

APORTACIONES LEGISLATIVAS A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS HIDRICOS (*)

Por
RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CUENCAS INTERNACIONALES: A) *Las guerras del agua*. B) *Mecanismos de pacificación*: a) Los principios internacionales. b) Los Tratados. C) *Organos de solución de controversias*.—3. CUENCAS INTERREGIONALES: A) *Algunas experiencias*. B) *España*: a) Los criterios básicos. b) Instrumentos legales de conciliación de intereses. c) La función coadyudante del Tribunal Constitucional. d) La sanción por Ley del Plan Hidrológico Nacional.—4. PUGNAS INTRAUTONÓMICAS: A) *Planes de cuenca*. B) *Comunidad de Regantes*.

1. INTRODUCCIÓN

Es sabido que, pese a que el agua es el componente más abundante de la biosfera (1), su disponibilidad es dispar en las diferentes partes del Planeta, tanto en términos físicos: volúmenes accesibles, como químicos: calidad. De ahí que surjan inevitablemente conflictos entre quienes están cualitativamente abastecidos y quienes no lo están y esperan obtener una parte de los excedentes.

La pacificación de estos conflictos sólo será posible si existen cauces para su solución, lo que precisa de una ley que deban acatar las partes implicadas, bien sea ésta interna o esté embebida en un convenio internacional. Con este apoyo, árbitros, jueces, o la Administración hídrica, están en condiciones de zanjar las diferencias surgidas entre los usuarios, actuales o potenciales, del agua.

El marco natural para solventar estas controversias es la cuenca hidrológica, ya que ésta integra el sistema que rige todas las interacciones posibles. Fuera de este ámbito sería imposible, por ejemplo, proteger al usuario de aguas abajo de un río de las apropiaciones realizadas más arriba o de la contaminación allí generada que hace inutilizables los caudales que a él llegan. Lo mismo puede decirse de las aguas subterráneas, que no pueden desvincularse de las superficiales.

(*) Ponencia presentada en la 4.^a Conferencia Internacional sobre Resolución de Conflictos Hídricos, Valencia, Palau de la Música, 10-11 diciembre 1998.

(1) Me refiero a mi obra *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1992, págs. 191 y ss.

El criterio de la unidad de cuenca, que asume decididamente la vigente Ley de Aguas española (2), constituye un *prius* insoslayable a la hora de precisar el ámbito real de las eventuales divergencias sobre distribución de los usos de agua, lo que ha sido asumido también por el Derecho internacional, que inicialmente centra su atención exclusivamente sobre los cursos de ríos navegables que discurrían por el territorio de más de un Estado, y que hoy conecta con la cuenca hidrográfica, cuenca hidrológica o cuenca de drenaje (3) y, dentro de ella, con las aguas subterráneas (4).

El objetivo es, pues, adecuar el espacio administrativo al hidrológico, tanto a escala estatal como internacional, para proponer acciones dirigidas a obtener la máxima eficiencia y la óptima asignación de recursos a necesidades, de forma técnicamente adecuada, económicamente viable, legalmente pertinente, socialmente aceptable y políticamente consistente (5).

Estos problemas animaron a la Fundación Valenciana III Milenio, con el patrocinio de la UNESCO, a convocar a un Grupo de Alto Nivel para discutir asuntos relacionados con su solución (6), que destacó la importancia capital de la gestión, abastecimiento y demanda del agua, considerando que «*uno de los mayores retos para la civilización es el que representa la escasez de agua en el próximo milenio. La utilización del agua implica usos sociales y ecológicos, así como tecnológicos*», apreciando especialmente, en lo que respecta a los servicios industriales y domésticos en los países en vías de desarrollo, que podría duplicarse la demanda en los próximos veinticinco años, lo que sería extensible a la requerida para incrementar la producción de alimentos, si bien ésta podría paliarse por el mejor uso del agua.

«Es absurdo pensar que el agua es un recurso ilimitado. Cada 22 de marzo, Día Mundial del Agua, Nacio-

(2) Siguiendo las pautas de la mejor doctrina, E. PÉREZ PÉREZ, *Legislación y administración del agua en España*, Ed. Regional, Murcia, 1981; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas*, núm. 25 de esta REVISTA, 1958, págs. 85 y ss.

(3) Vid. J. ABELLÁN, «Los espacios de interés internacional. Los cursos de agua internacionales», en M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1997, pág. 457.

(4) Vid. L. A. TECLAFE, «River basin and river system in national in international water», en *III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, AIDA III*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1990, págs. 281 y ss.

