

CAPITULO CUARTO

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

I. EL RECONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución Española de 1978 no sólo instauró un régimen monárquico democrático y restableció el sistema de libertades, sino que rompió la infraestructura organizativa del modelo de Estado centralista francés que se había impuesto en España desde comienzos del siglo XVIII. Los constituyentes españoles decidieron asumir definitivamente la solución de uno de los problemas históricos del país: la existencia de comunidades diferenciadas con la creación de las llamadas comunidades autónomas (CCAA).

Inspirándose, por tanto, en el principio de autonomía territorial, la Constitución posibilitó la creación de un conjunto de entes territoriales sustantivos dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos. Estos entes territoriales son las comunidades autónomas, cuyos apoyos constitucionales básicos se encuentran en dos importantes preceptos de la Constitución de 1978: los artículos 2o. y 137.

II. EL MODELO ESPAÑOL DE ESTADO AUTONÓMICO

La Constitución Española, basándose en el principio de autonomía territorial o descentralización, crea unas nuevas entidades territoriales llamadas comunidades autónomas, a las cuales, además de otorgarle autonomía para la gestión de sus propios intereses, se les dota de la facultad de poder dictar normas jurídicas con rango de ley.

Ante ello, el primer problema que se plantea es el de caracterizar este nuevo modelo de Estado que se instaura en 1978 con la Constitución, intentando descubrir si es o no encuadrable en alguna de las categorías conocidas y más usuales como la de Estado federal o *Bundesland* (Alemania) o Estado regional (Italia).

Lo primero que hemos de destacar es que lo que va a singularizar al Estado autonómico respecto del federal y regional es que la Constitución no enumera las CCAA que la componen, ni se establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas las CCAA se constituyen simultáneamente. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en las Constituciones federales o regionales, falta en la española una enumeración de las CCAA, un diseño del mapa político, lo cual es sustituido por la regulación de un procedimiento, conforme al cual las provincias se convierten en los sujetos decisorios del número y extensión territorial de las CCAA.

En los sistemas federales y regionales, como norma general, todas las federaciones o regiones poseen las mismas competencias, dejando a salvo de las especialidades que puedan establecerse y que han de estar previstas en el propio texto constitucional. En cambio, en el sistema español de autonomías, la Constitución no establece ninguna lista de competencias para las CCAA, sino que son los artículos 148 y 149 de la CE los que constituyen un marco abierto para que sean las propias CCAA a través de sus estatutos las que establezcan sus competencias. Resultado de esta remisión a los estatutos de autonomía es la permisividad constitucional de una desigual atribución de competencias entre las diversas CCAA.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS

Analizaremos a continuación el complejo esquema de distribución competencial que en materia hídrica se infiere de la Constitución y de los estatutos de autonomía. S. Martín Retortillo ha señalado que la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de aguas constituye el auténtico presupuesto de todo el sistema de ordenación de los recursos hidráulicos y de la organización a establecer para su administración.²⁹¹

²⁹¹ “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, *RAP*, 128 1992, p. 26.

Para el análisis de esta distribución de competencias es necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia aguas que se contienen en los artículos 148.1.10^a y 149.1.22^a de la Constitución. Según el primero de estos preceptos, las comunidades autónomas pueden asumir competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma” respectiva; de conformidad con el segundo, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

Tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan funciones de carácter ejecutivo o administrativo, y también funciones legislativas sobre las aguas que territorialmente les competen.²⁹² Las funciones gestoras atribuidas al Estado sobre las cuencas intercomunitarias no se refieren sólo al otorgamiento de concesiones y autorizaciones sobre el demanio hídrico (artículo 17, TRLAg), sino en general a todas las inherentes a la política hidráulica previstas en la Ley de Aguas: imposición de servidumbres, planificación hidrológica, policía de aguas, obras hidráulicas, declaración de sobreexplotación, tutela de las comunidades de usuarios, recaudación de tasas, protección de la calidad, imposición de sanciones, etcétera. Esas mismas funciones corresponden a las comunidades autónomas en las cuencas intracomunitarias. Con un matiz: la aprobación final de todos los planes hidrológicos se reserva al gobierno de la nación (artículo 40, TRLAg), como potestad de coordinación.

IV. LA DECISIVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE HA INTERPRETADO EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA, QUE RESULTA DE LOS ARTÍCULOS 148.1.10 Y 149.1.22, CE, Y DE LOS DISTINTOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. EL CRITERIO TERRITORIAL DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA Y EL CRITERIO DEL INTERÉS COMUNITARIO

Pues bien, ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha aportado luz a la interpretación del modelo de distribución de competen-

²⁹² Véase Embid Irujo, A., “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica”, *REDC*, 37, 1993, pp. 37 y ss.

cias entre el Estado y las CCAA que resulta de los artículos 148.1.10 y 149.1.22, CE, y de los distintos estatutos de autonomía.²⁹³ La interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias en materia de aguas la realiza el TC de manera sistemática y armónica, a la luz de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el artículo 2o. de la Constitución. Pero además, en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los estatutos de autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, el Tribunal ha tenido en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia, como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la “utilización racional de todos los recursos naturales” (artículo 45.2 de la Constitución).

El primer problema que plantea la interpretación de este precepto constitucional es el que concierne al significado de la expresión “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”, ya que la Ley de Aguas parte del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como “territorio en la que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único” (artículo 18 del TRLAg). Desarrollando el criterio territorial de delimitación de las competencias del Estado, enunciado en la norma constitucional antes citada, la Ley de Aguas utiliza el de la cuenca hidrográfica, distinguiendo así entre funciones que corresponden al Estado en las cuencas “que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma” (artículo 17) y las que pueden ejercer las comunidades autónomas, en virtud de sus estatutos de autonomía, sobre el dominio público hidráulico “en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio” (artículo 18).

Pues bien, para la STC 227/1988, F. J. 18:

no puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22a. de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. La expre-

²⁹³ La doctrina del Tribunal Constitucional es vinculante para los jueces y tribunales que han de interpretar las leyes y los reglamentos (artículo 5.1, LOPJ).

sión “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma” es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no solo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la Cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la Cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma Cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea... Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia. No es ocioso recordar a este respecto los principios que se incluyen en la Carta Europea del Agua, aprobada en 1967 por los países miembros del Consejo de Europa, en la que se declara que “el agua no tiene fronteras” (punto 12) y, en concreto, que “la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas” (punto 11).

En este sentido, es preciso resaltar que todos los estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas, competencias sobre las aguas que discurran “íntegramente” por su territorio, lo que indica que se ha adoptado también una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de la cuenca hidrográfica, pues en otro caso el adverbio resultaría superfluo.

Pero una vez analizado el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, que resulta de los artículos 148.1.10 y 149.1.22,

CE, resulta preciso llamar la atención que sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los estatutos de autonomía atribuyen competencias, sea al Estado, sea a las comunidades autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los artículos 148.1.10^a y 149.1.22a. de la Constitución, y en los preceptos de los estatutos de autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto. Por ello, será necesario considerar la concurrencia de otros títulos competenciales.

V. LA TRANSVERSALIDAD DE LAS COMPETENCIAS SOBRE MEDIO AMBIENTE

El máximo intérprete constitucional español ha insistido en el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, del 26 de junio, F. J. 3). Desde la perspectiva que ahora nos interesa, dicho carácter se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional en cuanto que, como dice la expresada STC 102/1995, el medio ambiente incide “en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE)”. Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 6 y 13/1998, del 22 de enero, F. J. 7).