

CAPÍTULO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985. LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA ESPAÑOLA

I. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985

El 2 de agosto de 1985 se promulgó en España una nueva Ley de Aguas, la Ley 29/1985. En el ordenamiento jurídico español, la Ley de Aguas, del 2 de agosto de 1985, vino a sustituir a la Ley del 13 de junio de 1879, que durante más de cien años configuró los elementos esenciales del régimen jurídico de las aguas continentales en España. La Ley de 1985, en un marco político, jurídico, económico y social totalmente diferente al de su predecesora, reconoció para el recurso su calificación jurídica como bien de dominio público estatal, a fin de garantizar en todo caso su tratamiento unitario, cualquiera que sea su origen inmediato, superficial o subterráneo. Este planteamiento supuso como novedad la inclusión en el dominio público de las aguas subterráneas, desapareciendo el derecho a apropiárselas que concedía la Ley de 1879 a quien las alumbrara.

Por otra parte, la Ley de Aguas respondió a la nueva organización territorial del Estado, nacida de la Constitución de 1978, a los adelantos tecnológicos, a la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica y de mejora de la calidad de vida. En efecto, la nueva Ley, sin perder de vista la importancia económica del agua, incorpora a su disciplina una nueva óptica, inspirada en las modernas tendencias ambientalistas internacionales, al tomar en consideración el valor ecológico del recurso, su papel en el medio natural y su relación con la calidad de vida, a partir del reconocimiento de los mecanismos naturales que rigen el ciclo hidrológico y la funcionalidad del agua en los ecosistemas.²⁹⁴

²⁹⁴ Delgado Piqueras, F., *Derecho de aguas y medio ambiente*, cit., p. 26. Este trabajo constituye un imprescindible referente doctrinal para el estudio de la presencia de valores ambientales en el nuevo derecho español de aguas surgido tras la Ley de 1985.

La nueva regulación de las aguas hizo realidad el principio de unidad de gestión de las aguas, en armonía con las recomendaciones técnico-jurídicas internacionales del Plan de Acción de Mar del Plata y de la Carta del Agua (principio XI).²⁹⁵

II. LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

1. *Introducción. La obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales*

El artículo 14 del TRLAg establece una serie de principios rectores de la gestión pública en materia de aguas, entre los que destacan la unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios (apartado 1o.).

Se trata de normas básicas del régimen jurídico de las administraciones públicas en materia hidráulica —y así el artículo 18.1.a) reitera la aplicabilidad de estos principios a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias hidráulicas—, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Así califica a estos principios el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988:

Tienen, en efecto, ese carácter los principios del art. 13 (hoy art. 14 del TRLAg) a los que se remite el apartado 1 a) del art. 16 (hoy ap. 1.a) del art. 18 TRLAg), tanto por su mismo contenido principal, como porque se refieren a aspectos esenciales de la Administración hidráulica —la unidad de gestión, el tratamiento integral, la economía del agua, el respeto a la unidad de la Cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza— o porque reiteran algunos principios organizativos que han sido consagrados en el propio texto constitucional —desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participa-

²⁹⁵ Señala el citado principio 11 de la Carta del Agua, que: “La gestión de los recursos hidráulicos debería realizarse en el marco de la cuenca natural, con preferencia al de las fronteras administrativas y políticas. Es un recurso que exige una cooperación supra-regional”.

ción de los usuarios— (arts. 103.1 y 129.1 de la Constitución). Para el desarrollo de estas normas básicas, las Comunidades Autónomas disponen de un amplio margen de libertad de decisión, que les permite sin duda expresar sus propias opciones políticas sobre la organización administrativa que de ellas depende (F.J. 21).

El Tribunal Constitucional ha destacado que 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, 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, C.E.).

2. El principio de unidad de gestión y su consagración en la jurisprudencia constitucional. El reconocimiento del principio en el derecho internacional, en el derecho comunitario europeo y en la legislación autonómica

En línea con la tradición jurídica española, expresada desde los primeros intentos de superar el nivel provincial como criterio organizativo para adaptarlo a las cuencas de los ríos en 1865 con la creación de las divisiones hidrológicas, la Ley de Aguas de 1985 adoptó como una de sus principales decisiones el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso.²⁹⁶

El artículo 14 de la Ley de Aguas somete el ejercicio de las funciones públicas en materia de aguas al principio de unidad de gestión y tratamiento integral (apartado 1o.) y al “respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico” (apartado 2o.).