(5) Me remito a mi estudio *El agua: bases institucionales*, en «Revista Valenciana d'Estudis Autònomic», núm. 1/1985, pág. 18, con base en W. WATSON, *Water Management: Basic Issues OCDE*, París, 1972.

(6) Vid. *La gestión internacional del agua en el Siglo Veintiuno. Conclusiones y recomendaciones*, Valencia, 18-20 de diciembre de 1997.

nes Unidas lanza un mensaje que cambia muy poco año tras año: más de mil millones de personas carecen todavía de acceso a agua limpia y salubre; y 1.700 millones no disponen de redes para sanear adecuadamente sus aguas fecales. Una tercera parte de las muertes del mundo se debe a esas carencias» (7).

Esta prospectiva netamente pesimista, asumida por conocidos tratadistas, es sin embargo discutida por uno de nuestros más perspicaces expertos (8), que recuerda los aportes potenciales de las nuevas tecnologías de desalación y la necesidad suprema de revisar los actuales sistemas de riego. Creo, sin embargo, que no puede descartarse el impacto que sobre las actuales disponibilidades de agua se producirá a escala mundial, por la deseable mejora del nivel de vida de los mil millones de sujetos que tienen niveles de vida alejados de los correspondientes al mundo occidental, para los que *«por solidaridad y también por interés propio, los países industrializados deberían ser más eficaces en su ayuda a los países del tercer mundo con el fin de que puedan resolver sus problemas de suministro de agua potable y de saneamiento»* (9).

Desgraciadamente, pasará mucho tiempo antes de que por estas vías se arbitren los remedios oportunos. Pero, además, dentro del propio ámbito de los países desarrollados, y en circunstancias de escasez, deben preverse confrontaciones interiores análogas a las que surgieron en España con ocasión de la pasada sequía.

Por todo ello, parece conveniente la materialización de las conclusiones del Congreso Internacional de Valencia de 1997/98 sobre creación del *Centro Internacional para la Gestión y Prevención de los Conflictos sobre el Agua*, en cuya segunda sesión (10) se sugirió que sus tareas se concentraran, entre otras, durante los primeros cinco años en las siguientes actividades:

- Localización geográfica de potenciales zonas de conflictos.
- Asistencia en métodos de resolución de disputas.
- Desarrollo y difusión de información sobre métodos de resolución de conflictos.

(7) R. RUIZ, *Para beber, regar y vivir*, en «Estrella», octubre 1998, pág. 12; también, P. GLEICK (ed.), *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Oxford University Press. Una amplia bibliografía sobre este enfoque, en R. PETRELLA, *Manifiesto del Agua. Por un Contrato Mundial*, en «Revista Valenciana d'Estudis Autonomics», núm. 24/1998, separata, pág. 29.

(8) Me refiero, naturalmente, a R. LLAMAS, *El agua urbana en el siglo XXI: Futuros problemas y posibles soluciones*, en «Revista de Obras Públicas», núm. 3.358/1996.

(9) R. LLAMAS, *El agua urbana en el siglo XXI*, separata del artículo citado, pág. 17.

(10) Vid. «Revista Valenciana d'Estudis Autonomics», núm. 24/1998.

- Proveer mecanismos de mediación imparciales para la prevención de los conflictos a escala internacional, nacional y regional.
- Promover la relación de los organismos implicados.
- Desarrollo de una base de datos sobre instrucciones y expertos en estas tareas.

En el *Manifiesto del Agua* se incluye entre los objetivos de la primera revolución del siglo XXI «el reconocimiento del agua como bien común patrimonial de la humanidad» (11).

2. CUENCAS INTERNACIONALES

Este enfoque ha sustituido al que inicialmente suscitó la atención institucional de los Estados que compartían un mismo curso del agua; por una parte, se supera la óptica exclusiva del río nerviador del sistema, inicialmente el Escalda, el Mosa y el Rhin, y, por otra, el uso exclusivamente contemplado: la navegación (12).

El Congreso de Viena recogió una cláusula que durante mucho tiempo sería Derecho común en esta materia, a saber, que «*las potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable, se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río*».

En estos momentos puede decirse que todas las cuencas del mundo que afectan a varios Estados tienen reconocida relevancia internacional, lo que afecta en Europa a 170 ríos aproximadamente, 15 lagos y 24 canales (13). Salvo el caso de cursos de agua que se agotan en una gran nación: Rusia, China, Australia, USA, Egipto, lo grandes ríos continentales y, en mayor o menor medida, sus cuencas son objeto de algún tipo de regulación en atención a los usos comunes de los ribereños, lo que, entre otros, implica en Europa al Rhin, Oder y Danubio; en Africa al Nilo, Níger y Zambeza; al Indo en Asia; al Colorado San Lorenzo en América del Norte, y al Paranae, Río de la Plata y Amazonas en América del Sur.

