

CAPÍTULO V
ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y COMPETENCIAS SECTORIALES
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

5.1 Introducción

La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en España, no es simple, sobre todo considerando como señala el doctor FANLO LORAS Antonio, que “en la actuación sobre el espacio físico concurren competencias de distintas administraciones públicas con diferente objeto jurídico”³⁶⁹, y que es importante su análisis, para tener una visión de la gestión del agua en España.

Este capítulo tiene como objetivo el estudio de las competencias de las comunidades autónomas que se proyectan sobre el agua. Específicamente las competencias que provienen de la Constitución, de los estatutos de autonomía, de las leyes de transferencias y decretos de traspaso. Algunas de esas competencias permiten administrar directamente el agua a las comunidades autónomas, como consecuencia de poseer cuencas hidrográficas intracomunitarias, o la incorporación a los órganos de gestión y planificación de los organismos de cuenca, cuando no poseen este tipo de cuencas.

Pero además, las comunidades autónomas han dictado normas en desarrollo de los preceptos constitucionales, que le confieren competencias en materia de protección de medio ambiente, pesca, sanidad, ordenación del territorio, montes y otras, que pueden influir sobre el agua. Por lo que es indispensable verificar la constitucionalidad de las mismas, así como las interferencias que en su ejecución pueden producirse, y las posibles lesiones de las competencias que sobre ese mismo medio tienen los organismos de cuenca o al contrario, porque puede suceder que el Estado (organismos de cuenca), en ejecución de sus competencias pueda menoscabar las que sobre alguna competencia sectorial tengan las comunidades autónomas.

5.2 Los Estatutos de Autonomía, decretos de traspasos sobre aprovechamientos hidráulicos y la Ley 9/1992, de 23 de diciembre

La Constitución española de 1978, delimitó las competencias del Estado y las comunidades autónomas. Pero esa delimitación en materia de aguas no fue pacífica, creando algunos inconvenientes que ahora son parte de la historia de este país, pero que en su momento fueron muy discutidas por la doctrina³⁷⁰. La situación no mejoró con la sanción de una nueva ley de Aguas en el año de 1985, la cual según algunas Comunidades violentaba sus competencias. Así pues, hubo de intervenir el Poder Judicial (STC 227/1988, de 29 de noviembre), con la cual quedaron resueltas, las diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en lo que a competencias en gestión del agua se refiere, aclarando los términos

369 FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del agua y medio ambiente*. Editorial Civitas, S.A. Madrid: 1997. Pág. 139.

370 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 128. Madrid: mayo-agosto 1992. Pág. 23 a 83. V. Igualmente: EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 37-79. FANLO LORAS Antonio. Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 549-598. DELGADO PIQUERAS Francisco. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia de 29 de noviembre de 1988. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 118. Madrid, España: Enero-abril de 1989. Pág. 271-294. MEILÁN José Luis y RODRÍGUEZ ARANA Jaime F. Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos

constitucionales y de la Ley de Aguas, asimilando el concepto de Cuenca Hidrográfica como elemento delimitador de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, subsistiendo aún algunas discrepancias en competencias que se proyectan sobre el agua (protección del ambiente, suelos, pesca fluvial, etc.), pero que mencionaré más adelante.

Se distinguen entonces, dos tipos de cuencas (intercomunitarias e intracomunitarias), otorgando competencias sobre las primeras, al Estado a través de los organismos de cuenca y sobre las segundas, a las comunidades autónomas. De manera que las comunidades autónomas, pueden asumir competencias de legislación y ordenación en las cuencas intracomunitarias, abriendo la posibilidad de que lo hicieran, siempre que lo dispusieran en sus estatutos, situación ésta que presume la sentencia, contenían ya los Estatutos de los recurrentes, pues se decanta por la similitud de los términos “recursos y aprovechamientos”³⁷¹. En este sentido se pronuncia la sentencia y que me permito transcribir:

En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. De acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, y como admite el Letrado del Estado, para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas³⁷².

Pero ante de esta sentencia y posteriormente, con base en el procedimiento previsto en la Ley del Proceso Autonómico³⁷³, el Estado ha traspasado servicios a las comunidades autónomas. Los primeros decretos, como consecuencia de la existencia de diferencias en la forma de acceder a la organización estatal, las comunidades autónomas se clasificaban en comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 151 y asimiladas y comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución. Bien con relación a las primeras, consideradas de techo competencial alto, el Estado traspasó por ejemplo, la elaboración del Plan Hidrológico del Pirineo Oriental (Cataluña) y los planes hidrológicos de Galicia. Mientras que a las comunidades del segundo tipo (techo competencial bajo), el Estado se reserva genéricamente todas las funciones que tiene legalmente atribuidas en materia de obras públicas,

gallego y canario. *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público*. No. 11. Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Editorial Novagràfik, S.A. Barcelona, España: diciembre de 1989. Pág. 29-48. EZQUERRA HUERVA Antonio. Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). En: Gobierno de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 10. Edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Aragón, España: Junio 1997, Pág. 377-399. Más recientemente, y con nuevas opciones al reparto de competencias, en la segunda parte del libro, escrito por la primera de los dos autores (El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas), en la obra: CARO-PATÓN CARMONA Isabel y BERNARD-FRANK Macera. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y Aguas*. Universidad de Valladolid. Salamanca, España: 2002. P-p. 175, entre otros.

371 Una de las críticas más fuertes a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resulta precisamente esta: La Sentencia asume una similitud práctica de los términos recursos y aprovechamientos. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas... Pág. 68. Lo cierto fue que a raíz de 1994, casi todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos la posibilidad de ordenar sus recursos hidráulicos siempre que discurren únicamente por su territorio. Es decir entendieron que no era posible el razonamiento del Tribunal Constitucional porque la mayoría de los estatutos para ese momento (con excepción de Andalucía), hacían referencia a “aprovechamientos” y no a recursos.

372 FJ. No. 18, STC 227/1988, de 29 de noviembre...

373 La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. BOE 15 de octubre 1983, núm. 247/1983. El Congreso tomando en consideración la sentencia STC 76/1983, de 5 de agosto, contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). BOE 197, de 18 de agosto, dictó esta Ley, en la que regula el conjunto de normas aplicables a las Comunidades Autónomas para la transferencia de servicios.

pudiendo traspasar a las comunidades, las obras en materia de abastecimiento de aguas, saneamientos, encauzamientos y defensas de márgenes en áreas urbanas y Regadíos³⁷⁴.

En fechas posteriores, se han dictado decretos similares en su contenido (obras hidráulicas) para otras comunidades (RD 482/1985, de 6 de marzo, para Canarias; RD 2792/1986, de 30 de diciembre, para Galicia; RD 115/1995, de 27 de enero, para Baleares).

