 de julio, fdo. jdo. 7.º en relación con el fdo. jdo. 4.º A.

(47) Cfr. el artículo 5 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que enumera como circunstancias que hacen merecer este carácter: *a)* que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales; *b)* que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma; *c)* que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; *d)* que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado, y *e)* que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, esencialmente en territorios insulares.

(48) Cfr. el artículo 5.2 de la Ley, que prevé audiencia a la Comunidad Autónoma respectiva y, en su caso, de las CC.AA. que resulten afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto.

terminados («esencial», «relevante», «principal», «especial», son algunas de las palabras utilizadas y que responden a esta categoría de conceptos jurídicos indeterminados), lo que no quiere decir, sin embargo, que no estemos ante estimables intentos de construcción jurídica que son los que, precisamente, posibilitan la atribución al Gobierno de la concreción de ese interés general y facilitan el control judicial posterior, como indicaba. Si el interés general es, considerado en sí mismo, un concepto jurídico indeterminado, no debe llamar la atención que el camino para su concreción pase también por la utilización de ese tipo de conceptos.

2. *La financiación de las obras de interés general*

Los sectores examinados permiten observar cómo lo que podría considerarse como consecuencia ineludible de la declaración de una obra como de interés general, su financiación por entero por el Estado, ha dejado de ser, al menos como regla general afirmada sin matices, corolario lógico de los planteamientos jurídicos. Desde luego que sí es ése el planteamiento inicial de las normas (49) pero, inmediatamente, suelen añadirse correcciones posibles a ese principio previéndose aportaciones de otras Administraciones —o, incluso, de particulares—, que pueden ser de distinta naturaleza. Eso sucede en materia de costas en su misma Ley (50) y ha sido desarrollado pormenorizadamente en el reciente Reglamento General de Carreteras (51).

Esta previsión legal —pero que remite a la posterior convención absolutamente voluntaria en cuanto a su firma—, de las aportaciones de otros entes a la ejecución de competencias propias del Estado, no es de forma absoluta una novedad del ordenamiento, sino que

(49) Así lo indica el artículo 82 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aunque deja abierta —«en su caso», dice— la participación de CC.AA., organismos internacionales, corporaciones locales y particulares.

(50) La posibilidad de otras participaciones distintas de las del Estado se deja abierta al común acuerdo de los sujetos. Esa participación puede referirse no sólo a la obra sino al planeamiento y a los proyectos correspondientes. El RD 1471/1989, de 1 de diciembre, que aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley, concreta en su artículo 167.3 que el común acuerdo de que habla la Ley se instrumentará mediante convenios y que éstos podrán contener compromisos «que se refieran a la aportación de los terrenos, conservación y explotación de las obras».

(51) Vid. el artículo 44 de este Reglamento, que prevé que CC.AA. y Corporaciones locales ofrezcan al Estado para obras de construcción, conservación o mejora de carreteras estatales, aportaciones dinerarias, de terrenos, medios complementarios (que se especifican siendo tales como alumbrado, semáforos, aceras...), tomar a su cargo total o parcialmente el mantenimiento de las carreteras, redactar estudios, anteproyectos y proyectos... Todo ello se instrumenta mediante convenios (art. 45). Incluso se prevé la aportación de particulares (art. 46) a la construcción de las carreteras.

con anterioridad ha estado prevista en otros sectores. En concreto, creo que recuerda, en cierta medida, las obligaciones —en este caso solamente legales y que operan, por tanto, por ministerio de la Ley— que sobre los Entes locales han recaído de proveer de terrenos al Estado —ahora a las CC.AA., que son las que poseen la competencia— para la construcción de instalaciones escolares que, como tales, son de la competencia de entes distintos al Ayuntamiento, unos terrenos que se obtienen por las corporaciones locales normalmente en el proceso de ejecución de los planes de urbanismo (52). La novedad que, en todo caso, puede provenir del ordenamiento de las carreteras o de las costas, estribará en el porcentaje de las obras de interés general que, realmente, se ejecuten acogiéndose a esta forma convencional. Sobre ello y en relación a las obras hidráulicas volveré más adelante.

3. *Otras cuestiones*

Por fin, voy en este último punto a examinar algunas cuestiones residuales que aparecen en estos ordenamientos sectoriales como consecuencia, precisamente, de que determinadas obras se declaren como de interés general.

Así, por ejemplo, se dice que algunas obras por ser de interés general no precisan de licencia municipal para ejecutarse. Eso sucede en el ámbito de las carreteras (art. 12 de la Ley 25/1988, de 29 de julio), lo que es un complemento sobre la legislación urbanística, en donde en ningún lugar se establece tal exención de licencia (53). En otro sector, sin excepcionar la obligación de licencia se indica que las obras no devengarán las tasas municipales establecidas por la expedición de licencias (art. 111.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de

(52) Esta forma tradicional de configurar las obligaciones en materia de enseñanza de los Ayuntamientos, hace que desde este punto de vista pueda hablarse, incluso, de competencias municipales sobre la misma en el sentido de obligaciones ineludibles a cumplir en este ámbito de provisión de terrenos, de la misma forma que lo son ciertos compromisos de mantenimiento de algunos edificios escolares que también recaen sobre los Ayuntamientos. Vid., así, la disposición adicional 17.^a de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo, y los artículos 3.2.g), 20.1.a), 72.3.a) y 82.3.d) del Texto refundido de la Ley del Suelo (TRLR), aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

(53) Cfr. artículo 244 del TRLR, donde la excepción de licencia —sustituida por un procedimiento que puede llegar hasta el pronunciamiento del Gobierno o del órgano superior colegiado de las CC.AA.— procede en el caso de «razones de urgencia o excepcional interés público». No hay ningún motivo —sin previsión legal específica, eso sí— para considerar una equiparación entre el «interés general» como característica de determinadas obras, y el «excepcional interés público», como excepción al requisito general del deber de obtener licencia municipal para poder proceder a un acto de utilización del suelo.