Debe también computarse la utilización de las aguas subterrá-

(11) Vid. RICARDO PETRELIA, *Manifiesto del Agua*, loc. cit., pág. 5.

(12) Lo que dio lugar al Tratado de La Haya de 1796 para el Escalda y el Mosa, y el de París de 1804 para el Rhin. Vid. J. ABELLÁN, *Los cursos de agua internacionales*, loc. cit., pág. 462, a quien aquí seguimos.

(13) Vid. V. KOUTIKNON, *Quelques aspects de l'évolution récente de droit fluvial international en Europe. Conferencias sur le Droit International*, Lagonissi, 1966, págs. 9 y ss.; cit. J. ABELLÁN, *Los cursos de agua internacionales*, pág. 462.

neas internacionales que forman parte de las cuencas, aunque algunas de ellas sean no renovables por pertenecer, originariamente, a cuencas hoy extinguidas y que antiguamente se asentaban en lo que hoy son desiertos.

Entre los acuíferos internacionales relevantes se cita el que implica a Libia, Egipto, Chad y Sudán en Africa; el correspondiente al Rin en Europa; el que en la Península Arábiga afecta a Arabia Saudí y a los Emiratos Arabes. En América, un importante acuífero se sitúa entre las fronteras de México y Estados Unidos (14).

A) *Las guerras del agua*

La hipótesis, anteriormente manejada, del déficit de agua útil que hoy padece la Humanidad, y la posibilidad de que se agrande, como vimos, ante las crecientes demandas de mejora de la calidad de vida por parte de los países no desarrollados, ha llevado a algunos autores a prever un incremento de las tensiones en el caso de recursos compartidos, dando lugar a confrontaciones históricas sobre el uso de las aguas dulces utilizadas por varias comunidades (15).

Efectivamente, en algunos puntos del Globo, especialmente en lo que respecta al empleo de aguas subterráneas, hay pie para soportar este tipo de preocupaciones, teniendo en cuenta que investigaciones fiables (16) advirtieron de importantes déficits que podrían afectar en el Oriente Medio a países como Egipto, Jordania, Israel, la Franja de Gaza, Siria e Iraq (17).

Especialmente alarmante es la situación que puede producirse cuando Libia culmine y ponga en explotación los regadíos previstos. Su proyecto en curso de construcción del Gran Río Mamimade, que arrancará de los pozos excavados en el Oasis de Kufra, en el sudeste del país, trasladará el agua por tuberías a la costa mediterránea para irrigar una amplia zona, lo que se supone perjudicará los recursos hoy disponibles para Chad, Sudán y Egipto.

No es probable, sin embargo, que se produzcan conflictos bélicos de cierta importancia por estas causas. No se conocen bien las

(14) Vid A. E. UTTON, «Crisis Management of Transboundary Ground Water», en *AIDA III*, pág. 270.

(15) Un inventario de problemas internacionales urgentes, en M. D. FREDERIKSEN, *La situación de los recursos hídricos mundiales, algunos problemas internacionales críticos*, en «Revista Valenciana d'Estudis Autonomics», núm. 24/1998, págs. 176 y ss. Amplia reseña bibliográfica se incluye en R. PETRELLA, *Manifiesto del Agua*, loc. cit., págs. 37 y 38.

(16) Llevadas a cabo por el Center Law Strategic and International Studies en Washington, publicadas en abril de 1988.

(17) Vid. A. E. UTTON, *Crisis Management of Transboundary Ground Water*, loc. cit., pág. 277.

disponibilidades y alternativas; los trastornos previstos en el estudio de quince meses de duración dado a conocer en 1988 sobre el Oriente Medio no se han materializado; las guerras históricas del agua posiblemente no pasaron de escaramuzas entre tribus o pueblos vecinos, y, sobre todo, disponemos hoy de medios tecnológicos para compensar estas pérdidas, mucho menos costosos que las guerras, como el recurso a la progresivamente abaratada obtención de agua potable a partir de agua salada (18).