Un contenido parecido tiene también el Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos³⁷⁵ o más recientemente el RD 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones de la administración del Estado a la comunidad autónoma de Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur).

En sentido contrario, es importante por lo que se dirá más adelante, no han recibido decretos de traspasos, las siguientes comunidades: (comunidades litorales y con cuencas internas: Asturias, Cantabria, comunidad Valenciana y Murcia) o aquellas que tienen cuencas endorréicas (Aragón –cuenca de Gallicantá– o Castilla –La Mancha– cuenca de Pozohondo)³⁷⁶.

De estos traspasos, puede resaltarse el RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas. Con este decreto, según la respetable voz del maestro EMBID IRUJO Antonio, “se ha producido un traspaso de competencias a la Generalidad, que en verdad corresponden al Estado. Específicamente la situación se presenta en materia de policía demanial, autorizaciones de vertidos y utilización del dominio público hidráulico, supeditado a la posterior vigilancia del Estado o a un peculiar sistema de silencio administrativo –positivo para la Generalidad– sobre aguas supracomunitarias”³⁷⁷, vale decir que no forman parte de la cuenca del Pirineo, ni de ningún otro río y sí de la cuenca del Ebro. Es decir que la administración hidráulica de Cataluña tiene la función ejecutiva de policía de aguas bajo el superior control y supervisión de la confederación hidrográfica del Ebro, así como la tramitación autorizaciones de vertidos en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña (pero pertenecientes a la cuenca del Ebro). La confederación hidrográfica del Ebro recibirá las propuestas de resolución de la administración hidráulica catalana y deberá decidir en el plazo de seis meses, sí no lo hace se considerará aceptada la propuesta.

En este proceso de transferencias y delimitación de competencias, tuvo particular importancia la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (CCAA de techo competencial bajo), para que puedan ordenar y hacer concesiones de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas

374 Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales*. Editado por: Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1992. Pág. 25 y 26.

375 El País Vasco no ha sancionado hasta la fecha el Plan Hidrológico de sus cuencas internas, estas siguen incluidas en el Plan Hidrológico del Norte III. V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación por el Tribunal Supremo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar*. Logroño, España: 2004. Pág. 12. Pero ya ha dado los pasos pertinentes para hacerlos con la reciente creación del Consejo del Agua del País Vasco. V. también Decreto 33/2003, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo del Agua del País Vasco y se regula el procedimiento de tramitación del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín No. 2003046, de 05 de marzo de 2003.

376 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación...* Pág. 13.

377 EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica. En: EMBID IRUJO Anotnio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 33-34.

discurran íntegramente por el ámbito territorial de la comunidad autónoma. De manera que esta norma, eliminó la diferencia de comunidades con autonomía amplia y reducida, y la única diferencia válida es que las comunidades autónomas tengan o no cuencas propias (cuencas intracomunitarias). Esta norma, será de gran importancia para las Islas Baleares, para Cantabria y Asturias³⁷⁸. Pero en cambio, para la mayoría de comunidades, como lo señala MARTÍN RETORTILLO Sebastián, esta Ley resulta inoperante, pues todos sus ríos están interconectados a uno principal³⁷⁹.

A pesar de ello, la mayoría de las comunidades autónomas procedieron a reformar sus estatutos de autonomía a partir de 1994, luego de la aprobación de la Ley 9/1992. Así que muchas de las competencias que anteriormente se tenían entre las que asumirían pasados los cinco años, se insertaron en esas modificaciones.

Lo más importante a destacar de las reformas a los estatutos de autonomía, en materia de gestión de aguas, es que dichas reformas han logrado uniformar el criterio utilizado en cada una de las comunidades autónomas. Los estatutos reformados tienen en común que establecen como criterio delimitador de competencias, el criterio territorial “que las aguas discurran íntegramente por su territorio”, de manera que dan cumplimiento al contenido de la Ley de Aguas y a la Sentencia 227/1988, de noviembre, colocando este criterio delimitador, como el más importante para la gestión unitaria del agua.

En segundo lugar, y también en consonancia con el texto constitucional, señalan que las competencias que asumen de legislación y ejecución, respetarán los límites del 149.1 de la CE.

Por último, conectados también con las sentencias que han venido señalando que las comunidades autónomas deben observar la legislación básica dictada por el Estado, todas mencionan que su desarrollo legislativo será respetuoso de la misma.

Ahora bien, en relación con las reformas estatutarias y los decretos de traspasos, se está observando actualmente una dificultad que merece la pena destacar, la cual puede resumirse con la siguiente afirmación e interrogantes: La afirmación viene relacionada con el hecho de que los estatutos de autonomía señalan cuáles son las competencias de la comunidad, pero esto es suficiente en todos los casos, para asumir efectivamente la competencia, o será necesario un Decreto de Traspaso que lo haga efectivo.

La respuesta y postura frente a la afirmación e interrogantes, es de importancia singular, porque recientemente se ha producido una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo³⁸⁰, en la cual anula algunos artículos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, por considerar que las comunidades autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha, tienen competencias en las aguas que discurran íntegramente por sus territorios autonómicos.

La respetable voz del doctor FANLO LORAS Antonio en este sentido, critica la sentencia argumentando que la gestión del agua tiene una naturaleza compleja y técnica, que hace imprescindible el previo traspaso de los medios personales o materiales para el pleno ejercicio de la competencia estatutaria, razón por la cual, hasta que esta no se produzca, el Estado puede ejercer dichas competencias, señalando al efecto ejemplos de estatutos autonómicos que tienen atribuida las competencias de legislación y ejecución sobre recursos y aprovechamientos de aguas y sin embargo, no las han hecho efectivas hasta los respectivos decretos de traspasos. Continúa el autor señalando que ha sido práctica administrativa

378 EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales... Pág. 46.

379 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 430.

380 STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de octubre de 2004. Recurso de Casación No. 3554/2002, que anula parcialmente el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar.

pacífica que hasta tanto no se ha traspasado el servicio correspondiente no se ejercen las competencias estatutarias en materia de aguas³⁸¹.

De modo que este epígrafe nos fuerza a concluir que los Decretos de Traspasos son una excelente oportunidad para lograr una verdadera articulación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, evitando la duplicidad de actuaciones.