La propia Ley define a la cuenca hidrográfica en el artículo 16:

A los efectos de esta ley, se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.

²⁹⁶ Acerca del principio de unidad de gestión resulta imprescindible la consulta de la excelente obra de Fanlo Loras, A., *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Murcia, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2007.

El Tribunal Constitucional ha explicado con mucha lucidez que 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... La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada Cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión (STC 227/1988, F.J. 15).

Desde esta perspectiva, en la citada sentencia quedó zanjada una de las cuestiones que habían dividido al Estado y las comunidades autónomas tras la aprobación de la Ley de Aguas de 1985. En efecto, allí declaró el TC la constitucionalidad de la opción seguida por la Ley de Aguas de 1985, de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como "territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único" (artículos 13.2 y 14 de la Ley de Aguas, hoy artículos 14.2 y 16 del TRLAg).

El criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no es contrario a lo dispuesto en el artículo 149.1.22, C.E. y preceptos

concordantes de los estatutos de autonomía, pues se acomoda a la expresión “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma”, atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, tal y como analizó detenidamente el TC en su sentencia 227/1988. Es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de una comunidad autónoma.

En su sentencia 161/1996, del 17 de octubre, concluye el TC que la Ley que regula la Administración Hidráulica de Cataluña no puede contradecir lo dispuesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez:

Esto no significa, como afirman las partes personadas en defensa de la Ley recurrida, que la Ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, simplemente, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (F.J. 5).

Cuando la Constitución utiliza la expresión “aguas que discurran” (artículo 149.1.22), no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una comunidad autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los estatutos de autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios

(STC 227/1988, F.J. 15). Aún más, la virtual totalidad de 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.

La legislación autonómica de aguas también proclama expresamente el respeto al principio de unidad de la cuenca hidrográfica.

La conveniencia de que las aguas de una misma cuenca —en cuanto forman un conjunto integrado— sean gestionadas de forma homogénea, ha sido también destacada en la experiencia internacional sobre la materia. Así, merecen ser recordados 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). Junto a la Carta Europea del Agua, otros acuerdos internacionales que abogan por una gestión unitaria del recurso son la Carta de Mar del Plata de 1977; el Programa 21 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992; el Convenio de Helsinki de 1992 y la Declaración Latinoamericana del Agua, firmada en la ciudad de México en 2006.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, opta también por priorizar la gestión de las aguas por cuencas. Subraya así la exposición de motivos de la Directiva, que “el objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico” (apartado 33), y que “a efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico” (apartado 34).

3. El principio de participación: bases constitucionales y manifestaciones en la administración hidráulica

El fomento de la participación de los usuarios y ciudadanos en la gestión de las aguas constituye uno de los objetivos de la Directiva marco de aguas (Directiva 2000/60/CE), que concreta en su artículo 14, al señalar que “los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca”.

El principio de participación se hace efectivo en la composición de los principales órganos de la administración hidráulica en España. Así, en el Consejo Nacional del Agua, junto con la administración del Estado y las de las comunidades autónomas, estarán representados los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los organismos de cuenca, “así como las organizaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua” (artículo 19, TRLAg).

La Ley de Aguas, recogiendo una figura de centenaria tradición histórica en España, regula las comunidades de usuarios en los artículos 81 y ss., en las que deberán constituirse los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión. Cuando el destino dado a las aguas fuera principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo.

En el ámbito del derecho comunitario europeo, resulta preciso destacar, junto a la ya citada Directiva marco de aguas, la aprobación de la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican las directivas 85/337/CE y 96/61/CE. La Directiva pretende facilitar la participación real del público en la adopción de las decisiones ambientales, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas.

4. *El reconocimiento en materia de aguas del necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del estado autonómico*

En el modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución española de 1978 existe un deber general de colaboración al que están sometidos recíprocamente el Estado y las comunidades autónomas (SSTC 96/1986, fundamento jurídico 3, y 118/1996, fundamento jurídico 66). Es más, en un Estado social y democrático de derecho como el que proclama el artículo 1.1, CE, la vertebración de todas las unidades administrativas no sólo es inevitable, sino que constituye un corolario de los postulados de eficacia administrativa y de solidaridad (artículos 2 y 138.1, CE).