En esta misma línea, en el Manifiesto del Agua de R. PETRELLA, ya mencionado, se afirma:

«A pesar de su aparente validez, el argumento fundamentado sobre la escasez no es más que una verdad a medias. Otros análisis ponen de relieve, con toda razón, la importancia de los factores asociados con:

- a) Las rivalidades étnicas, el racismo, la xenofobia.*
- b) Los nacionalismos de todos los géneros.*
- c) Las luchas por la hegemonía regional política, económica o cultural.»*

B) *Mecanismos de pacificación*

Los conflictos surgidos en torno a la utilización de los cursos de aguas internacionales pueden ser dirimidos entre las partes con base a los principios acuñados por la doctrina y los tribunales internacionales. En caso de ausencia de un acuerdo de voluntades, sólo si existen Convenciones adoptadas al efecto podrá suscitarse la intervención de los órganos en ellas previstos para zanjar las controversias o solicitarse la intervención del Tribunal Superior de Justicia con sede en La Haya.

- a) Los principios internacionales.*

A diferencia de lo que sucede en Derecho interno, los principios que poco a poco han venido asumiéndose para limitar la so-

(18) R. LLAMAS, *El agua urbana, en el siglo XXI*, cit., pág. 12. El agua, ha dicho este autor, «puede llegar a ser un factor más del origen de conflictos armados pero, por lo general, no será ni el único ni el principal», con apoyo en LOWL, *Bridging the divide*, «International Security», vol. 18, núm. 1, 1993, págs. 113 y ss., y N. BESCHORNER, *Water and instability in the Middle East*, «Adelphi-Paper», núm. 273/1993.

beranía de los Estados en estos ámbitos no adquieren carácter de fuente de Derecho mediante su recepción jurisdiccional, ya que los pronunciamientos de los Tribunales creados por las Naciones Unidas, y especialmente el Tribunal de La Haya, sólo producen efectos entre las partes (19), si bien en la práctica, sobre todo con la aparición de Tribunales especializados como el Tribunal para el Derecho del Mar (20), los fallos precedentes tendrán una autoridad no desconocible (21).

La progresiva asimilación de restricciones al postulado sólidamente asumido tradicionalmente de la soberanía irrestricta de los Estados ha sido obra, sobre todo, de los Tratados modernos establecidos para regular el uso de los cauces y cuencas compartidos y de su interpretación aplicativa, en lo que ha influido decisivamente la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, a su vez receptiva de los progresos de la doctrina internacionalista y de las organizaciones que la soportan (22).

Todo ello ha determinado que se vayan asumiendo la comprensión de los cauces internacionales como ámbitos de recursos naturales compartidos, la noción de la utilización participativa y razonable, del interés común y de la cooperación entre Estados, y los principios de utilización óptima e inocente que obligan a entregar las aguas como se recibieron, etc. (23).

b) *Los Tratados.*

El más importante instrumento de evitación de conflictos en la utilización multinacional de una determinada cuenca es el acuerdo formal entre los Estados implicados. Se han adoptado también Convenios de carácter general y de mucha menor trascendencia práctica, que fue el caso nada menos que del Congreso de Viena de 1815. Ultimamente, en el contexto de las Naciones Unidas se apro-

(19) Artículo 45.

(20) Que aplicará el Convenio de Ginebra de 1982 y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar de 1994; vid. «United Nations Law of the Sea Bulletin», núm. 122, 1998.

(21) Vid. B. KWIATOWSKA, *The Contribution of the Development of Law and Environmental Law*, en *Towards the International Protection of the Oceans from Rules to Compliance*, en «Ecojus International Conference Lisboa», Expo 98, 17-19 septiembre de 1998. También la aportación del Presidente de este Tribunal, Stephen M. SCHWEBEL, *Fifty Years of the World Court: A critical Appraisal*, en *Are International Institutions Doing Their Job*, «Proceeding of the 90th ASIL Annual Meeting», Washington, 27-30 marzo 1996.

(22) Especialmente la International Law Association y el Institut de Droit International.

(23) Sigo a este respecto la excelente aportación sintética de V. ABELLÁN, *Los cursos de aguas internacionales*, loc. cit., págs. 457 y ss.

bó en 1997 el Convenio sobre *Utilización de Cursos de Agua Internacionales no Navegables* (24).

Este Convenio se hace eco de los progresos antes mencionados sobre la limitación de la soberanía de los Estados ribereños, en aras a una utilización equitativa de los recursos compartidos, que implica el que no pueda alterarse la composición de las aguas que atraviesan un determinado territorio, lo que fue asumido ya a finales del siglo pasado por el Procurador General de los EE.UU., HARMON, para solucionar el conflicto surgido entre Norteamérica y México sobre el uso de las aguas del Río Grande (25). Pero falta precisar en cada caso concreto cuándo se aprecia que existe o no la utilización equitativa y razonable que contempla el artículo 5 del nuevo Convenio Internacional.