5.3 Legislación de las comunidades autónomas sobre aguas

En el entendido que la única diferencia entre las comunidades autónomas, en la materia que venimos tratando, dependerá exclusivamente de la existencia o no de cuencas hidrográficas intracomunitarias, debe verificarse las comunidades que tienen cuencas de esta naturaleza. La respuesta es que todas las comunidades costeras e insulares poseen cuencas intracomunitarias, a saber: (Andalucía, Asturias, Cataluña, Canarias, Cantabria, Galicia, Islas Baleares, Murcia, País Vasco y Valencia). Pero de esas comunidades con cuencas intracomunitarias importantes, sólo están Andalucía, Islas Baleares, Cataluña, Canarias, Galicia y País Vasco; y de estas, sólo tres han dictado normas sustantivas para regular la gestión del agua de sus cuencas. Así pues, en los siguientes epígrafes revisaré la normativa de Cataluña, Canarias y Galicia.

5.3.1 Legislación catalana

Cataluña tiene cuencas internas (comprende los ríos: Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí y Riudecanyes, y las de todas las rieras costeras entre la frontera con Francia y el desagüe del río Senia). Por su territorio también discurren las cuencas del Ebro, del Júcar y del Garona. Respecto de las primeras, ejerce competencias en materia de aguas tomando en consideración la legislación básica en materia de aguas. En relación con las segundas, es decir en las cuencas intercomunitarias, participa en la forma que se analizó en las confederaciones hidrográficas, en su condición de comunidad autónoma y otras funciones, provenientes del Decreto de traspaso 2646/1985, de 27 de diciembre, mencionado *supra*. A través de este decreto asumió vía silencio administrativo, competencias en autorización de vertidos y aprovechamiento del dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias.

La Ley 3/2003, de 04 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, va a concentrar o como su nombre lo indica, va a refundir las distintas normas jurídicas dictadas por la comunidad autónoma en materia de administración del agua en las cuencas intracomunitarias y a ejecutar las atribuciones conferidas por los Decretos de Traspaso³⁸².

Las competencias que le corresponden a la Generalidad de Cataluña, serán ejecutadas por la Agencia Catalana del Agua. Entre esas competencias se encuentra la administración y gestión de los recursos hídricos que le correspondan según la legislación de aguas y los que le sean transferidos, delegadas o encomendadas por la administración general del Estado.

En la administración hidráulica catalana, participan también los entes locales [Entidades Locales del Agua (ELA)], en los términos de la propia Ley y de las competencias que le sean delegadas o asignadas por la Agencia Catalana del Agua, y a los que tendré la oportunidad de referirme más adelante, en el Capítulo VI.

381 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación...* Pág. 2, 11 y 12.

382 RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas.

5.3.2 Legislación gallega

La Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la administración hidráulica de Galicia, plasma sus competencias, adhiriéndose plenamente a los principios establecidos en la Ley de Aguas de 1985, de forma tal que recoge el principio de unidad de gestión del agua, a través de la cuenca hidrográfica. En este sentido, debo aclarar que Galicia cuenta con cuencas hidrográficas intracomunitarias y también intercomunitarias, estableciendo que todas las aguas que están dentro del territorio gallego, son cuencas intracomunitarias, salvo las correspondientes a los ríos Miño, Eo, Navia, Limia y Duero Norte.

La Ley crea un ente autónomo con la denominación de Aguas de Galicia, integrante de la administración institucional de la comunidad autónoma y adscrito a la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, que incorpora en sus órganos colegiados de decisiones y de gestión una representación destacable de los distintos usuarios del agua en función de su importancia respectiva. Dicho organismo concentra, con las excepciones que resultan de la propia ley, tanto las funciones de programación de obras como las de política de las aguas y sus cauces, englobadas en la noción más amplia de administración del dominio público hidráulico. Unas y otras funciones se prevé que sean en buena medida ejercidas por órganos territoriales del propio ente, a fin de aproximar la gestión a los administrados, según el principio de desconcentración³⁸³.

Se crea también por esta misma Ley la “Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos”, como entidad de derecho público de la administración autonómica, y que tendrá como objetivo principal hacer frente a las demandas de servicios e infraestructura de los principales destinatarios, como usuarios actuales y futuros de los recursos hidráulicos de Galicia, así como llevar a cabo las actuaciones de la evacuación y tratamiento de las aguas residuales que se fijan en la planificación aprobada.

5.3.3 Legislación de las Islas Canarias

En la comunidad Canaria existen unas condiciones muy particulares, que han condicionado su régimen jurídico, reconocido incluso “mucho antes de que llegasen los tiempos propicios de las autonomías constitucionales”³⁸⁴. Esas características que la hacen diferenciarse del resto de las comunidades, incluso de las otras que tienen también la condición de islas son las siguientes:

Rigurosa separación hidrogeológica interinsular incluso entre algunas zonas de una misma isla; –predominio absoluto de las aguas subterráneas, con niveles freáticos en descenso y salinidad en los acuíferos próximos al mar; –geología volcánica con abundancia de poros y fracturas en las superficies (que dificultan la construcción de vasos), así como una caprichosa formación de acuíferos subterráneos³⁸⁵.

Esas características particulares y la existencia de una legislación anterior, condicionaron al legislador a entregar junto con su Estatuto de Autonomía, una Ley de Transferencias a las Islas Canarias³⁸⁶. La Ley de transferencias permitía entonces que la comunidad Canaria tuviera competencias legislativas y de ejecución correspondientes a “aguas superficiales y subterráneas”, ya que no se trataba de aguas que discurrieran por el territorio de otra comunidad³⁸⁷. Luego de algunos intentos fallidos, la comunidad

383 Preámbulo de la Ley 8/1993, de 23 de junio, de Administración hidráulica, de Galicia.

384 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 101.

385 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua...* Pág. 101.

386 Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (LOTRACA).

387 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua...* Pág. 104-105.

Canaria dicta una Ley de Aguas que aún se encuentra vigente. La Ley 12/1990, de 26 de julio³⁸⁸, tiene como objeto principal la regulación integral de todos los aprovechamientos y recursos hídricos y la ordenación de todo el dominio público hidráulico³⁸⁹. Para cumplir con ese objetivo se crean los Consejos Insulares de Aguas, organismos autónomos adscritos a los cabildos, funcionalmente independientes en la adopción de las principales decisiones relativas a los sistemas hidráulicos insulares³⁹⁰.

La Ley va a regular: la ordenación, el aprovechamiento en su sentido más amplio, el transporte del agua y el régimen económico del dominio público hidráulico. Se establece el régimen de auxilio económico de la comunidad a las obras hidráulicas y de regadío, y el régimen sancionador³⁹¹.

