

esencial, se ve acompañada de otra que le es directamente tributaria: el carácter disperso y heterogéneo del régimen jurídico de los trasvases. Ambas nociones pueden entenderse como el eje vertebrador de la monografía que aquí se recensiona. Así, los conflictos y controversias entre los intereses de las cuencas cedentes y de las cuencas receptoras se ponen de manifiesto en el primero de los capítulos que componen la obra (denominado «Las transferencias de recursos hídricos a la luz de los nuevos Estatutos de Autonomía. Especial referencia a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha»). El carácter disconexo de la normativa referente a los trasvases, así como sus elementos nucleares, son abordados en el capítulo segundo («Antecedentes históricos y elementos conceptuales de las transferencias»). Por último, el capítulo tercero («Las condiciones de las transferencias») ofrece las piezas que deben ser incorporadas en la tarea de [re]construcción de una regulación satisfactoria de las transferencias de recursos hídricos.

En el primero de los capítulos señalados, dedicado a las competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia de gestión hídrica, se observa cómo el agua se ha convertido en uno de los escollos del proceso de reforma estatutaria en curso. Con anterioridad al actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía (EE.AA.), la mayoría de CC.AA. ostentaban competencias conexas con políticas de aprovechamiento y protección del agua, fuese por tener a ésta como objeto específico o bien por servir de soporte a otros títulos competenciales sectoriales. Sin embargo, las principales competencias de ordenación y gestión han permanecido en manos del Estado, situación ante la cual las CC.AA. han intentado afianzar y especificar sus títulos competenciales con ocasión de la reforma de sus respectivas normas estatutarias. Y ello a través de varias vías. En primer lugar, mediante la incorporación a los EE.AA. de principios rectores relacionados con la gestión del agua, en íntima conexión con el artículo 45 de la Constitución española (CE), técnica ésta especialmente presente en el nuevo Esta-

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: *Régimen jurídico de los trasvases*, Thomson-Civitas, Cortes de Castilla-La Mancha, 2009, 269 págs.

Dentro del ámbito de estudio abarcado por el Derecho de aguas, la regulación de las transferencias de recursos hídricos ha recibido hasta el momento una dedicación doctrinal limitada. A paliar tal situación ha venido a contribuir la monografía *Régimen jurídico de los trasvases*, de la profesora doctora de Derecho administrativo Isabel GALLEGU CÓRCOLES (Universidad de Castilla-La Mancha).

La articulación normativa de los trasvases es una cuestión con significativas connotaciones políticas, dada la palmaria influencia de la distribución de los recursos hídricos sobre la vertebración económica y social de un territorio. A ese carácter de recurso estratégico esencial que ostenta el agua se debe el hecho de que la ordenación jurídica sea en este ámbito particularmente instrumental al servicio de las diferentes opciones políticas. Esta primera idea,

tuto andaluz. En segundo término, a través de la inclusión de nuevos títulos competenciales autonómicos relativos a la gestión hídrica, más amplios en el caso de las cuencas hidrográficas intracomunitarias y más restringidos en lo que respecta a las cuencas intercomunitarias. En el caso de las aguas que pertenezcan a cuencas intracomunitarias, la asunción de competencias «exclusivas» por parte de las CC.AA. en sus EE.AA. ha sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio). El TC ha salvado la constitucionalidad de este tipo de previsiones interpretando que no deben entenderse como límite a las competencias sobre materias reservadas en exclusiva al Estado, las cuales «se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales» (FJ 56, 64 y 65). Pendiente de resolución por parte del Tribunal se encuentra la impugnación del artículo 51 del EA andaluz, que transfiere la gestión de la cuenca del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. En cuanto a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, las competencias asumidas se traducen en la participación en los órganos de gestión y planificación de las aguas (caso del nuevo Estatuto de Cataluña y de la retirada Propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha), o en la colaboración en el proceso de adopción de la decisión de transferir recursos hídricos, mediante la emisión de informes preceptivos y «determinantes» —que no vinculantes— por parte de la Comunidad Autónoma afectada (caso de los Estatutos de Cataluña, Aragón, Castilla y León, Andalucía y Propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha). También al respecto se ha pronunciado el TC en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, estableciendo que «es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación,

que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 65). Por último, algunas CC.AA. han introducido en sus EE.AA. el reconocimiento de un derecho al agua como derecho autónomo de contenido sustantivo (así, en Valencia, Aragón y en la Propuesta castellano-manchega). La constitucionalidad de esta última técnica ha sido confirmada por el TC en dos sentencias interpretativas (SSTC 247/ 2007, de 12 de diciembre, y 249/200,7 de 13 de diciembre), cuya fundamentación es objeto de análisis en la obra que recensamos. En síntesis, el TC salva la previsión estatutaria de un derecho al agua a través de su consideración no como derecho subjetivo *sensu stricto*, sino como mero criterio o directriz para los poderes públicos de la respectiva Comunidad Autónoma, cuyo efectivo ejercicio está condicionado a la necesidad de ulterior desarrollo legislativo autonómico.