Sean cualesquiera las ilusiones doctrinales sobre los principios aludidos y sobre el efecto *erga omnes* de las Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de La Haya, es lo cierto que se sigue manteniendo la situación que describió crudamente el Tribunal arbitral del caso *Lanoux* en 1957, que desestimó las pretensiones de España (26), recordando la necesidad de que exista un compromiso previo entre las partes para que un Tribunal arbitral pueda intervenir, puesto que el Derecho internacional común no proporciona indicaciones sobre un supuesto principio general del Derecho que supla estas carencias.

La praxis internacional ratifica estas premisas, dando precisamente lugar a múltiples Acuerdos y Convenios que prevén la entrada en funcionamiento de los órganos que a continuación exponremos.

Es imposible catalogar aquí todos los instrumentos convencionales y existentes —sólo para Europa, la FAO ha recogido 104 (27)—, por lo que a título meramente ejemplificador mencionaremos los que implican a España con los Estados limítrofes.

La referencia internacional de las vías de agua compartidas entre Portugal y España arranca del Tratado de Límites de 29 de septiembre de 1864 (28), al que siguieron, ya en nuestros tiempos, los siguientes:

(24) Vid. B. KWIATKOWSKA, *The Contribution of the International Court of Justice to the Development of Law of the Sea and the Environmental Law*, loc. cit., pág. 2.

(25) Vid. J. BRUHACS, *The Law of Non-navigational use of International Watercourses*, Dordrecht, 1993, pág. 45.

(26) Sentencia de 16 de noviembre de 1957, «Revue Générale de Droit International Public», vol. LXII, 1958, págs. 79 y ss.

(27) Vid. *Tratados sobre el uso de los cursos internacionales de agua para fines diferentes de la navegación*, Roma, 1993.

(28) Vid. A. A. GUIMARES, *The River Douro: a Practical Case under the Laws of Water*

- Convenio entre España y Portugal para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes, con protocolo adicional, hecho en Lisboa el 16 de julio de 1964.
- Convenio y protocolo adicional para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y de sus afluentes, hecho en Madrid el 29 de mayo de 1968.
- Estatuto de funcionamiento de la Comisión creada por el Convenio hispano-portugués de 1968 para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana, Chanza y de sus afluentes, hecho en Lisboa el 6 de junio de 1969.
- Reglamentos de la Comisión Hispano-Portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en sus zonas fronterizas, hechos en Lisboa el 6 de junio de 1969.
- Segundo protocolo adicional al Convenio de 29 de mayo de 1968 entre España y Portugal para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y de sus afluentes en lo que respecta al aprovechamiento hidráulico del tramo internacional del río Miño, hecho en Guarda el 12 de febrero de 1976.

Entre los Convenios firmados entre España destacan el correspondiente al lago Lanoux, ya mencionado, que ha marcado un hito, nada positivo por cierto, en la historia del régimen jurídico de las aguas compartidas, y los adoptados para el sector fronterizo del País Vasco (29).

En el Acta Adicional de los Tratados de Límites de 1866 se prohíbe la alteración de caudales y cursos, y en el Convenio sobre pesca en el río Bidasoa se impide arrojar al río drogas, materias explosivas o cebos que puedan perjudicar o destruir la pesca.

courses, en «Review of European Community and International Law», núm. 2/1996, págs. 145 y ss., y del mismo, «Direito do Ambiente e Rios Internacionais: o caso do rio Douro», en *Os novos desafios ambientais: as respostas do Direito*, Universidade Católica do Porto, 14-15 marzo 1997, pág. 11.

(29) Vid. a este respecto C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTES, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, y *La protección internacional del medio ambiente*, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, págs. 317 y ss.

C) *Organos de solución de controversias*

Los Convenios dan pie a la solución amistosa de los conflictos que pudieran presentarse en su ejecución, exhortando a las partes para llegar a este tipo de acuerdos. En todos ellos suele preverse el nombramiento de una Comisión permanente, de integración paritaria, encargada de controlar el uso de las aguas internacionales de conformidad a lo previsto, a la que se incorporan a veces técnicos, si éstos no constituyen una Comisión de apoyo paralela. La Presidencia, si existe, se asume rotativamente por los jefes de las respectivas delegaciones nacionales.

Los auténticos problemas surgen cuando no hay consenso para la solución de los conflictos que puedan surgir; para ello en los Convenios se suelen contemplar mecanismos de conciliación consistentes en el nombramiento de un Tribunal arbitral del que acostumbran a formar parte componentes procedentes de la Comisión de seguimiento. Para la nominación de estos representantes, si las partes no les han designado, y sobre todo del miembro independiente, suele preverse recurrir bien al Presidente del Tribunal Internacional de Justicia (30), bien al Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (31).