5.4 Los títulos sectoriales y la gestión del agua

La Ley de Aguas, establece en su artículo 14 que la gestión del agua es una actividad unitaria que comprende su tratamiento integral (respeto al principio de la unidad de cuenca hidrográfica), pero al mismo tiempo exige compatibilidad entre: ordenación del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Así, el Estado tiene competencias exclusivas en materia de regulación y gestión del agua en las cuencas hidrográficas intercomunitarias y fija las bases y principios sobre gestión del agua en las cuencas intracomunitarias. Pero también fija las bases y principios en competencias sectoriales como medio ambiente, pesca fluvial, fauna, sanidad, montes y otros. Mientras que las comunidades autónomas, como ya se mencionó tienen competencias en materia de cuencas hidrográficas intracomunitarias, al tiempo que pueden regular y ordenar mediante normas complementarias, la protección del medio ambiente. Además tienen competencias en ordenación del territorio, sanidad, pesca fluvial, montes, entre otras que no se han analizado en la presente investigación (vgr. Agricultura y actividades conexas como la legislación de riegos, aprovechamientos hidroeléctricos, transporte fluvial).

De modo que los siguientes epígrafes están dedicados al análisis de las normas jurídicas de las comunidades autónomas que intervienen o dificultan la actuación de los organismos de cuenca en las cuencas intercomunitarias, al ejercer sus competencias sectoriales en medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, sanidad y montes; o al contrario, casos en los que el Estado plantea conflictos de competencias a las comunidades autónomas, teniendo éstas últimas, la competencia en gestión del agua o en una determinada materia sectorial, y el Estado cree tenerla en materia de aguas o sobre ese sector en particular.

5.4.1 Medio ambiente

El estudio del medio ambiente como título de distribución de competencia, comienza por el señalamiento que la Constitución española hace en el artículo 45, al contemplar como una competencia concurrente (de los poderes públicos), “la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales”. Así la Constitución española establece en su artículo 149.1.23, competencia exclusiva a favor del Estado “fijar las normas básicas de protección del medio ambiente”, y en ese mismo numeral prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas dicten normas adicionales sobre protección del medio ambiente. Además continua el artículo, la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

388 V. Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias.

389 Preámbulo de la Ley citado por EMBID IRUJO Antonio, FANLO LORAS Antonio y DOMPER FERRANDO Javier. *Código de las Aguas continentales*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992.

390 Ídem.

391 Ídem.

Pero allí, no acaban las competencias del Estado en materia de medio ambiente, porque si entendemos al medio ambiente como un todo, debemos aclarar que en la Constitución se encuentran otros ordinales que tienen que ver con esta materia y que señalan atribuciones para el Estado, es decir que inciden sobre la conservación del medio ambiente, como por ejemplo: legislación civil (8ª), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª), bases y coordinación general de la sanidad (16ª), legislación sobre expropiación forzosa (18ª), pesca marítima (19ª), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad Autónoma (22ª), obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad (24ª).

De otra parte, el 148.1 CE en varios de sus numerales atribuye a las comunidades autónomas posibilidades para que asuman competencias que giran en torno al 45 constitucional. Por ejemplo en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (3ª), agricultura y ganadería (7ª), montes y aprovechamientos forestales (8ª), gestión en materia de protección del medio ambiente (9ª) aprovechamientos hidráulicos (10ª), pesca en aguas interiores, caza y pesca fluvial (11ª), fomento del desarrollo económico (13ª), y sanidad e higiene (21ª).

Como puede observarse el abanico es bastante complejo. De modo que el interés de mencionarlas acá, tiene como objetivo establecer que el Estado y las comunidades autónomas pueden dictar normas jurídicas para la protección del medio ambiente, y que éste es un concepto amplio, que engloba a todos los recursos naturales y a todas las actividades que pueden desmejorarlo.

Existe por tanto, “una compleja red de competencias estatales y autonómicas que se establecen en el «bloque de la constitucionalidad» que convierte en imposible la tarea de delimitar los contornos precisos de las atribuciones que corresponden a cada una de las entidades territoriales”³⁹². DOMPER FERRANDO Javier hace un comentario similar, estableciendo que la práctica totalidad de las normas del 148 y 149 sobre recursos naturales aparecen interrelacionados con medio ambiente³⁹³.

Cada elemento del ambiente tiene unos aspectos que inciden en él, así que el entramado normativo tanto del Estado como de las comunidades autónomas y de los entes locales, pueden legislar en un elemento del ambiente y que influya sobre todo el medio ambiente o al contrario, es decir que una norma para proteger al medio ambiente influya sobre uno de sus elementos, como por ejemplo en el agua.

Debo además dejar constancia que, sobretodo a raíz de la modificación de los Estatutos de Autonomía producto de la Ley 9/1992, todas las comunidades autónomas han asumido competencias de «desarrollo legislativo» y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente³⁹⁴.

Por tanto, intento analizar algunas normas que pueden influir sobre la gestión del agua y que fueron dictadas para la protección del medio ambiente, específicamente las que tienen que ver con declaración de zonas protegidas, vertidos y depuración de aguas e impacto ambiental. Dejando para los próximos epígrafes, normas sobre pesca fluvial, sanidad, ordenación del territorio y montes, que incidan sobre la gestión del agua.

392 RUIZ RICO RUIZ Gerardo. *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 190.

393 V. DOMPER FERRANDO Javier. *El Medio Ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen I. Planteamientos constitucionales*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 168-169. “...la práctica totalidad de los recursos naturales, salvo el aire, aparecen relacionados expresamente en los artículos 148 y 149 de la constitución y de una u otra manera al Bloque de la Constitucionalidad, al que debemos referirnos, e incluye la referencia directa o indirecta al resto de los aspectos del medio ambiente, desde las fuentes potencialmente contaminantes hasta las técnicas correctoras, pasando por los agentes contaminantes y, por supuesto, los recursos ambientales”.

394 RUIZ RICO RUIZ Gerardo. *El Derecho Constitucional...* Pág. 187.

Comenzaré con la Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de monumentos naturales de los Glaciares Pirenaicos y la Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo del Ebro, ambas leyes dictadas en la Comunidad de Aragón³⁹⁵. FANLO LORAS Antonio pone en evidencia que en principio estas dos leyes, tienen como objetivo la protección del medio ambiente (declaración de zona húmeda y reserva natural), pero sin embargo, contienen preceptos que interfieren indirectamente sobre la gestión del agua, al prohibir: “m) Desecar las áreas húmedas naturales; y n) Extraer aguas de los galachos, sin perjuicio de contemplar las autorizaciones otorgadas con anterioridad a la aprobación de esta ley”. Es decir que hay una obligación absoluta pro futuro, que afecta las actuaciones del organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica del Ebro)³⁹⁶.