En el derecho español la articulación de las competencias sectoriales —autonómicas y estatales— relacionadas con el agua (medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, obras públicas, pesca, concesiones administrativas; vertidos industriales o contaminantes, etcétera) es un trascendente problema cuya solución dista mucho de haberse encontrado. El ejercicio por las comunidades autónomas de estas competencias ha dado lugar a numerosos conflictos de constitucionalidad que se han sustanciado ante el Tribunal Constitucional, lo que evidencia la falta de articulación de las diferentes competencias que se proyectan sobre el agua.

5. *El principio de eficacia*

La Constitución de 1978 consagró al más alto rango normativo la cláusula de Estado social de derecho, de clara inspiración germana, imponiendo a todos los poderes públicos el deber de actuar sobre la sociedad y, además, de actuar de manera activa.²⁹⁷ La propia CE desarrolla posteriormente esta cláusula en el artículo 9.2, en el que de nuevo se impone un mandato expreso a los poderes públicos para que configuren la sociedad de una determinada forma, la cual se concreta con las directrices de los artículos que integran el capítulo 3o. del título I (los “Principios rectores de la política social y económica”), que según dispone el

²⁹⁷ Ortega Álvarez, L., “La modernización de las administraciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, enero-agosto de 1996, p. 17.

artículo 53.3, deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Es en el ámbito de la interpretación y aplicación del derecho donde la cláusula cobra pleno sentido, e implica realizar una interpretación de las normas no sólo conforme con la Constitución, sino también con los objetivos de libertad real e igualdad (STC 19/1982 y 42/1982).

Pero la Constitución va más lejos, e impone a la administración pública una pauta general de comportamiento: actuar conforme al principio de eficacia, consagrado constitucionalmente en el artículo 103.1.

6. El derecho a la información

Un mayor acceso del público a la información y la difusión de tal información contribuye sin duda a una mayor concienciación ciudadana, tan importante en materia ambiental e hidrológica, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones y, en definitiva, en el ámbito que nos afecta, a la mejora del medio ambiente y de las aguas.

El artículo 15 del TRLAg reconoce que todas las personas físicas o jurídicas tienen derecho a acceder a la información en materia de aguas en los términos previstos en la Ley 38/1995, del 12 de diciembre, sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente y, en particular, a la información sobre vertidos y calidad de las aguas. Asimismo, dispone el precepto, en su apartado segundo, que los miembros de los órganos de gobierno y administración de los organismos de cuenca tienen derecho a obtener toda la información disponible en el organismo respectivo en las materias propias de la competencia de los órganos de que formen parte.

Por otra parte, en relación con la información hidrológica, establecen una serie de medidas especiales los artículos 33 y 35 de la Ley 10/2001, del 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que garantizan el derecho de los ciudadanos al libre acceso a dicha información, la cual será publicada por el Ministerio de Medio Ambiente periódicamente.

7. El principio de descentralización

Como ya hemos analizado anteriormente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149.1.22, CE, la Ley de Aguas utiliza como criterio

territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales, el de la cuenca hidrográfica que exceda de una comunidad autónoma. Por su parte, las comunidades autónomas ostentan competencias sobre las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio.

Ello no obstante, no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues aparte del alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas de acuerdo con el artículo 149.1.22a. de la Constitución y concordantes de los estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”, conforme al artículo 148.1.10a. de la Constitución y a sus respectivos estatutos de autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso.

Ahora bien, el agua no sólo es un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituye además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los estatutos de autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las comunidades autónomas, como son: contratos y concesiones administrativas; protección del medio ambiente; vertidos industriales o contaminantes; ordenación del territorio; obras públicas; régimen energético; pesca fluvial; espacios naturales protegidos y planificación general de la actividad económica.

III. LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA ESPAÑOLA: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Como ya hemos analizado, la Ley de Aguas, al desarrollar el criterio territorial de delimitación de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas enunciado en la norma constitucional, 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). Ello no obstante, es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas de acuerdo con el artículo 149.1.22a. de la Constitución y concordantes de los estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de intereses de la Comunidad Autónoma”, conforme al artículo 148.1.10a. de la Constitución y a sus respectivos estatutos de autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso. Por otra parte, tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen otras competencias sobre materias sectoriales que inciden en el agua (contratos y concesiones administrativas; protección del medio ambiente; vertidos industriales o contaminantes; ordenación del territorio; obras públicas; régimen energético; pesca fluvial; espacios naturales protegidos y planificación general de la actividad económica).

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. Las funciones gestoras atribuidas al Estado sobre las cuencas intercomunitarias y a las CCAA sobre las cuencas intracomunitarias 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. Asimismo, ostentan una potestad de autoorganización, que se manifiesta en la configuración de su propia administración hidráulica y en la de los organismos, corporaciones o entidades administrativas de ella dependientes y en la determinación de su régimen jurídico de organización y funcionamiento.

Eso sí, el gobierno de la nación se reserva la competencia de la aprobación final de todos los planes hidrológicos (artículo 40, TRLAg), como potestad de coordinación. En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 40.6 y 41.1 del texto refundido, en las cuencas comprendi-

das íntegramente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma, la elaboración del plan hidrológico corresponde a la administración hidráulica competente, siendo competencia del gobierno la aprobación de dicho Plan si se ajusta a las prescripciones de los artículos 40.1 y 42, no afecta a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomoda a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional; el artículo 20.1 exige, a su vez, como trámite previo, que el Plan sea informado por el Consejo Nacional del Agua.

En consecuencia, la gestión de las cuencas intercomunitarias es competencia del Estado, y la de aquellas cuencas comprendidas en el interior de una comunidad (intracomunitarias o internas), es competencia de ésta. Sólo las comunidades autónomas litorales o insulares tienen administración del agua propia (Agencia del Agua, en Cataluña; Instituto Balear del Agua y la Energía, en Baleares; consejos insulares, en Canarias; Aguas de Galicia, en Galicia). Esta administración hidráulica autonómica, junto a la estatal en las cuencas intercomunitarias, constituyen las administraciones públicas del agua en sentido propio o estricto, y a ellas les son aplicables los principios organizativos básicos recogidos en los artículos 14 —para el Estado— y 18 —para las CCAA— del TRLAg.²⁹⁸ A estas administraciones corresponden principalmente las funciones de asignación de los recursos (otorgamiento de concesiones, policía de aguas, incluida la protección).

En cuanto al resto de las funciones relativas a la gestión del agua, esto es, las de gestión de los aprovechamientos (abastecimiento de poblaciones, regadío, industrial, etcétera), incluidas las funciones de construcción y explotación de obras hidráulicas que los hacen posibles, integran la administración del agua en un sentido amplio.²⁹⁹ Las formas organizativas creadas para la gestión de los aprovechamientos son administración del agua en sentido amplio, aunque sus titulares sean entes públicos (caso de los municipios, titulares de los servicios de abastecimiento). También integran el concepto de administración del agua en sentido amplio las comunidades de usuarios. En efecto, en este diseño general de la administración del agua en España debe también hacerse referencia a las comunidades de usuarios, que son corporaciones de derecho público, adscritas al organis-

²⁹⁸ Fanlo Loras, A., *Las confederaciones hidrográficas...*, cit., p. 274.

²⁹⁹ Fanlo Loras, A., “La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua”, en Embid, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

mo de cuenca (o a la administración hidráulica autonómica correspondiente), cuya finalidad es la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados. El TC ha incluido a estas comunidades como elementos de la organización administrativa de las aguas.

Por lo que se refiere a las confederaciones hidrográficas, son organismos autónomos adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente, que gestionan el agua en las cuencas que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas desempeñando funciones propias tanto de la administración del agua en sentido estricto como amplio. Se trata del único organismo responsable de la gestión del agua en la cuenca hidrográfica, al que le corresponde la administración y disposición del agua en la cuenca. Ahora bien, el principio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las demás, plasmado en el artículo 24 *in fine*, TRLAg, produce de hecho una fragmentación funcional de la estructura organizativa interna en dos partes: la estructura de naturaleza burocrática (la presidencia de la Confederación, que engloba la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Oficina de Planificación y la Secretaría General) y la estructura de naturaleza participada (asamblea de usuarios, comisión de desembalse, juntas de explotación y juntas de aguas, órganos participados por otras administraciones públicas —comunidades autónomas y entidades locales—, así como por los usuarios). Sólo a la estructura burocrática se atribuyen las funciones “soberanas”, las de administración del dominio público hidráulico.