En cuanto al procedimiento arbitral propiamente dicho, el Convenio del lago de Lanoux de 12 de julio de 1958, ya citado, remite al Convenio de Arbitraje de 10 de julio de 1929 (32).

3. CUENCAS INTERREGIONALES

Las soluciones son más fáciles cuando las discrepancias sobre la utilización de las aguas se plantean en medios sometidos a la soberanía de un Estado; sin embargo, no son descartables tensiones políticas, a veces de difícil solución por vías procesales ordinarias, cuando están implicadas jurisdicciones territoriales autónomas de Estados federados o regiones, teniendo en cuenta que los

(30) Convenio entre Francia y Alemania de 4 de julio de 1961 para la regulación del Rin, artículo 17. Análoga solución adoptan varios Convenios, como el de París de 20 de diciembre de 1961 para la protección del Sena contra la contaminación, si bien en este Convenio se recurre a esta fórmula y sólo si no se consigue encontrar un arbitrio neutral procedente de un país no parte del Convenio, artículo 17.

(31) Acuerdo de Berna de 30 de abril de 1966 sobre contaminación del lago de Constanza, artículo 10; Convenio de 3 de diciembre de 1976 sobre protección del Rin de la contaminación química, artículo 26, entre otros.

(32) Sociedad de Naciones, Colección de Tratados, vol. 796, pág. 217.

poderes ejercidos en estos espacios vienen respaldados por las Constituciones en vigor.

A) *Algunas experiencias*

En muchos países del mundo se dan las circunstancias antes expuestas, originándose confrontaciones no desprovistas de componentes emocionales, especialmente en situaciones de escasez, cuando se propone, como parecería en principio lógico, trasvasar agua de una cuenca excedentaria a otra deficitaria, a lo que desde una perspectiva no económica en EE.UU. se oponen también organizaciones conservacionistas, dentro de un mismo Estado federado: California y Texas ganaron un referéndum que bloqueó esta opción (33).

Estados Unidos de Norteamérica. La experiencia más significativa de este país en relación con la problemática ahora abordada fue la del Acuerdo sobre el río Delaware, que puso en entredicho algunos de los postulados clave de la Federación Norteamericana, como la reserva de los Poderes Federales y las atribuciones del Tribunal Supremo.

Desde hace años se venía intentando garantizar el abastecimiento a Nueva York con los caudales de este río, que servía también a Nueva Jersey y Pensylvania, para lo que, tras largas negociaciones, se redactó un Tratado que fue suscrito por todos los Estados afectados y ratificado por el Presidente Kennedy (34).

Para la ejecución y el desarrollo del Tratado se creó una Comisión que integraba a los Gobernadores de los cuatro Estados implicados y un representante del Presidente de los Estados Unidos.

India. Aquí también las competencias hídricas son de los Estados, no obstante lo cual el Gobierno central desempeña un papel fundamental en la coordinación de la utilización de los múltiples cursos interestatales, frecuentemente vía financiación. Para la solución de los conflictos planteados se ha creado una jurisdicción especial (35).

(33) Vid. A. K. BISWAS, «Long Distance Water Transfer Problems and Prospects», en A. K. BISWAS y otros, *Long Distance Water Transfer: A Chinese Case Study and International Experience*, United Nations University, 1983, págs. 1 y ss.

(34) Vid. J. F. WRIGHT, «La experiencia estatal en el Delaware», en *Seminario de Administración de Cuencas Interjurisdiccionales*, Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua, Mendoza, 1975, pág. 19.

(35) Vid. P. RAM, «Informe sobre la India. Administración de los recursos hídricos y convenios sobre litigios de agua», en *Seminario de Administración de Cuencas Interjurisdiccionales*, cit., págs. 77 y ss.

Australia. La administración de los ríos es competencia de los Estados, según la Constitución, incluidos los interestatales. Por otra parte, el Tribunal Supremo rehúsa intervenir en casos como éstos, que considera de naturaleza eminentemente política, por lo que los Estados y el Gobierno federal deben conseguir acuerdos, como el que afecta al río Murray, para el que ya en 1914 se creó una Comisión mixta con poderes limitados muy inferiores a los que para cuestiones análogas se han creado en muchos países (36).

Argentina. Las Provincias, aquí equivalentes a los Estados federados, tienen asignadas por la Constitución competencias sobre los recursos hídricos como regla general (37), lo que hace que la administración de cuencas interprovinciales se encargue a Comités específicos con participación de organismo nacionales, provinciales e interprovinciales. Es en materia de aprovechamiento hidroeléctrico donde surgen mayores problemas al reclamar las Provincias para sí estas atribuciones, lo que las enfrenta al poder nacional, que viene asumiendo estas competencias (38).