La comunidad Catalana ha promulgado una ley que como su nombre lo indica, interviene en todas las actividades que pueden desarrollarse dentro del territorio de la Comunidad y que afecten al medio ambiente, es la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención integral de la administración ambiental de Cataluña³⁹⁷. Esta Ley viene a uniformar todas las actividades que puedan tener incidencia sobre el medio ambiente, y las divide en tres grandes grupos: “elevada”, “moderada” o “baja”, de tal forma que la intervención administrativa también varía, de acuerdo con el grado de esa incidencia. “Al mismo tiempo, se integran las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales sectoriales como medio para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones al agua, al aire y al suelo, evitando que se produzca una transferencia de contaminación de un medio a otro”³⁹⁸. De acuerdo con esta Ley, se otorgan tres tipos de autorizaciones: a) Las del anexo I, régimen de autorización y control ambiental; b) Las del anexo II, régimen de licencia y control ambiental, y c) Las del anexo III, régimen de comunicación y control ambiental. Por supuesto, la Ley ha sido cuidadosa, al establecer en su artículo 3.2. que las intervenciones a la que se refiere la presente Ley, se entienden sin perjuicio de las que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia.

Finalmente, en materia de impacto ambiental, el artículo 13.6 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León³⁹⁹, deja en manos del “Gobierno castellano leonés la determinación del impacto ambiental”⁴⁰⁰. A pesar de que según la Ley de Aguas⁴⁰¹, la declaración de impacto ambiental corresponde solicitarla a la administración con competencias sobre el agua, que en este caso es la Confederación Hidrográfica del Duero⁴⁰².

5.4.2 Pesca fluvial

La delimitación del título competencial “pesca fluvial” no puede ignorar, en absoluto, la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y el medio en el que habita», que es

395 Citadas por FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas... Pág. 591.

396 FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas... Pág. 591.

397 Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la administración ambiental de Cataluña. BOE 8 de abril de 1998, núm 84/1998 [pág. 11918]. .

398 Preámbulo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la administración ambiental de Cataluña...

399 El artículo 13 de esta Ley junto con otros artículos fueron declarados inconstitucionales. V. STC 110/1998, de 21 de mayo, Recurso de Inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 de junio de 1998, núm. 146/1998 (suplemento), contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

400 EMBID IRUJO Antonio. Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Calidad de las Aguas*. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 148.

401 V. artículo 98 TRLAg.

402 EMBID IRUJO Antonio. *Usos del agua e impacto ambiental: evaluación...* Pág. 148.

presupuesto inherente a esa actividad «el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros» o como lo señala la Sentencia 15/1998, el entrecruzamiento y la eventual colisión entre títulos competenciales (administración de cuencas intercomunitarias y pesca fluvial) obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física: constituido por las cuencas fluviales supracomunitarias. En ellas vive la fauna piscícola objeto de la pesca, y en ellas ejercen sus competencias los organismos de cuenca, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Aguas⁴⁰³.

Al Estado le corresponde dictar normas sobre el medio, sí las aguas son supracomunitarias, de manera que la legislación de las comunidades autónomas, no debería intervenir en esta facultad, salvo que mediante mecanismos de coordinación, haga ver su parecer.

En los siguientes párrafos, mencionaré algunas leyes de las comunidades autónomas que contravienen al 149.1.22 CE, es decir que intentan regular “el medio”. En este sentido, FANLO LORAS Antonio establece que el Tribunal Constitucional debe buscar salidas que permitan articular las competencias de las comunidades autónomas en las cuencas supracomunitarias, tarea que puede acometer resolviendo los recursos de inconstitucionalidad contra leyes de pesca y fauna silvestre de algunas comunidades autónomas⁴⁰⁴. Por cierto que LOPERENA ROTA Demetrio, califica esta situación como “un fenómeno perturbador de la coherencia del ordenamiento hidráulico”⁴⁰⁵.

Entre esas Leyes autonómicas, se encuentran las leyes de pesca y fauna silvestre de Castilla-La Mancha⁴⁰⁶, Castilla y León⁴⁰⁷, Galicia⁴⁰⁸, Extremadura⁴⁰⁹, Murcia⁴¹⁰ y Navarra⁴¹¹. De estas, tres tienen dictadas sentencias del Tribunal Constitucional, declarando inconstitucionales varios de sus artículos, a saber la Ley de Castilla-La Mancha⁴¹², Castilla y León⁴¹³ y Navarra⁴¹⁴.

403 STC 15/1998. (Fj. 3).

404 FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del...* Pág. 134.

405 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1998. Pág. 130.

406 Ley 2/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha.

407 Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca, de Castilla y León.

408 Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, de Galicia.

409 Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca Fluvial, de Extremadura.

410 Ley 7/1995, de 21 de abril, de animales silvestres, caza y pesca fluvial, de la Región de Murcia.

411 Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, de Navarra. Esta Ley fue modificada por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio, pero en nada altera los preceptos impugnados.

412 V. STC 15/1998, de 22 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad núm 2559/92. BOE 24 de febrero de 1998, núm. 47/1998 (suplemento), interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 20, 21, 22, 23.1, 24.1 y 2, 25 34.8, 37.4 y, por conexión, los arts. 48.2 (apartados 18, 19, 20 y 21), 48.3 (apartados 3, 19 y 24), 48.4 (apartados 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 13), y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha. El Tribunal considera que las normas legales impugnadas exceden del ámbito que es propio al título competencial que pretendidamente le sirve de fundamento –a saber la competencia autonómica sobre pesca fluvial [arts. 148.1.11.^a CE y 31.1, h) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha]–, invadiendo la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22.^a CE), con desconocimiento de la doctrina constitucional establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ. No. 1).

413 V. STC 110/1998, de 21 mayo, Recurso de inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 junio 1998, núm. 146/1998 (suplemento), contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

414 V. STC 166/2000, de 15 de junio, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1997/93, contra determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats.

El Tribunal Constitucional está de acuerdo en las competencias que tienen las comunidades autónomas sobre protección del ambiente y pesca fluvial, pero siempre que las mismas no sean interventoras, perturben o impidan la actuación de los organismos de cuenca.

Así la STC 15/1998, declaró inconstitucional la obligación de construir obras para permitir el paso de los peces, es decir esta obligación sólo es válida para nuevas concesiones, en virtud de que debe existir la articulación de fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias evitándose el desplazamiento o menoscabo de las ajenas; pero obligar a construirlas en las concesiones ya otorgadas, es considerado como una interferencia de la comunidad autónoma en el dominio público hidráulico, con desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo (F. j. 7).

Esta misma sentencia, declaró inconstitucional la “autorización” que exigía la comunidad autónoma a los concesionarios de los aprovechamientos hidráulicos, cuando se produce un agotamiento o disminución del caudal, que pueda dañar la pesca. Esta “autorización” es considerada interventora y desconocedora de las competencias que tiene el organismo de cuenca.