Costas) (54), lo que, en la mayor parte de las ocasiones y desde el punto de vista de los intereses municipales, es lo mismo que excepcionar de la obligación de solicitar licencia.

En varias ocasiones, por último, la consecuencia de que una obra se declare de interés general es que no puede ser suspendida en su ejecución por otras Administraciones Públicas (cfr. art. 111.2 Ley de Costas, art. 42 del Reglamento de la Ley de Carreteras) (55).

III. RÉGIMEN DE DECLARACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS COMO DE INTERÉS GENERAL

Pasemos, una vez realizado este breve estudio de finalidad comparativa, al examen del régimen jurídico de la declaración de las obras hidráulicas como de interés general. En este punto me limitaré a aspectos formales relativos al acto concreto de esa declaración [1], a su contenido [2] y a la revisión posible de esa declaración [3], para examinar en el siguiente apartado (IV) las consecuencias jurídicas que puede llevar consigo la declaración.

1. *Declaración por Ley. Entendimiento de la palabra Ley: texto con valor de Ley*

El artículo 44 LAg. indica que la declaración como obras de interés general o de obras que afecten a más de una Comunidad Autónoma debe hacerse mediante Ley. Ya con anterioridad he resaltado sobre esta previsión que:

- La reserva legal no tiene un anclaje directo constitucional.
- La reserva legal tiene, no obstante, una justificación plena en las obras de transferencia de recursos hidráulicos que por definición afectan a más de una Comunidad Autónoma y que son, además, contenido necesario del Plan Hidrológico Nacional, que también se aprueba por Ley.
- La reserva legal en relación a las obras de interés general seguirá teniendo una cierta justificación en tanto en cuanto no proceda el ordenamiento jurídico aplicable, al modo como su-

(54) Por cierto, esta cuestión ha sido objeto de pronunciamiento por parte del TC, que la ha encontrado ajustada a derecho basándose en la competencia estatal para aprobar las exenciones fiscales según el artículo 133.1 y 2 CE (cfr. STC 149/1991, de 4 de julio).

(55) También la STC 149/1991, de 4 de julio, considera ajustada a derecho esta previsión del artículo 111.2 de la Ley de Costas.

cede en otros sectores (vid. punto II de este trabajo), a la configuración de unos criterios abstractos que sirvan, con posterioridad, para una declaración por parte del Gobierno de que una obra cumple uno de dichos criterios y, por tanto, debe ser considerada de interés general.

A) *Esquema de las declaraciones de obras de interés general producidas tras la promulgación de la LAg.*

Pues bien, una vez recordado lo que son conclusiones ya alcanzadas en este trabajo debe examinarse cómo en el sistema de la LAg. se ha procedido a realizar este tipo de declaraciones. Las mismas se encuentran, sí, en normas de forma y valor de Ley pero, igualmente, en Decretos-Leyes. En ese contexto podemos, igualmente, constatar cómo entre las normas con rango de Ley ha sido utilizada tanto la Ley ordinaria como la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La pluralidad de las formas normativas utilizadas induce a realizar un juicio sobre la misma. Pienso, así, que no hay ningún argumento de rango constitucional que pueda oponerse a la extensión práctica del concepto de Ley que figura en el artículo 44 LAg. En modo alguno está este precepto vedando la utilización del Decreto-Ley para la declaración de obras de interés general si se da, obviamente, la causa de extraordinaria y urgente necesidad a que apela el artículo 86 de la Constitución (56). De la misma forma, tampoco creo que pudieran esgrimirse argumentos contra la utilización de la Ley de Presupuestos (57), si bien es cierto que el último año se ha preferido incardinar dichas declaraciones en la llamada Ley de acompañamiento a los Presupuestos (Ley 42/1994 según la cita a la que se procede luego), y no en la propiamente Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

(56) La causa podría ser controlada hipotéticamente por el mismo TC, que desde su Sentencia de 31-5-1982 ha afirmado esta posibilidad.

(57) Sabido es cómo la STC 76/1992, de 14 de mayo, configura un contenido muy estricto de la Ley de Presupuestos que para que se extienda más allá de su «núcleo, mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos)» necesita que la materia correspondiente «tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». Creo que la declaración de obras de interés general podría cumplir tales exigencias del TC. Me parece, en todo caso, que una interpretación muy cerrada del contenido posible de la Ley de Presupuestos no es un valor a perseguir incondicionalmente. Téngase en cuenta cómo el TC rechaza la extensión de su doctrina a las Leyes de Presupuestos autonómicas si no hay base en el Estatuto de Autonomía para ello (cfr. STC 116/1994, de 18 de abril).

Dicho esto voy a intentar un esquema relativo a las declaraciones egales de obras de interés general desde la promulgación de la LAg., sin referirme de forma estricta a las obras así declaradas —lo que haría extraordinariamente farragoso este punto— excepto en los casos en que estén incorporadas al título de la norma.

- *Declaración en Ley formal:*

- Ley 14/1987, de 30 de julio, sobre declaración de interés general del Estado de las obras necesarias para el suministro de agua para consumo urbano e industrial en la zona de Sagunto.
- Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. Disp. adic. 25.^a.
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, artículo 73.