Japón. A diferencia de los casos anteriores, esta nación tiene un régimen centralizado, si bien en materia de cuencas fluviales está haciendo un gran esfuerzo para reintroducir las antiguas relaciones de los pueblos con sus ríos en el contexto de una gestión ambiental de los espacios fluviales compartida por las autoridades centrales, las locales y los habitantes de la zona (39).

B) *España*

España es un Estado fuertemente descentralizado pero que, a su vez, ha asumido tradicionalmente, de forma pionera, la gestión del agua sobre la base natural de la cuenca, que ahora se postula, por cierto, para toda Europa por el Consejo de la UE (40), pero

(36) Vid. S. D. CLARK, *Ríos interestatales en Australia*, loc. cit., págs. 143 y ss.

(37) Vid. M. MATHUS, en *AIDA*, cit., pág. 308.

(38) Vid. A. BLANCO, *Federalismo, regionalización y despacho unificado de cargas eléctricas en Argentina*, en «Ambiente y Recursos Naturales», vol. IV, núm. 3, septiembre 1988, págs. 31 y ss.

(39) Vid. *Inviting Rivers. Where nature and human incet*, River Council, Tokio, junio 1997.

(40) Vid. *Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, «DOCE», C 355, 21-11-97.

que entre nosotros plantea conflictos en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de éstas con el propio Estado (41).

a) *Los criterios básicos.*

La Constitución española establece pautas claras para la distribución de las competencias implicadas, asignando al Estado «la legislación, ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización, con el mismo criterio, de las instalaciones eléctricas» (42). También incumbe al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente (43), las obras públicas de interés general o aquellas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (44).

A las Comunidades Autónomas corresponde la gestión ambiental (45), las obras públicas de interés autonómico (46) y los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma (47).

b) *Instrumentos legales de conciliación de intereses.*

Prescindimos de mayores precisiones sobre el alcance conceptual y legal de la distribución competencial ya apuntada, dado el énfasis comparativista del presente estudio (48), sumalizando a continuación los cauces disponibles para zanjar los conflictos que pueden plantearse entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las leyes que desarrollan la Constitución española concretando las competencias que allí se asignan genéricamente al Estado pre-

(41) Vid. S. MARTÍN RETORTILLO, *Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas*, en núm. 128 de esta REVISTA, 1992, págs. 48 y ss.; A. EMBID, *Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 37/1993, págs. 37 y ss., y A. FANLO, «La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua», en *Problemas actuales de la gestión del agua: la realización de las infraestructuras. El cuidado del medio ambiente*, Seminario Permanente de Derecho de Aguas, Zaragoza, 6-7 marzo 1997.

(42) Artículo 149.22.

(43) Artículo 149.23.

(44) Artículo 149.24.

(45) Artículo 148.9.

(46) Artículo 148.4.

(47) Artículo 148.10.

(48) Para lo que, además de la bibliografía reseñada *supra*, puede consultarse la obra, dirigida por A. EMBID, *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993, donde se inserta mi colaboración sobre «El Ordenamiento Hídrico en la Comunidad Valenciana», págs. 87 y ss.

valecen sobre la normativa autonómica, salvo que aquél se exceda en sus atribuciones, lo que podrá determinar la intervención correctora del Tribunal Constitucional.

Mencionemos en primer lugar a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que tiene por objeto la delimitación del dominio público hidráulico, la ordenación del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por la Constitución. La Ley define el ámbito del dominio público a partir del criterio de la unidad de ciclo, mantiene las Confederaciones Hidrográficas y, como unidad básica de gestión, asume la cuenca parte de la planificación hidrológica como *prius* operativo, regula la utilización del dominio público hidráulico y su protección y prevé los recursos financieros necesarios para su aplicación (49).

Leyes especiales se ocupan de los instrumentos aplicables tanto para la aprobación del Plan Hidrológico Nacional (50) como de las obras hidráulicas de interés general (51).

c) *La función coadyudante del Tribunal Constitucional.*

Este órgano constituye en este y en otros campos una instancia clave para la armonización legal de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, interpretando los dictados de la Constitución. Ha producido una Sentencia decisiva en relación con el Derecho de Aguas, enjuiciando en su conjunto la Ley de Aguas de 1985 (52), lo que no agota su intervención ya que, siendo el ordenamiento de aguas de carácter horizontal, abarca numerosos ámbitos donde la disciplina hídrica de rango legal incide conflictivamente con distintas atribuciones constitucionales sectoriales relacionadas con la agricultura, el ambiente, la pesca, los espacios naturales, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local, salud pública, montes, economía, etc., lo que ha dado lugar a la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre, sobre la Ley 17/1987, de 13 de julio, sobre la Administración Hidráulica de Cataluña (53). Todo esto da al ordenamiento español un carácter ejemplificador de las dificultades de articulación de competencias públicas en esta materia.