IV. LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

1. *Introducción. Las confederaciones hidrográficas en la Ley de Aguas*

De acuerdo con la distribución constitucional de competencias en materia de aguas, los organismos de cuenca son las administraciones hidráulicas encargadas de la gestión del agua en las cuencas hidrográficas que exceden el ámbito territorial de una comunidad autónoma.

El artículo 21 de la Ley de Aguas de 1985 disponía así que en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma “se constituirán organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en la Ley“. Estos organismos adoptan la deno-

minación de confederaciones hidrográficas cuando su gestión corresponde a la administración general del Estado. Por su parte, las funciones que ejercen los organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma corresponden a las administraciones hidráulicas de aquellas comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía ejercen competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial (disposición adicional segunda del TRLAg).³⁰⁰

Las confederaciones hidrográficas tienen una larga tradición en la historia hidrológica española, como hemos analizado en páginas anteriores de este trabajo. Desde su creación en 1926 han desempeñado un decisivo papel en la administración y gestión de las aguas, si bien hasta hace poco tiempo ha predominado en la doctrina científica una valoración equivocada de lo que significaron las confederaciones en su origen, al ser consideradas el prototipo de la administración de las aguas por los propios interesados y una única administración hidráulica de la cuenca. Sin embargo, la realidad histórica pone de manifiesto que las confederaciones surgieron como una original fórmula organizativa para impulsar la construcción de obras hidráulicas y para la explotación integrada y conjunta de todos los aprovechamientos hidráulicos de una cuenca hidrográfica, con la participación de los interesados. Pero el ejercicio de las funciones administrativas sobre las aguas siempre ha correspondido a órganos de naturaleza burocrática (gobernador civil, jefes provinciales de obras públicas, jefe de aguas, comisarios de aguas), con ausencia de toda participación de los usuarios.³⁰¹

La dualidad funcional aguas/obras y su proyección orgánica resulta clave para entender la evolución y las nuevas perspectivas a las que se abre, en el momento presente, la administración hidráulica española.³⁰²

³⁰⁰ Los organismos de cuenca que gestionan las cuencas intracomunitarias o internas (cuyo territorio está comprendido en el interior de una comunidad autónoma) reciben diversos nombres, como “Aguas de Galicia” en Galicia, “Agencia del Agua” en Cataluña, “consejos insulares de aguas” en Canarias, “Instituto Balear del Agua y la Energía” en Baleares o “Consejo del Agua” en el País Vasco.

³⁰¹ Martín-Retortillo, S., *Derecho de aguas*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 452-454. Véase también Fanlo Loras, A., *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1996, p. 49.

³⁰² Fanlo Loras, A., “Problemática general de los organismos de cuenca en España”, *XI Jornadas de Derecho de Aguas*, Zaragoza, 2001, p. 8.

Si bien es cierto el carácter instrumental de las obras respecto del recurso,³⁰³ no cabe duda de que en España, por sus condiciones hidrológicas, sin obras (en especial, las de regulación) no hay agua; o no la hay con la seguridad, física y jurídica, necesaria, dada la irregularidad espacial y temporal del sistema de precipitaciones de la península ibérica. Estas circunstancias encierran la clave de la política hidráulica española del siglo XX, caracterizada por una política de oferta. Gracias a ella, España dispone de una capacidad de regulación de 50,000 hm³ (Libro Blanco del Agua). Esta realidad mucho tiene que ver con la actuación de la administración hidráulica, en particular con la historia de las confederaciones hidrográficas.

2. Las normas reguladoras de las confederaciones hidrográficas

La regulación general de los organismos de cuenca hecha por la Ley de Aguas, recogida a lo largo de sus artículos 21 al 39, se inscribe dentro del título II, dedicado a la administración pública del agua. El Reglamento de la administración pública del agua y de la planificación hidrológica, aprobado por Real Decreto 927/1988, del 29 de julio, establece las normas que desarrollan el título II de la Ley de Aguas en lo referente a la configuración y funciones, tanto de los organismos de cuenca como de sus órganos de gobierno y administración.