- *Declaración en RD-Ley:*

RR.DD.-Leyes relativos a situaciones de sequía:

- RD-Ley 3/1992, de 22 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. Vid. Anexo.
- RD-Ley 5/1993, de 16 de abril, por el que se autorizan determinadas actuaciones en relación con las cuencas del Tajo y del Segura, artículo 3.^o.
- RD-Ley 8/1993, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. Vid. Anejo.
- RD-Ley 6/1994, de 27 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. Vid. Anejo.
- RD-Ley 1/1995, de 10 de febrero, por el que se arbitran medidas de carácter urgente en materia de abastecimientos hidráulicos.

RR.DD.-Leyes relativos a defensa contra inundaciones:

- RD-Ley 4/1987, de 13 de noviembre, sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones ocurridas en las CC.AA. valenciana y de la Región de Murcia.

RD-Ley de índole general:

- RD-Ley 3/1993, de 26 de febrero, de medidas urgentes sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo (art. 9 en relación con su anexo III).

B) *Breves reflexiones sobre las declaraciones producidas.*

Una vez realizada esta exposición, es hora de llevar a cabo, de modo sintético y lo más claro posible desde el punto de vista pedagógico, alguna reflexión sobre lo que pueda deducirse de la relativamente amplia enumeración de normas transcrita:

a) La primera cuestión a notar es que la relación anterior de fechas, aun prolija, amenaza quedarse pronto anticuada. Si se observa la relación cronológica, es usual que cada año aparezcan varios textos que declaran obras de interés general. En este de 1995 se cuenta ya el primero de ellos, un RD-Ley, pero no tiene por qué ser, ni mucho menos, el último.

b) Porque, en realidad, la relación de obras de interés general es tremendamente dependiente —al menos en la presentación normativa de las declaraciones— de sucesos imprevistos, como los atmosféricos —sequía e inundaciones—, pero que previsiblemente se dan periódicamente.

c) La «política hidráulica», concebida desde luego dicha expresión al modo tradicional (58), se construye en los últimos años a golpe de Decreto-Ley, pues son más usuales las declaraciones en RD-Leyes que en Leyes ordinarias (59). La «urgencia» marca, entonces, la política de declaración de obras de interés general, al menos desde el punto de vista cuantitativo.

d) El cese en esta situación estaría representado por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, donde —la comprobación del Anteproyecto existente es una muestra de ello— se contendría el catálogo y previsión de realización de las obras de interés general. No

(58) Llamo modo tradicional a la identificación exclusiva entre obras y política hidráulica. A ello me he referido en mi trabajo *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales*.

(59) También se dispuso la realización de obras importantes en el RD-Ley 9/1994, de 5 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca, luego transformado en la Ley 34/1994, de 19 de diciembre; pero como advertí con anterioridad, se trata de obras que afectan a otras CC.AA. y, por tanto, son de competencia estatal. En ningún caso se procede a la declaración de estas obras como de interés general.

obstante, en la actualidad parece suspendido fácticamente el proceso de aprobación de tal texto, por lo que es previsible la prosecución en la vía de declaraciones parciales y sucesivas de obras de interés general mediante Leyes o, si se dan las circunstancias que lo justifiquen, RD-Leyes.

e) En los RD-Leyes sobre las situaciones de sequía es completamente habitual la declaración de obras de interés general, en todos ellos se producen. En los RD-Leyes sobre inundaciones, no (60). Por supuesto que en estos RD-Leyes hay otras muchas técnicas, al margen de las declaraciones de obras de interés general, que suelen repetirse continuamente (61).

2. *Contenido de la declaración*

En el punto anterior he llevado a cabo una narración de normas que contienen obras que se declaran de interés general, pero no he transcrito ninguna declaración en concreto en cuanto ello era superfluo en relación a los objetivos en ese momento perseguidos. La pregunta que debe hacerse ahora, con un examen más pormenorizado del contenido de dichos textos, es la de qué es lo que, en realidad, se declara obra de interés general.

La pregunta es perfectamente pertinente pues la expresión «obra de interés general» es lo suficientemente indeterminada en sí misma como para que pueda merecer tal interrogación. Son múltiples las respuestas que, hipotéticamente y *a priori*, podrían pensarse en relación a tal pregunta: puede, así, declararse de interés general un proyecto de obras, o un anteproyecto, o un borrador, o una idea, o una finalidad que deberá cumplirse con la realización de unas obras de las que puede ignorarse inicialmente hasta su misma ubicación física... Pueden ser obras de nueva planta, o de reconstrucción, o de mejora... ¿Qué es lo que, entonces, se declara obra de interés general?

La respuesta —respuesta bastante cínica, lo confieso— podría ser que se declara obra de interés general cualquier actuación que

(60) No se produce tal declaración en el RD-Ley 5/1988, de 29 de julio, sobre medidas urgentes para reparar daños causados por las lluvias torrenciales y tormentas en Guipúzcoa, Vizcaya, Alava, La Rioja, Navarra, Burgos, Palencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza.

(61) Por ejemplo, la declaración de zona catastrófica, la declaración de determinados días como inhábiles a efectos civiles, notariales, mercantiles, administrativos y judiciales, la moratoria para algunas obligaciones de pago, la exención de cuotas de contribuciones territoriales, expedientes de regulación de empleo, aplazamiento de pago de cuotas de la Seguridad Social, declaración de obras, servicios, adquisiciones o suministros como de emergencia a los efectos de la legislación de contratos del Estado, etc.

quiera realizar el declarante aun cuando no lo explicita así, realmente, en el texto declarador. En efecto, son extraordinariamente variadas las formas utilizadas y, en determinados supuestos, lo suficientemente inconcretas como para dar lugar a interpretaciones fácticas de muy diverso cariz. Antes de profundizar en las causas de esta variedad e inconcreción, voy a realizar, tras el correspondiente expurgo, una somera presentación de lo declarado de interés general para que, quizá, el lector pueda convenir en el presupuesto general del que parto.