(49) Para la comprensión y exégesis de esta Ley me remito a la monografía de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, Cívitas, Madrid, 1997.

(50) Artículo 43.1.

(51) Artículos 43.1 y 44.

(52) Sentencia 222/1988, de 24 de diciembre.

(53) Además, entre otras, SSTC 113/1983, 77/1984, 227/1998, 149/1991 y 36/1994. Vid. al respecto A. FANLO, «La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua», cit.

d) *La sanción por ley del Plan Hidrológico Nacional.*

Corresponde a este Plan la coordinación de los diferentes planes de cuenca y, especialmente, la adopción de los pronunciamientos correspondientes a las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca (54).

Teóricamente, por estas vías se distensionarían los conflictos suscitados por los trasvases intercuenas, que tienen un fuerte soporte emocional pero también económico, por las ilusiones depositadas en la creación de nuevos regadíos en la Comunidad Autónoma por la que circulan naturalmente las aguas, pese a que pueden no estar agronómicamente justificadas por razones climáticas o de demanda de mercado de los productos (55).

Pero sucede que los planes de regadío no esperan a la planificación hidrológica y están sustentados por Administraciones diferentes, con lo que éstos se enfrentarán con hechos legalmente consumados, como los que se han producido con la aprobación del Real Decreto-Ley 9/1998, de 28 de agosto, por el que se declaran de interés general nada menos que 37 obras hidráulicas para riegos y otras tantas para otros fines.

Por último, señalaremos que hasta la fecha no ha podido aprobarse ningún Plan Nacional, debido a las complejidades técnicas, económicas y jurídicas, pero sobre todo al juego de los intereses sociales territoriales que hemos descrito.

4. PUGNAS INTRAAUTONÓMICAS

Abordaremos finalmente los enfrentamientos de base hídrica que pueden producirse en el área territorial de una Comunidad Autónoma y de una sola cuenca.

A) *Planes de cuenca*

Según la Ley de Aguas de 1985, estos Planes, que se aprueban por Decreto, deberán precisar los criterios de prioridad, la compatibilidad de usos y el orden de preferencia entre los distintos apro-

(54) Artículo 43.1.d) de la Ley de Aguas.

(55) Vid. lúcidamente, sobre este particular, A. GIL OLCINA, *Macrotrasvases y nuevos regadíos*, en «El País», Comunidad Valenciana, 12 octubre 1998, pág. 2.

vechamientos (56), lo que determinará la asignación de recursos actuales y futuros (57).

Para la materialización de estas previsiones, si no es necesario recurrir a los trasvases, bastará en muchos casos con la utilización de la concesión administrativa (58).

B) *Comunidad de Regantes*

Estas organizaciones, peculiares del ordenamiento español, tienen raíces históricas ancestrales que enlazan con las prácticas de antiguas civilizaciones del riego, a las que puede asimilarse la del Imperio Inca.

Constituyen unidades básicas de participación en régimen de autoadministración de los recursos hídricos. Las más frecuentes son las de regantes que tienen como finalidad esta actividad agrícola (59).

Jurídicamente se las considera Corporaciones de Derecho público y se apoyan en los Jurados de Riego para dirimir las disputas y mantener el orden en el uso del agua. A estas finalidades responde también el secular Tribunal de Aguas de Valencia, recogido en el artículo 125 de la Constitución, que es en realidad un órgano administrativo, no jurisdiccional (60), sometido en todo caso a la ley.

Los Tribunales ordinarios, singularmente los contencioso-administrativos, pueden venir involucrados en estos niveles para zanjar discrepancias jurídicas en las que estén implicadas las distintas Administraciones hídricas.

(56) Artículo 40.c).

(57) Artículo 40.d).

(58) Como he sostenido en mi trabajo *Sobre trasvases, concesiones y convenios. El suministro de agua a la Comarca del Vinalopó*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 96/1997, págs. 499 y ss.

(59) Me remito a mi artículo *Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras*, en núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 23 y ss.

(60) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, Cívitas, Madrid, 1997, págs. 510 y ss. En otro sentido, V. GINER BOIRA, *El Tribunal de las Aguas de Valencia*, Graficuatre, Valencia, 1988.