La Ley 29/1985 establecía en su artículo 20.3 (artículo 22.3 en el texto refundido) que el ámbito territorial de los organismos de cuenca, que ha de comprender una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales, se definiría reglamentariamente. Asimismo, el artículo 38.2 de la Ley de Aguas (artículo 40.2 en el texto refundido) disponía que el ámbito territorial de cada plan hidrológico se determinaría reglamentariamente. En virtud de estas previsiones, se aprobó el Real Decreto 650/1987, del 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. En efecto, el ámbito territorial de cada uno de dichos organismos se determinó por Real Decreto 650/1987, del 8 de mayo, haciéndolo coincidir con los de los distintos planes hidrológicos, en aplicación del concepto de cuenca hidrográfica definido en el ar-

³⁰³ Martín Retortillo, S., *Derecho de aguas*, Madrid, Civitas, 1997, p. 452.

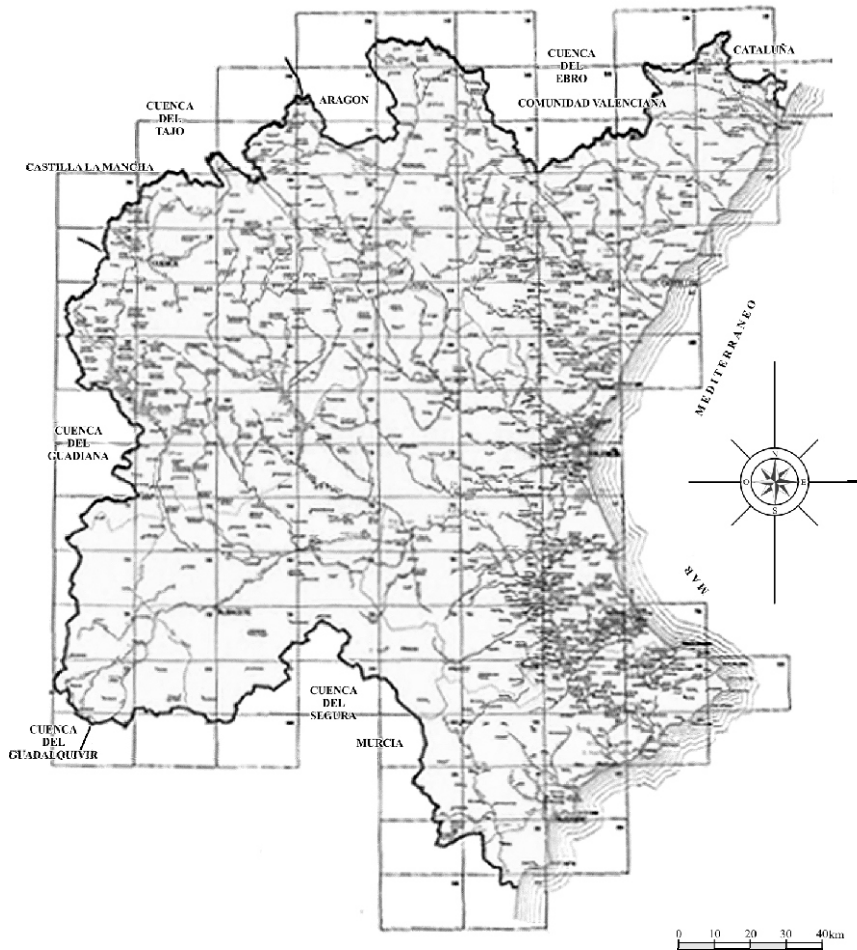
título 16, TRLAg. Los territorios no incluidos corresponden a las cuencas internas, competencia de las comunidades autónomas.

Los reales decretos 924 a 931/1989, del 21 de julio, determinaron las sedes de los organismos y concretaron la representación de las comunidades autónomas y de los usuarios en la Junta de Gobierno y en el Consejo del agua para cada una de las confederaciones (por este orden, Júcar, Segura, Guadalquivir, Tajo, Guadiana, Duero, Norte y Ebro). En estas normas se establecieron las medidas oportunas para la integración de los funcionarios y personal laboral de las anteriores confederaciones hidrográficas en los nuevos organismos, así como la subrogación de derechos y obligaciones.