El capítulo segundo, como se ha adelantado, está dedicado al análisis de los antecedentes históricos y de los elementos conceptuales del vigente conglomerado normativo que disciplina la articulación jurídica de los trasvases. Partiendo de la casi irrelevancia jurídica de los trasvases propia de finales del siglo XIX, y pasando por las aportaciones realizadas por la Ley de Aguas de 1879, el Proyecto de Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 y el Plan General de Obras Públicas de 1939-41, se hace especial hincapié en la vigente Ley de Aguas de 1985 (LA 1985) y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (TRLA 2001, con sus posteriores modificaciones). Como es sabido, la decisión fundamental de la LA de 1985 fue, además de la categorización expresa del agua como bien de dominio público, la consagración del principio de unidad de cuenca y la introducción de la planificación hidrológica como elemento fundamental para la gestión y uso de las aguas. Sin perjuicio de permitir que las transferencias hidráulicas preexistentes

siguieran rigiéndose por su título legal o concesional vigente, la LA 1985 reservaba la aprobación de las nuevas transferencias a un Plan Hidrológico Nacional (PHN), lo que suponía la incardinación de toda nueva transferencia dentro del proceso planificador. No obstante, y quizá debido al tortuoso devenir de la Planificación Hidrológica en España (fracaso del anteproyecto de PHN en 1993 y aprobación en 2001 de la Ley del PHN, que sería derogada en parte en 2004 y modificada de nuevo en 2005), la LA 1985 no ha impedido la aprobación de nuevas transferencias de agua entre cuencas a través de leyes singulares posteriores. A este conglomerado de normas deben sumarse los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC), que han venido siendo aprobados a partir de 1998. También en este segundo capítulo se analizan, como habíamos anticipado, los elementos conceptuales básicos del régimen de los trasvases en España. Para ello, GALLEGO CÓRCOLES parte de la noción de *planificación hidrológica* recogida por la LA 1985, que establece que la planificación se realizará mediante dos tipos de planes hidrológicos, los de cuenca y el nacional, cuyo objeto, ámbito territorial, contenido y procedimiento de elaboración difieren entre sí. Resulta con ello manifiesta la importancia que la LA 1985 concede a la *cuenca hidrográfica* como criterio territorial determinante de la planificación, con la consiguiente gestión descentralizada del recurso. El elemento clave para la gestión de las aguas es la cuenca hidrográfica, a través de la cual intentan discernirse las competencias del Estado y de las CC.AA. De ahí que la profesora GALLEGO CÓRCOLES mantenga la vigencia del *principio de legalidad* para la aprobación de las transferencias entre distintas cuencas hidrográficas, aunque se trate de cuencas pertenecientes a una misma demarcación o PHC. Y, al hilo del principio de legalidad, una última distinción conceptual es necesaria: la diferencia, acogida por el PHN, entre los conceptos de transferencia y trasvase. Sólo respecto de la *transferencia*, entendida como decisión normativa que posibilita a la Administración conceder trasvases, debe exigirse el rango de ley; la aprobación del *trasvase* (esto es, del concreto volumen de agua que

se va a derivar a la cuenca receptora) es una potestad de la Administración de carácter discrecional.

El tercer y último capítulo del libro se ocupa de las condiciones de las transferencias que deben ser establecidas mediante ley, por hallarse incluidas en el ámbito de la reserva legal a tenor del artículo 45.1 del TRLA. Entre ellas, aparte de la condición básica y general de respeto de los principios de unidad de cuenca y de prioridad de la cuenca cedente, se incluyen aquellos condicionantes de carácter hidrológico, económico-financiero, organizativo y medioambiental que afectan tanto a la decisión de trasvasar como al mecanismo de ejecución del trasvase. El carácter disperso y heterogéneo de la normativa vigente resulta especialmente manifiesto en este ámbito. Tras la derogación de la parca regulación que establecía la LPHN al respecto, no existe en nuestro Derecho positivo norma alguna que establezca, con carácter general, los condicionantes a que deben someterse las transferencias de recursos hídricos. Es por ello por lo que GALLEGO CÓRCOLES, en lo que supone una de las aportaciones más valiosas de la obra, realiza un esfuerzo de sistematización para ofrecer una visión general de los tipos de condiciones a que deben someterse los trasvases, a partir del análisis pormenorizado de las distintas normas especiales reguladoras de cada una de las transferencias vigentes. El resultado de esta labor es la distinción de cuatro grandes clases de requisitos a los que la ley debe sujeción: condiciones de carácter *hidrológico* (en particular, la necesaria existencia de caudales excedentarios en la cuenca cedente y de un déficit hidráulico en la cuenca receptora), condiciones de carácter *económico-financiero* (que se traducen en la necesaria previsión de medidas compensatorias para la cuenca hidrográfica cedente), condiciones de naturaleza *organizativa* y condiciones de carácter *medioambiental* (estas últimas cifradas en la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental a todos los proyectos de transferencias entre cuencas, como establece con carácter general el artículo 15 LPHN para todos los proyectos de manera individual y conjunta

y, en su caso, para los planes y programas relativos a los mismos).

En definitiva, GALLEGO CÓRCOLES reconstruye de manera sistemática con su valioso estudio el régimen jurídico de las transferencias, poniendo de manifiesto que existen elementos suficientes para articular un régimen jurídico de los trasvases que responda a patrones más coherentes y homogéneos, como resulta de la derivación de las soluciones particulares ofrecidas por la normativa vigente a un plano de mayor generalidad. Su análisis revela también que buena parte de los problemas jurídicos planteados por la regulación de esta materia pueden ser resueltos a través de la aplicación de categorías dogmáticas del Derecho administrativo general tales como las potestades discrecionales de la Administración y su control, el principio de legalidad, la necesidad de transparencia o la colaboración entre Administraciones.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO
Universidad de Castilla-La Mancha