La prohibición de reducir el caudal de las aguas, o de alterar los cauces y destruir la vegetación acuática es declarada inconstitucional por considerar que esta es una competencia de los organismos de cuenca (F. j. 8). La Ley 6/1992, de Castilla y León, tiene un planteamiento similar, estableciendo que el caudal ecológico mínimo instantáneo no podrá ser inferior al 20 por ciento del caudal medio interanual. El Tribunal Constitucional señala que la fijación del mismo en las cuencas intercomunitarias, corresponde al organismo de cuenca, y por tanto declara inconstitucional la norma, permitiendo que la comunidad fije un caudal provisional hasta que el organismo de cuenca se encargue de hacerlo (STC 15/1998, F.j. 6). La otra posibilidad es que la exigencia de un caudal mínimo, se integre en los planes hidrológicos de la cuenca, de manera que aunque haya sido propuesto por la comunidad autónoma, no puede considerarse inconstitucional, siempre que se informe de dicha obligación antes de producirse la concesión, pues de esta manera, encaja perfectamente como una norma adicional de protección del medio ambiente o como una obligación adicional que ha de tener en cuenta el propio organismo de cuenca, facilitando la interacción armónica de las competencias hidráulicas y pesqueras⁴¹⁵.

Por considerar que la competencia para abrir o cerrar compuertas, es una atribución de la Comisión de Desembalse de la cuenca, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el artículo 6 de la Ley 6/1992, de Castilla y León⁴¹⁶.

A pesar de que encaja en una norma de protección del medio ambiente, la STC 166/2000, declaró inconstitucional el artículo 48 de la ley navarra que “prohíbe la instalación de centrales hidroeléctricas, la extracción de gravas y arenas, la corta de vegetación en las orillas, los baños y cualesquiera otras actividades que puedan suponer un perjuicio para la fauna”, por dejar a un lado las previsiones del organismo de cuenca: (F. j. 11).

Por último, la STC 15/1998, consideró inconstitucional la prohibición de vertidos directos o indirectos, bajo el argumento de que la norma interfería con la competencia del Estado de dictar normas básicas sobre protección del medio ambiente (F. j. 9). A similar convencimiento llega también la STC 110/1998, declarando inconstitucional la necesidad de un informe vinculante⁴¹⁷ de la administración de la comunidad autónoma de Castilla y León (F. j. 6).

415 STC 15/1998 Fj. 5 y STC 166/2000, F. j. 7.

416 V. STC 110/1998, de 21 de mayo, Recurso de Inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 de junio de 1998. Fj. 3.

417 Artículo 12.1 Toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular el vertido de aguas y de productos residuales o de cualquier tipo, capaces de contaminar las aguas continentales,

Además de las leyes mencionadas, existen otras, pero no tengo conocimiento de que hayan sido objeto de recursos de inconstitucionalidad y que cometen los mismos errores por los cuales han sido declarados inconstitucionales aquellos artículos, pues interfieren en las competencias que tienen los organismos de cuenca sobre las aguas intercomunitarias. Me refiero a la Ley de Pesca Fluvial de Extremadura (Ley 8/1995, de 27 de abril) y la Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, de Galicia (autoriza a la Xunta, la determinación del caudal ecológico, orientado al mantenimiento de la vida piscícola)⁴¹⁸. LOPERENA ROTA Demetrio, al comentar esta última ley señala que “la reserva del caudal ecológico poco o nada tiene que ver con el aprovechamiento piscícola, dado que los peces susceptibles de pesca son una mínima parte, y no la más importante, de la riqueza biológica del cauce, los márgenes y sus riberas, y además resulta ilógico pensar que para regular un aprovechamiento, se deba también regular el medio, de modo que esa irracionalidad convierte en antijurídica tal expansión competencial”⁴¹⁹.

5.4.3 Sanidad

En materia de Sanidad, la Constitución española establece en el 149.1.16 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “Sanidad Exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”. Mientras que a las comunidades autónomas, les corresponde “Sanidad e higiene”, según el 148.1.21. El Estado, debe entonces fijar las bases generales y las comunidades autónomas, normas para ejecutar aquellas.

Sobre esta competencia sectorial, se dio un conflicto de competencias, entre la Administración del Estado y la comunidad autónoma Vasca⁴²⁰, para determinar a quien corresponde «la adopción de determinadas medidas de control sobre la calidad de las aguas en tomas de aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable»⁴²¹.

La Administración Vasca hace tomas de agua, pertenecientes a cuencas hidrográficas sujetas a competencia estatal, pero aduce que las medidas que toma para el control de la calidad, las realiza en virtud de su competencia en materia sanitaria. Mientras el Abogado del Estado, establece que la competencia no es sobre agua potable, sino sobre “aguas que luego producirán agua potable”, y sobre éstas, es competente el Estado, ya que éste tiene encomendada la policía de las aguas, por lo que defiende la constitucionalidad de la Orden con arreglo a la competencia atribuida al Estado en materia de aguas por el 149.1.22 CE (recursos y aprovechamientos hidráulicos), en relación con la cuencas intercomunitarias, y que esa Orden va dirigida a los organismos de cuenca, es decir, a órganos propios de la administración hidráulica estatal⁴²².

El Tribunal no reconoce esta diferencia y sí la finalidad sanitaria de los controles, sobre ambos tipos de agua. De modo que inscribe como potestad de la comunidad Vasca, la realización de tales controles,

exige autorización administrativa y para su obtención será necesario y vinculante un informe de la Junta sobre las materias de su competencia.

418 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios...* Pág. 132.

419 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios...* Pág. 133.

420 V. Artículos 10.15 y 18.1, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, donde asume estas competencias mencionadas arriba para las Comunidades Autónomas.

421 STC 208/1991, de 31 de octubre, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medición y a muestreo y análisis de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable, citada por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 67.

422 Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 39.

que en nada afectan las competencias estatales sobre la cuenca hidrográfica, pues los controles realizados aparecen claramente ordenados a la protección de la salud humana, y son eminentemente una actividad ejecutiva de la competencia relativa a la protección de la salud (F.J. 6)⁴²³.

5.4.4 Ordenación del territorio y urbanismo

En materia de Ordenación del Territorio, la labor ha sido prolífica, ya que casi todas las comunidades autónomas cuentan con una Ley sobre Ordenación territorial, con el inconveniente de que legislar en materia de suelos puede implicar a su vez interferencias con otros sectores. Esas interferencias pueden derivarse, entre otras, de la clasificación de los suelos en “no urbanizables”, con el objetivo de proteger los recursos naturales, abriendo la posibilidad de que las comunidades autónomas decidan los tipos de obras que pueden construirse en estos suelos o establecer prohibiciones. A título de ejemplo, me referiré a algunas de ellas.