Finalmente, en cumplimiento de la unificación organizativa dispuesta por la Ley, ha de tenerse en cuenta el Real Decreto 1281/1985, del 1 de agosto, por el que se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas, y se modifica su estructura orgánica. El Real Decreto 984/1989, del 28 de julio, determina la estructura organizativa de la presidencia de las confederaciones, soporte orgánico al que se integra la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Oficina de Planificación y la Secretaría General.

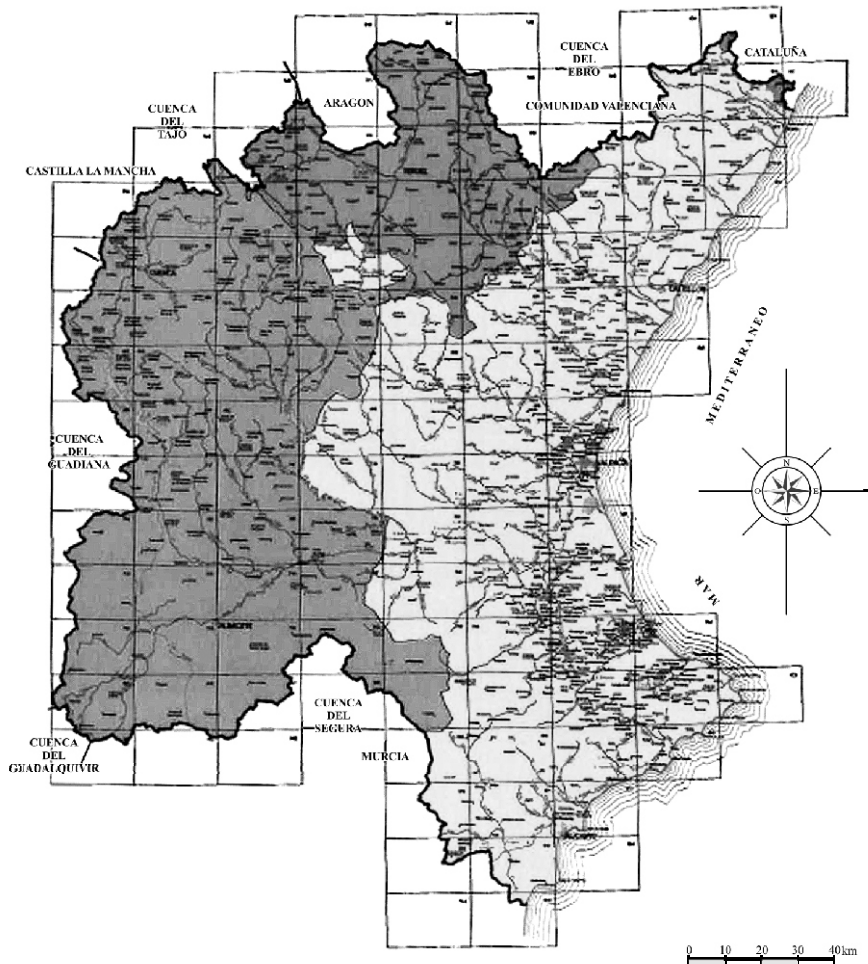
En la actualidad existen las nueve confederaciones hidrográficas siguientes: Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Sur, Segura, Júcar y Ebro.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR ÁMBITO TERRITORIAL



Fuente: Doc. "Júcar Pilot River Basin...". MIMAM 2004 (www.mma.es).

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR AUTONOMÍAS



Fuente: Doc. "Júcar Pilot River Basin...", MIMAM 2004 (www.nma.es).

3. Funciones ejercidas por las confederaciones

El artículo 14 del TRLAg establece como principio rector de la gestión pública en materia de aguas, el de unidad de gestión, en una norma además básica del régimen jurídico de las administraciones públicas en materia hidráulica —y así, el artículo 18.1.a) reitera la aplicabilidad de estos principios a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias hidráulicas—, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Pues bien, de acuerdo con el principio de gestión unitaria de las cuencas, las confederaciones hidrográficas desempeñan hoy la mayoría de las funciones relacionadas con la gestión y protección del dominio público hidráulico. En efecto, además de las tradicionales funciones en materia de obras hidráulicas —que desempeñaron desde su creación en 1926—, les corresponden hoy a las confederaciones las desempeñadas históricamente por las comisarías de aguas en materia de gestión de las aguas, todo ello junto a la tan importante en nuestros días, función de la planificación hidrológica.