Así, en el ámbito del saneamiento y de la depuración, puede declararse de interés general una estación depuradora (62), o la depuración de un río (63), o de varios ríos (64), o una ciudad (65), o una comarca (66), o una zona geográfica (67).

En el ámbito de las obras de regulación y posterior utilización, las obras, actuaciones o finalidades pueden ser tan variadas como la regulación de caudales de deshielo (68), la recarga de acuíferos (69), o actuaciones que, además de indeterminadas, presuponen la existencia de otras previas como la modernización de regadíos (70), la mejora del abastecimiento de una comarca (71) o la aportación de recursos hidráulicos a un canal (72).

Obviamente, no puede ser verdad, al completo, que se declare —originalmente— obra de interés general la «ordenación hidráulica del río Segura» (73), pues alguna ordenación hidráulica habrá habido con anterioridad a esta actuación.

En ocasiones la declaración se hace *ad relationem*, en cuanto se remite a un Plan administrativo cuyo contenido en obras se incorpora a la declaración (así, cuando se declaran de interés general las

(62) Por ejemplo, se puede hablar de la EDAR Galindo, segunda fase, o de la EDAR Palencia (art. 73 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre).

(63) Saneamiento y depuración de arroyo Culebro, dice el artículo 73 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(64) De saneamiento de los ríos pirenaicos de alto interés turístico y paisajístico se habla en el RDL 3/1993, de 26 de febrero.

(65) De saneamiento de Santoña habla el artículo 73 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(66) De la depuración de la comarca de Pamplona habla el artículo 73 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(67) La depuración de las aguas residuales urbanas que puedan afectar a las Tablas de Daimiel, las lagunas de Ruidera y otras zonas húmedas de interés ecológico en la cuenca alta del Guadiana (art. 3.º del RDL 5/1993, de 16 de abril).

(68) De la laguna de las Yeguas, cfr. RDL 3/1992, de 22 de mayo.

(69) De las Islas Baleares, en el RDL 8/1993, de 21 de mayo.

(70) Nótese que no es la creación, sino la modernización de los regadíos de la Vega media, RDL 8/1993, de 21 de mayo.

(71) La de los Pedroches, en el ejemplo. Nótese, de nuevo, que es una mejora y no una obra completamente de nueva planta, cfr. RDL 6/1994, de 27 de mayo.

(72) Al de Aragón y Cataluña en el ejemplo. Cfr. RDL 3/1992, de 22 de mayo.

(73) Cfr. RDL 6/1994, de 27 de mayo.

obras contenidas en el Plan de protección contra avenidas del Maresme) (74).

La observación de las normas declaradoras aisladamente consideradas, puede dar lugar a pensar inicialmente en una cierta coherencia en el redactor de la declaración. No siempre, sin embargo, sucede así, siendo un ejemplo sintomático el de un texto enteramente dedicado a obras de saneamiento y depuración, cuya coherencia se rompe, sin embargo, por alguna adición de difícil encuadre dado ese objetivo (el canal Segarra Garrigues) (75).

Por fin, existen supuestos en que es, realmente, complicado deducir si nos encontramos ante previsiones de obras de saneamiento, depuración, regulación, abastecimiento, modernización o mejora. Así sucede cuando enigmáticamente se declaran obras de interés general «otras actuaciones en la provincia de Almería» (76).

Pues bien, ante esta enumeración —pienso bastante representativa— de las obras declaradas de interés general tras la promulgación de la LAg. en 1985, pueden establecerse una serie de consideraciones que tienen más el carácter de reflexiones que de conclusiones definitivas.

Estas reflexiones podrían iniciarse con una ligera crítica de la situación producida que, por ligera, no se correspondería con la que pudiera pensarse que podría realizarse con más acritud tras la presentación del expurgo realizado, parece más proclive a la formulación de críticas. En realidad lo ligero de la crítica procede de dos características del sistema, presupuestos del mismo, que son ajenos a la tarea del órgano declarador y sobre la que éste no tiene ninguna responsabilidad directa:

a) Es el primero el de la inexistencia de un régimen jurídico perfecto y sistemático de las obras hidráulicas que ya he señalado en otra ocasión (77). La falta de ese régimen jurídico es causa, sin duda, de variados problemas, uno de los cuales puede residir en el ámbito de la declaración de obras de interés general ante la ausencia de criterios y pautas para esta declaración.

b) Pero la segunda característica, y ésta sí que creo decisiva, reside en la funcionalidad real que hoy cumple la declaración como

(74) Disposición adicional 25.ª de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre.

(75) La situación se observa en el artículo 73 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. La explicación a la aparente incoherencia producida se explica en términos parlamentarios por la aprobación en el Senado de una enmienda sobre el canal Segarra-Garrigues que produce la ruptura de la estructura interna de la norma señalada.

(76) Cfr. el RDL 1/1995, de 10 de febrero.

(77) Remito, otra vez, a mi trabajo *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales*.

obra de interés general y que, pienso, no es otra que la afirmación sin ambages de una competencia estatal sobre una obra que, en ausencia de declaración, quizá pudiera, incluso, discutirse (78) y que sirve para legitimar la actuación de unos órganos del Estado que a partir de la misma van a poder comenzar legítimamente a proyectar, contratar, construir..., o sea, a financiar la realización de la obra con fondos estatales.