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia “tiene la aportación meritoria de relacionar la gestión y aprovechamiento del agua con la ordenación territorial, incluyendo la dimensión ambiental”⁴²⁴. Sin embargo, contiene normas que interfieren las atribuciones del Estado en materia de Aguas, específicamente en materia de dominio público estatal (mar territorial), y que ha sido objeto de un Recurso de Inconstitucionalidad⁴²⁵. También en materia de protección del medio ambiente, impidiendo causarle daños a las zonas húmedas⁴²⁶.

En materia propiamente de aprovechamientos de aguas, puede impedir la reducción de los cauces públicos o privados, sin que exista un proyecto debidamente aprobado por el órgano competente que plantee solución alternativa que garantice el discurso normal de las aguas⁴²⁷.

La Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón. La lectura del preámbulo de esta Ley, resulta bien interesante, pues declara que las actividades de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza; protección de los ecosistemas en los que se desarrollen dichas actividades; instalaciones de producción, de distribución y de transporte de cualesquiera energías, incluidos los recursos y aprovechamientos hidroeléctricos, e industria, tienen como denominador común a la ordenación del territorio. Es decir, que la ordenación del territorio es una actividad que recoge a los otros sectores. Por supuesto considerarlo de esta manera, es una actitud que resta autonomía al Estado sobre algunas de esas materias. En este sentido COSCULLUELA MONTANER Luis decía:

423 STC 208/1991, de 31 de octubre, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medición y a muestreo y análisis de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable, citada por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 68.

424 MARTÍN MATEO Ramón. El Ordenamiento Hídrico en la Comunidad Valenciana. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 99-100.

425 Recurso de Inconstitucionalidad No. 1977/1989, formulado contra la Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, citado por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ordenación del Territorio, Urbanismo y vivienda*. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1993. Pág. 32.

426 Artículo 66 Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia.

427 Artículo 68 Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia.

Convendría abandonar la idea, planteada coherentemente desde el plano urbanístico, pero incierta en un plano más general del conjunto de las funciones públicas, de que todos los planes no «urbanísticos» son sectoriales y deben subordinarse a los de ordenación del territorio y de urbanismo⁴²⁸.

Situación esta que es contraria al TRLAg., al señalar el artículo 43.3, que las previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

Esta Ley 1/2001⁴²⁹, de 8 de febrero, modifica la disposición adicional novena de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio, de Aragón, estableciendo la necesidad de que el Plan Hidrológico Nacional o los Planes de Cuenca antes de aprobarse, conozcan el Informe Preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. Esta norma ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, ya que convierte al plan hidrológico nacional en un acto complejo, quitando la atribución al Estado de elaborarlo. Por supuesto, esto no impide que las comunidades autónomas, participen en la elaboración de los planes a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Aguas, pero exigir que se oiga un informe preceptivo para el Plan Hidrológico Nacional, es cosa distinta.

Como último ejemplo a mencionar está la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbánística de Castilla-La Mancha, de 4 de junio de 1998. Dicha ley establece una tipología del suelo rústico en: suelo rústico protegido y suelo rústico de reserva (art. 47). Dentro del primer grupo establece las siguientes categorías: suelo rústico de protección ambiental, paisajístico, cultural, etc., y suelo rústico de protección de infraestructuras y equipamientos. En la primera división, incluye el que debe preservarse por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales y de riquezas naturales. De modo que las construcciones que vayan a realizarse, deberán obtener una doble autorización (informe y licencia)⁴³⁰.

5.4.5 Montes

De acuerdo con el artículo 148.1.8 CE, las comunidades autónomas tienen competencias para la protección de los Montes que se encuentren dentro de su territorio. La comunidad de Navarra dictó una Ley para la protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra⁴³¹, en cuyo articulado prevé la formulación del Plan Forestal de Navarra. En este Plan según el artículo 44.6 de la Ley, se incluirá la cuantificación y zonificación de los problemas erosivos de Navarra, así como la priorización y programación de los trabajos de restauración hidrológico-forestal. Como puede observarse, a través de una legislación sectorial, se influye en el agua, con medidas de protección del recurso o de su mantenimiento, que serán realizadas por la administración forestal, estableciendo que podría (potestativo), realizar convenios con otras administraciones para llevarlos a cabo, es decir, que según la Ley la Administración Forestal podría o no, notificar a la administración del Estado, que va a realizar esas obras.

La Ley 2/1988, de 31, de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales de Castilla La Mancha, plantea una preocupación de cómo la deforestación y la introducción de ciertos cultivos están produciendo lo que la Ley denomina “erosión, en su modalidad hídrica”, por lo que plantea

428 COSCULLUELA MONTANER Luis. Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas. En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991. Pág. 3561-3562.

429 V. también la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua, de Aragón, que contiene una norma similar a esta.

430 SERRANO ALBERCA José Manuel. Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable. En: SERRANO ALBERCA José Manuel (Coordinador). *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid y Barcelona, España: 1999. Pág. 332-333.

431 Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, citada por FANLO LORAS Antonio. *Competencias en materia de aguas...* Pág. 598.

la redacción y ejecución inmediata de Proyectos de Restauración Hidrológico-Forestal y Planes de Conservación de Suelos Agrícolas, con los cuales busca la restauración hidrológica y la adopción de medidas para reducir la erosión y degradación específica de los suelos dedicados a cultivos agrícolas⁴³².

SÁNCHEZ BLANCO Ángel, comenta que la mejor manera para lograr una adecuada protección de los montes y de los recursos forestales en general, es a través de los Decretos de Transferencias, que permiten a las comunidades autónomas, tomando como referencia las normas básicas del Estado, realizar una política integral en materia forestal, con independencia de titularidades dominicales y de estructuras institucionales diferenciadas⁴³³, pues les permite incorporar aspectos productivos, educativos y recreativos a los aspectos de regeneración y reconstrucción de equilibrios biológicos, sin fracturas sectoriales y con posibilidad de operar desde la premisa de coherente integración de los recursos naturales renovables⁴³⁴.

5.4.6 Reflexiones finales

Las leyes y sentencias analizadas, tienen en común la búsqueda del equilibrio, basado en la colaboración y cooperación entre las comunidades autónomas y los organismos de cuenca, en el entendido que deben proyectar sus competencias sobre un mismo espacio. De manera que el ejercicio de una competencia, no merme o interfiera la que el otro tiene sobre ese mismo "espacio físico". Así la comunidad autónoma puede dictar normas complementarias para la protección del medio ambiente, pero no interferir las básicas del Estado; puede solicitar informes sobre ciertas actividades a realizarse sobre el aprovechamiento, pero siempre que no sean vinculantes; puede exigir la construcción de algunas obras al concesionario, siempre que se conozcan antes de producirse el acto de concesión, y puede establecer un caudal mínimo, pero siempre que se integre al plan de la cuenca. Es decir, se hace necesario la coordinación y colaboración entre comunidad autónoma y Estado (organismo de cuenca), para impedir que se quebranten las competencias de uno u otro lado, principio regulado en el artículo 128 TRLAg.⁴³⁵.