Es obvio, entonces, que la declaración de una obra de interés general no tiene por qué hacerse sobre un proyecto concluido ni sobre un anteproyecto, ni siquiera sobre un borrador. Puede bastar una idea o una finalidad, un objetivo. Con la convicción, además, de que es posible que esa idea o finalidad no pueda nunca realizarse porque cuando se pase del plano de la voluntad al de la proyección, se demuestre la imposibilidad técnica, o la inidoneidad del terreno, o pueda el proyecto no superar el trámite de una evaluación de impacto ambiental, si pertenece la obra a la categoría de las que deben ser objeto de tal trámite (79). Es posible, incluso, que la obra se declare de interés general con previo proyecto existente que luego se demuestre no idóneo para el cumplimiento de la finalidad y deba comenzarse por realizar otro que pueda, también, afectar a terreno distinto del anterior.

La declaración de obra de interés general es, pues, un trámite, la mera apertura de una puerta que legitima posteriores actuaciones. No hay que pedir, por lo tanto, absoluta concreción a la declaración aunque sí, por supuesto, un cierto grado de delimitación del objeto —las actuaciones a realizar en la provincia de Almería, a que antes me refería, difícilmente puede suponerse que cumplen ese grado de limitación— y que la documentación administrativa que esté detrás de la declaración permita precisar el tipo de voluntad que existe en declaraciones tan imprecisas como algunas de las que antes se reseñaron.

3. *Posibilidad y forma de revisión de la declaración*

He realizado un estudio sobre la declaración de obras de interés general tomando como referencia fechas muy cercanas, las inmedia-

(78) Esa podría ser una característica que se daría, sobre todo, en relación a las obras de depuración y saneamiento de las aguas residuales dadas las competencias municipales específicas (vid. art. 42 de la Ley General de Sanidad) sobre la cuestión. En el ámbito, sin embargo, de las grandes obras de regulación, la competencia estatal es difícilmente cuestionable.

(79) Sobre el particular vid. A. EMBID IRUJO, *Usos del agua e impacto ambiental*, op. cit.

tamente posteriores a la aprobación de la LAg. La sensación de provisionalidad, de respuesta a situaciones de urgencia es, como se recordará, la huella primigenia que queda en el intelecto como resultado del estudio. Pero no creo que una situación como la resumida sea privativa de esta época, ni muchísimo menos. Las catas puntuales realizadas hacia el pasado me permiten asegurar que esta forma de proceder ha sido la tónica permanente en la declaración de obras de interés general y que, incluso, es posible que determinadas normas de los últimos años hayan representado un salto adelante —en el sentido de progreso racionalizador— en cuanto al estudio y meditación que precede a la declaración de tales obras.

Todo ello lleva intuitivamente a pensar que más de una obra de interés general declarada legalmente no se ha realizado ni, probablemente, se realizará. Y ello porque fue objeto de declaración como respuesta a múltiples circunstancias que han podido desaparecer (presiones políticas coyunturales, razones de urgencia inmediata que, pasado un tiempo, se demostraron menos urgentes, escasez de medios presupuestarios que dejan al tiempo en el olvido los proyectos, desaparición de los puestos de responsabilidad de quienes impulsaban determinadas obras, etc.) y que difícilmente podrán repetirse. O, incluso, porque la obra sea en sí misma irrealizable en función de meros criterios técnicos o ambientales.

Así, páginas enteras del «Boletín Oficial del Estado» y de previos Diarios de Sesiones parlamentarias pueden ir amarilleando, envejeciendo, sin ver realizadas nunca sus previsiones que, incluso, acabarán perdiéndose en el inexorable laberinto del tiempo (80).

No es ésta una situación que deba ser juzgada positivamente, porque salvo que se defienda la obsolescencia de la norma por el mero paso del tiempo, la derogación tácita, el «desenganche» del ordenamiento (GARCÍA DE ENTERRÍA), lo cierto es que las normas declarativas de obras de interés general siguen vigentes formalmente y es difícil imaginar un criterio defendible en situaciones de conflicto que pudieran surgir, incluso conflicto judicial, que con seguridad permitiera deducir a partir de él en qué momento se produjo ese desenganche del ordenamiento o, lo contrario, por qué todavía no se había producido tal desconexión. Con todo ello es más que obvio que se

(80) Dirá en su momento J. COSTA que «... el 60% de las carreteras construidas son lo que se llama carreteras parlamentarias; uno de los manantiales de nuestra Deuda pública y de nuestra ruina. Vea cómo subsistiendo la causa, nos hallamos amenazados de un aluvión de pantanos electorales, de canales parlamentarios». Cfr. pág. 264 de *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)*, Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1975. Las palabras siguen siendo plenamente ajustadas a la situación actual.

puede ver afectado el principio de seguridad jurídica, de relevancia indudable en cuanto tiene nada menos que base constitucional (ex art. 9.3 CE).

Eso hace necesario postular un mecanismo de revisión de la declaración que, obviamente, no puede ser otro que el de la necesidad de proceder a la derogación expresa de la norma que produjo la declaración como obra de interés general de una actuación que no se va a realizar. No obstante semejante obviedad, puede que no en todos los supuestos sea suficiente la misma para resolver los problemas que puedan plantearse. Puede ser difícil, así, conocer todas las obras declaradas de interés general, pues los tiempos de la informática y de las consiguientes bases de datos son bastante recientes y muchas normas pueden estar completamente perdidas entre el papel de no ser descubiertas, quizá, por el afán investigador de un joven doctorando que, por ejemplo, persiguiendo otro objetivo tropiece casualmente con lo que no buscaba y sepa, además, leerlo.