Así el artículo 25 TRLAg. establece varios mecanismos de colaboración entre los organismos de cuenca y las comunidades autónomas para el ejercicio de sus respectivas competencias. La primera de ellas y que se ha comentado antes, es la incorporación de las comunidades autónomas a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca.

Otra posibilidad es la celebración de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, para el ejercicio de sus respectivas competencias. Un ejemplo de estos acuerdos, lo encontramos en la Ley

432 Artículo 3, Ley 2/1988, de 31 de mayo citada por SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991.

433 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la...* Pág. 3645.

434 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la...* Pág.3646.

435 Artículo 128 TRLAg. Coordinación de competencias concurrentes. 1. La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan. 2. La coordinación y cooperación a la que se refiere el apartado anterior se efectuará a través de los procedimientos establecidos en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los específicos que se hayan previsto en los convenios celebrados entre las administraciones afectadas. 3. Respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación

7/1995, de 21 de abril, de Animales Silvestres, Caza y Pesca Fluvial, de Murcia, que en sus artículos 39 y 40⁴³⁶ prevé la concertación entre la Conserjería de Medio Ambiente y la Administración del Estado para colaborar en la realización de obras para la protección del recurso pesquero en los cauces.

Finalmente, la forma más expedita de lograr este cometido es mediante la figura de los informes previos. Estos informes deben solicitarse bien por el organismo de cuenca, en el ejercicio de la competencia de utilización y aprovechamiento de las aguas⁴³⁷, o por la comunidades autónomas, en el ejercicio, entre otras, de sus competencias en medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo⁴³⁸. De acuerdo con el 25.3 TRLAg., los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las comunidades autónomas para que manifiesten, lo que estimen oportuno en materias de su competencia.

De lo que puede deducirse que es indispensable elaborar unos principios que marquen o delimiten la actuación de las distintas administraciones públicas. Estos principios han sido expresados con bastante claridad por el doctor FANLO LORAS Antonio, denominados “principios de articulación de las competencias concurrentes en materia de aguas”. A saber, esos principios son los siguientes:

- *Principio de compatibilidad o de legitimidad de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas en relación con el agua.* Pues la concurrencia no debe resolverse en términos de exclusión sino de acomodación de ambas competencias.
- *Principio de cooperación.* Actuaciones conjuntas, intercambio de información, fórmulas procedimentales de actuación, instrumentos de integración de políticas (planeamiento, creación de órganos de composición mixta).

territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses. 4. Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales. Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación.

436 Ley 7/1995, de 21 de abril, de animales silvestres, caza y pesca fluvial, de Murcia. BOE 2 junio 1995, núm. 131/1995. Artículo 39. Aprovechamientos hidráulicos. El Gobierno regional podrá celebrar convenios con el Gobierno de la Nación, o llegar a acuerdos con el Organismo de Cuenca, a fin de colaborar en el proyecto y ejecución de obras que faciliten el acceso de los peces, y muy particularmente de los emigrantes, salvando presas, diques u otras construcciones existentes en los cauces. Artículo 40. Actuaciones en los cauces. Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Estado, se concertará con ésta la forma en la que la Consejería de Medio Ambiente pueda participar en la tramitación de expedientes de autorización o concesión, emitiendo su informe sobre las medidas correctoras a establecer para la protección del medio ambiente y de la fauna silvestre, con carácter previo a la ejecución de los siguientes proyectos o actividades: a) Eliminar o modificar la vegetación de las zonas de protección de los cursos fluviales, lagunas, embalses y humedales. b) Levantar y sacar fuera de los cauces las piedras, gravas y arenas del fondo. c) Desviar el curso natural de los cursos fluviales, así como modificar las lagunas, los embalses, las zonas húmedas y las zonas de protección de tales cursos. d) Reducir el caudal de las aguas y proceder al agotamiento de los caudales y obras de derivación o captación. e) La construcción de presas y diques en las aguas y sus modificaciones. f) La implantación de viveros de peces y cangrejos y estaciones de fecundación artificial en aguas. g) El encauzamiento, dragado, modificación y ocupación de cauces.

437 Artículo 25.3. TRLAg.

438 Artículo 25.4 TRLAg.

- *Principio de complementariedad de las competencias de las comunidades autónomas.* En relación con las desarrolladas en la dirección y gestión de los órganos de las confederaciones hidrográficas.
- *Principio de no interferencia o perturbación de las competencias de las confederaciones hidrográficas.* Las actuaciones sectoriales son factibles siempre que no perturbe ni interfiera las competencias de estas⁴³⁹.

5.5 A manera de conclusiones

Llegados a este punto, es necesario establecer algunas conclusiones que sirvan a su vez de recomendaciones para evitar la duplicidad de actuaciones entre el Estado y las comunidades autónomas:

- Es normal, como se ha señalado reiteradamente por las sentencias, que sobre un mismo medio se proyecten competencias de diferentes administraciones, pero lo importante es que sean sobre objetos jurídicos distintos, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que se hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas.
- Entre esos mecanismos de colaboración, se encuentran las Leyes de Transferencias o de delegación, que son una excelente oportunidad para lograr el equilibrio y evitar el despilfarro de recursos, por la duplicidad de actuaciones sobre el mismo medio. Pero por supuesto, en estas Leyes, no debe el Estado desligarse completamente de la competencia cedida. También puede hacerse uso de la figura de la “encomienda” a las comunidades autónomas de la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.
- Otra formas son los convenios de colaboración y los informes previos, previstos en el artículo 25 de la Ley de Aguas. Los organismos de cuenca y las comunidades autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias.
- Pero junto a los mecanismos señalados en los puntos anteriores, la planificación juega un papel fundamental para evitar las interferencias y la duplicidad de actuaciones, pues en ellas convergen los distintos actores afectados en la gestión del agua. En este sentido la Ley de Aguas, permite la incorporación de las comunidades autónomas, a los consejos de agua de la demarcación en las cuencas supracomunitarias. Es allí, en el plan, que deben quedar plasmadas las recomendaciones que hagan las comunidades autónomas sobre las condiciones que deben regularse para preservar los recursos naturales, bien sea el agua, o en el caso de las competencias sectoriales (medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, riego, protección forestal, etc.).

439 FANLO LORAS Antonio. La pesca fluvial: algunos criterios para articular su protección jurídica. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico*. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Editorial Civitas S.L. Madrid, España: 2003. Pág. 1015-1016.