No, es preciso prever un mecanismo más sencillo de aclaración o de limpieza del ordenamiento que bien pudiera inaugurarse con la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y que podría consistir en prever la derogación de todas aquellas normas declaradoras de obras de interés general que no hayan sido realizadas o incorporadas al mismo Plan. Sería una especie de borrón y cuenta nueva muy necesario y que, además, en modo alguno podría suponer el desconocimiento de ningún «derecho» o expectativa sustantiva —si es que de derechos pudiera hablarse en este ámbito—, porque el proceso participativo y público de redacción y aprobación del Plan habría dado lugar a la posibilidad de incorporación al Plan Hidrológico Nacional de cualquier obra que fuera realmente merecedora de esa calificación y tuviera visos de ejecutarse en el próximo futuro (81).

IV. CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE UNA OBRA COMO DE INTERÉS GENERAL

Una vez que ha tenido lugar el examen de las condiciones formales de declaración de una obra como de interés general, voy a pasar a la consideración de las consecuencias más relevantes que de la misma se derivan en nuestro ordenamiento jurídico. Parece bastante obvio en este marco que la primera consecuencia a tratar sea la de la fi-

(81) Vid. la disposición derogatoria del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional que cumple algunas de las condiciones indicadas en el texto en A. EMBID IRUJO, *El Plan Hidrológico Nacional*, págs. 293 y ss.

nanciación de la obra hidráulica [1]; posteriormente me ocuparé de algunas de las consecuencias urbanísticas que también aparecen vinculadas a esa declaración [2].

1. *La cuestión básica de la financiación.*

Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Un «tertium genus» de obras hidráulicas. Las obras hidráulicas participadas por el Estado y las Comunidades Autónomas

En justa correspondencia a la competencia atribuida al Estado, la financiación de la obra declarada de interés general debe correr a cargo de éste, poniéndose igualmente en marcha con la ejecución de la obra todo el complejo régimen económico-financiero de las obras hidráulicas que contiene la LAg. (fundamentalmente lo previsto en su art. 106, relativo al canon de regulación y a las tarifas de agua). La observación de la realidad muestra que, además de este presupuesto previo y en sí mismo inexcusable, cada vez más en la construcción de las obras hidráulicas de interés general se articulan convenios entre el Estado y las CC.AA. que prevén distintas aportaciones de éstas para cooperar a la financiación de las obras hidráulicas.

Esta situación se desarrolla paradójicamente en práctica ausencia de previsiones normativas en la LAg., pues en ésta los anclajes normativos para tal tipo de convención son muy débiles (82), justo lo contrario de lo que sucede en el ordenamiento jurídico de las costas o de las carreteras (vid. punto II), donde hasta se pormenorizan las posibles aportaciones de las CC.AA. pretendiendo «normalizar» desde el Derecho lo que puede pensarse que va a ser una forma de relación habitual.

En el derecho de las aguas continentales podría encontrarse, quizá, un único amparo específico en lo previsto en el artículo 23 LAg., que se refiere a la mutua colaboración entre Organismos de cuenca y CC.AA., aunque bien es verdad que se trata de un artículo concebido para una finalidad distinta a la de la pura convención, como es la de la incorporación de las CC.AA. a las Juntas de Gobierno de los Organismos de cuenca (83). Bien es verdad que ante la ausencia de fun-

(82) Es la misma debilidad repetidamente notada en todo el régimen jurídico general de las obras hidráulicas, como he puesto de manifiesto, sobre todo, en mi estudio *Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales*.

(83) «Los Organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente, mediante la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de dichos Organismos, según lo determinado en esta Ley.»

damento especial siempre podríamos acudir a las previsiones genéricas de convenios entre el Estado y las CC.AA. que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene (art. 6, fundamentalmente) (84).

Los convenios existentes pueden ser de dos tipos, o generales entre una Comunidad Autónoma y el Estado, o específicos para una actuación en concreto. Es general aquel convenio que cubre toda suerte de colaboración entre una Comunidad Autónoma y el Estado en materia de obras hidráulicas (85) con un lógico contenido amplísimo, entonces, correspondiente con tal finalidad (86), mientras que es específico el que quizá dentro del marco global del primero o con independencia de todo marco previo, particulariza una situación en relación a una concreta actuación (87). En los dos casos son siempre las voluntades administrativas de dos sujetos de derecho libres que deciden pactar, las que fundamentan la suscripción de los convenios (88). La trascendencia de estos convenios puede realizarse al máximo cuando, incluso, en normas relevantes del ordenamiento de las aguas haya referencias a ellos (89).

(84) Ha sido mérito de esta Ley incorporar normativamente las previsiones de convenciones que tan frecuentes son en la realidad y que se han desarrollado al margen, en muchas ocasiones, de ningún amparo. Piénsese que, incluso, la misma CE se refiere sólo a los acuerdos entre CC.AA. entre sí (cfr. art. 145.2 CE) y no a los de éstas y el Estado. Recuerdo, simplemente, el comienzo de este artículo 6.º: «El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre sí en el ámbito de sus respectivas competencias.» Sobre los convenios en la Ley 30/1992, vid. E. ALBERTI, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en las págs. 41 y ss. de J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

(85) Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de obras hidráulicas, de 28 de octubre de 1986.

(86) En el Convenio a que se hace referencia en la nota anterior se pacta la redacción conjunta de estudios previos, anteproyectos y proyectos de obras que se declaren de interés general y la dirección de estas obras de interés general por personal técnico competente de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que cuente con la conformidad de la Dirección General de Obras Hidráulicas.

(87) Por ejemplo, el suscrito entre el MOPTMA y la Comunidad Autónoma de Aragón para la construcción del embalse de Montearagón.

(88) Así, se dice en el preámbulo del relativo al embalse de Montearagón que la Comunidad Autónoma ha aprobado el Pacto del Agua y, por su parte, el MOPTMA considera «que las específicas circunstancias de la ordenación de los recursos hidráulicos y de las obras de infraestructura hidráulica demandan, en múltiples ocasiones, una integración de voluntades y actividades afectadas, por lo que la atribución de competencias sustantivas no puede suponer un impedimento para la colaboración y coordinación interadministrativas para un ejercicio integrador de las plurales competencias en beneficio del bien común».

(89) Por ejemplo, la Ley 34/1994, que es la que prevé la transferencia de aguas hacia la isla de Mallorca, hace referencia a los convenios suscritos entre el MOPTMA y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que se aplicarán a las actuaciones que sean necesarias para la ejecución de lo previsto en la Ley.

Pues bien, lo resaltable sobre todo de los convenios específicos en los que se entra a pormenorizar las respectivas aportaciones de Estado y CC.AA. a la realización de las obras hidráulicas de interés general, es observar el tipo de «reparto» económico que se pacta. Por ejemplo, en uno de ellos se dice que (90):

a) El MOPTMA pagará el coste del embalse y la reposición de infraestructuras y servidumbres.

b) Mientras que la Comunidad Autónoma aportará los terrenos necesarios para la construcción del embalse, sus instalaciones auxiliares, y los precisos para la reposición de servidumbres (91).

c) Las dos Administraciones conjuntamente contratarán la redacción de un Plan de actuaciones complementarias en el ámbito social y territorial afectado por el embalse. Las actuaciones que se deriven del mismo, las acometerán las dos Administraciones en razón de sus competencias. Igualmente, ambas Administraciones redactarán un plan rector de uso y gestión del embalse «regulando las actividades que puedan admitirse por ser compatibles con su explotación, así como el control y gestión de las mismas».

No son, pues, actuaciones marginales o simbólicas las que en todo caso se atribuyen a las CC.AA., sino importantes y que hipotéticamente pueden hasta tener una traducción financiera significativa en relación al volumen global de la obra, siendo, muy probablemente, este aspecto de la colaboración entre las CC.AA. y el Estado en relación a la ejecución de las obras de interés general de lo más resaltable del presente momento de la evolución del derecho, tan indeterminado, de las obras hidráulicas. Como ya he advertido, es curioso que las CC.AA. no adviertan en la declaración de una obra de interés general ningún tipo de atentado para sus competencias sino, al contrario, una fuente de cumplimiento de sus propios «intereses» (obviamente también generales) y que intentan potenciar consiguiendo del Estado declaraciones de interés general que, en todo caso, apoyarán mediante aportaciones económicas de distinto tipo para su ejecución.

De esta forma, mediante la financiación compartida entre Estado

(90) Se trata del anteriormente citado relativo a la construcción del embalse de Montearagón.

(91) Dice el Convenio que, «en su consecuencia, la Comunidad Autónoma de Aragón deberá asumir las actuaciones previas tendentes a la disponibilidad efectiva de los terrenos mencionados», con lo que la Comunidad Autónoma es responsable, incluso, de la conducción administrativa de las hipotéticas expropiaciones que debieran hacerse para conseguir la disponibilidad de los terrenos.

y CC.AA. sobre las obras hidráulicas de interés general podría, incluso, llegar a decirse que, desde un punto de vista práctico, ha surgido una suerte de *tertium genus* de la obra hidráulica. Tendríamos así, por un lado, las obras de interés general «puras», las de interés autonómico y, por fin, las de interés general «participadas» por las CC.AA. Mientras que las dos primeras tienen un régimen jurídico que, aunque no muy perfecto y sistemático, podría encontrarse y construirse en el ámbito de cada ordenamiento jurídico específico, las terceras, las «participadas», cuentan con un régimen jurídico particular, derivado de cada convenio en concreto, que exige la necesidad de su consulta para hacerse una idea concreta de tal régimen que, es obvio, no podrá violentar en modo alguno las prescripciones que se deriven del ordenamiento jurídico general. Es ésta una característica de los tiempos modernos que debe resaltarse suficientemente y sobre la que habría que pedir también, como en tantos sectores de las obras hidráulicas, una acogida en el ordenamiento jurídico hidráulico de los principios básicos sobre estas obras hidráulicas a fin de evitar sensaciones de provisionalidad, negociación continua para cada caso y, en muchos supuestos, indeterminación acerca de bastantes cuestiones (organización y dirección de obras hidráulicas, propiedad, régimen económico-financiero, justicia distributiva en la atribución de medios públicos, etc.).

Igualmente y en la línea de lo indicado en el párrafo anterior, la observación, aunque en menor medida, de convenios en los que el Estado aporta financiación a las obras hidráulicas de las CC.AA. permitiría hablar, también, de obras hidráulicas de interés de las CC.AA. participadas por el Estado.

Esta realidad del hecho convencional y el surgimiento de un nuevo tipo de obras hidráulicas parece definitivamente afianzado en el ámbito concreto de las obras hidráulicas de saneamiento y de depuración, en donde y en el nuevo Plan Nacional de Depuración y Saneamiento se afirma la voluntad estatal de no declarar, a partir de su aprobación —febrero de 1995— por el Consejo de Ministros, ninguna nueva obra de interés general en este ámbito, y aplicar a las que deban realizarse en ejecución del Plan las fórmulas de financiación en él contempladas. El problema, por tanto, ya no estriba en este particular ámbito de las obras hidráulicas en el «interés» expresado sobre la misma, sino en la financiación prevista, que es siempre la misma con independencia de la denominación (92).

(92) La información indicada en el texto procede de la documentación contenida en el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales que ha sido objeto de publicación en el BOE de 12 de mayo de 1995.

Otro aspecto de la financiación de las obras de interés general y de la participación en la misma de las CC.AA., sería el relativo a sus costes de mantenimiento y conservación. La problemática es especialmente interesante en el ámbito del saneamiento y la depuración de las aguas residuales. Las CC.AA. en este plano aprueban Leyes que establecen cánones de saneamiento, mediante los cuales se alegan fondos para mantener depuradoras que, quizá, previamente han podido ser declaradas por el Estado como obras de interés general y financiadas por el mismo. Apunto solamente esta problemática que, como se comprenderá, abre por sí misma otro estudio sustantivo (93).

2. *La trascendencia urbanística de las obras de interés general. De nuevo ausencia de régimen jurídico específico en el ordenamiento de las obras hidráulicas*

Como toda actuación que supone una utilización del suelo, hay una trascendencia urbanística de las obras hidráulicas que no puede pasarse por alto (94). No es, sin embargo, de las cuestiones generales urbanísticas de las obras hidráulicas de las que quiero hablar aquí, sino, al contrario, de las concretas que puedan derivarse exclusivamente del hecho de que una obra merezca la denominación de interés general. Por eso mismo, tienen también que quedar fuera de consideración las consecuencias jurídicas que pueden derivarse de las obras de interés general, pero no por una característica propia de ellas, sino porque se adopten y se ejecuten de forma urgente (95).

Pues bien, en este ámbito debemos notar cómo no existe una construcción sistemática de las consecuencias de estas obras en el ordenamiento jurídico hidráulico y solamente podemos hablar de ciertas características a partir de normativa parcial y, además, de vi-

(93) Valga sobre la interesante problemática simplemente con la información apuntada en el texto. No profundizo más en ella advirtiendo que, desde el punto de vista exclusivo que ahora me preocupa, también este nuevo dato pone de manifiesto —al margen del sistema jurídico de competencias que aquí existe— la cooperación indicada.

(94) Cfr. M. BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas*, «Revista de Derecho Urbanístico», 80, 1982; del mismo autor, *Las obras públicas y el urbanismo*, Ed. MOPTMA, Madrid, 1994, pág. 128.

(95) Por ejemplo, es usual en los RD-Leyes que contienen declaraciones de obras de interés general para luchar contra la sequía o las inundaciones que se disponga, igualmente, que dichas obras gozarán de la urgencia prevista en el artículo 52 LEF, o que se considerarán de urgente tramitación a los efectos de la contratación administrativa. (cfr. el RDL 1/1995, art. 5.º, entre muchos otros). Un tratamiento legal completo de lo que significa la urgencia desde el punto de vista de la contratación, en la disposición adicional trigésimoprimera de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

gencia territorial limitada (96). Por ejemplo, en la normativa navarra aparece la exención de la obligación de solicitar licencia municipal para las obras de interés general (97), pero no es ésa la característica del resto del ordenamiento aplicable, si bien la excepción de la obligación de obtener licencia puede conseguirse también con la aplicación de la legislación urbanística estatal si se pone en marcha el procedimiento previsto en el artículo 244 TRLS que supone considerar la obra como de excepcional o urgente interés público. Esa excepción de licencia puede llevar tras de sí una exención de la obligación de abonar tasas por la expedición de licencias (98), que es, normalmente, uno de los aspectos que más puede incidir sobre los intereses municipales de los municipios afectados —y muchas veces afectados de forma negativa (99)— por la construcción de estas obras. Debe señalarse que el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional pretendió generalizar esta situación de exención del pago de tasas a los municipios sin plantearse la supresión de la obligación de solicitar licencia (100).

Concluyo indicando que no hay equiparación formal entre obligación de realizar evaluación de impacto ambiental y declaración de obra de interés general, si bien suelen ser las obras de interés general las necesitadas de dicha evaluación en cuanto que cumplen los requisitos cuantitativos exigidos por la necesidad ambiental (101).

(96) La comparación con la situación observada en los otros sectores estudiados en este trabajo (II) arroja los resultados ya habituales: un déficit de construcción jurídica en el ordenamiento de las obras hidráulicas respecto a lo que puede leerse en otras partes del ordenamiento para obras con la misma calificación.

(97) La forma de disponer dicha exención es curiosa: se parte, precisamente, del hecho opuesto, de la obligación de solicitar licencia para «la construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos *siempre que no constituyan obras públicas de interés general*» —ex art. 221.1.m) de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo—, lo que equivale a que estas obras no precisan de tal licencia en el derecho vigente en Navarra.

(98) Digo puede llevar, pues no creo que en todos los casos pueda defenderse de forma general esa conclusión. No entro, sin embargo, al examen particularizado de esta problemática, bien difícil en verdad y necesitada de consideraciones que superan evidentemente los límites que debe tener este trabajo.

(99) Téngase en cuenta, ejemplificativamente, cómo la Ley andaluza 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía, indica en su artículo 9.1 que «la supresión de municipios se producirá: c) al extinguirse o desaparecer de hecho, como consecuencia de grandes obras hidráulicas...».

(100) El artículo 93.7 del texto disponía de esa exención. Hay fundamento constitucional para ello según indicó el TC en su Sentencia 149/1991, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Costas, puesto que es competencia del Estado el establecimiento de tributos y sus exenciones (ex art. 131).

(101) Sin entrar en citas específicas remito a A. EMBID IRUJO, *Usos del agua e impacto ambiental...*, donde se proporcionan los instrumentos normativos específicos para responder a esta cuestión.