4. El ejercicio de las funciones de las confederaciones por otras entidades distintas: empresas colaboradoras y sociedades estatales de aguas

Para ejercer sus funciones, las confederaciones hidrográficas cuentan con otras entidades, que deben estar debidamente autorizadas para los fines concretos que se persiguen. Así, las confederaciones hidrográficas pueden desempeñar funciones de control, vigilancia e inspección del cumplimiento del condicionamiento impuesto en las autorizaciones de vertido de aguas y productos residuales, bien directamente, bien a través de empresas colaboradoras (laboratorios) que hayan obtenido el título de idoneidad para ello y figuren inscritas en el Registro especial de Empresas colaboradoras, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y la Orden del 16 de julio de 1987, por la que se regulan las empresas colaboradoras de los organismos de cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales. El mencionado Registro está bajo la dependencia de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

Por otra parte, para la promoción de las infraestructuras hidráulicas recogidas en los planes hidrológicos de cuenca se han creado las sociedades estatales de aguas, cuyo objetivo es facilitar la intervención de la iniciativa privada junto con la pública en la ejecución y explotación de las obras en cada cuenca y optimizar, en definitiva, los recursos económicos disponibles.

Efectivamente, el Ministerio de Medio Ambiente ha puesto en marcha, con autorización del Consejo de Ministros y al amparo del artículo 158.5 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, trece sociedades estatales de aguas.

Las sociedades estatales van a realizar una de las principales funciones de las confederaciones: la ejecución y explotación de obras, lo que repercute de forma indudable en la institución de los organismos de cuenca.

Las sociedades estatales constituyen un instrumento de gestión directa de competencias que corresponden a la administración del Estado en relación con las obras públicas hidráulicas.

Las relaciones entre estas sociedades, una vez constituidas, y la administración general del Estado, se han regulado mediante convenios con cada sociedad, aprobados por el Consejo de Ministros y suscritos por el Ministerio de Medio Ambiente.

Las sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas creadas han sustraído a las confederaciones su función más característica: la ejecución y explotación de obras, propias o encomendadas, principal ocupación de su personal técnico. Ello repercutirá en la posición institucional de los organismos de cuenca, cuya actividad debe centrarse en la estricta gestión del dominio público hidráulico.³⁰⁴ Estos servicios, postergados tradicionalmente respecto de los de obras, deberán ser potenciados y atendidos por personal con capacidades técnicas específicas (biólogos, hidrogeólogos, químicos, geógrafos, ingenieros ambientales). El cambio afectará, asimismo, a la posición de los beneficiarios de las obras y al modo de financiación de éstas.

En definitiva, las sociedades estatales van a dirigir la parte más representativa de la actividad inversora en obras públicas hidráulicas de la

³⁰⁴ Embid Irujo, A., "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", en Embid Irujo, A. (dir.), *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 60 y ss.

cuenca. Las sociedades han abierto una nueva perspectiva de la política hidráulica en materia de construcción y financiación de obras hidráulicas, que ha de repercutir en la configuración de las confederaciones.

Sin embargo, como ha advertido Delgado Piqueras, los principios de participación y transparencia que trata de diseñar la Ley de Aguas se están viendo gravemente ensombrecidos con la profusión de unas sociedades estatales que extienden su objeto social mucho más allá del que legalmente les correspondería —construcción, explotación y ejecución de las obras públicas hidráulicas, tal y como dispone actualmente el artículo 132, TRLA— habilitándoseles para “la gestión de recursos hídricos y demás actividades del ciclo hidrológico que no impliquen ejercicio de autoridad” (v. gr. Acuerdo del Consejo de Ministros del 17 de julio de 1998, por el que se crea “Aguas del Júcar”, S. A.).³⁰⁵ Estas sociedades están gestionadas únicamente por representantes estatales al margen de los cauces de participación social y territorial garantizados por los órganos confederales, a los que pretenden desplazar en sus atribuciones.

5. Organización de las confederaciones hidrográficas

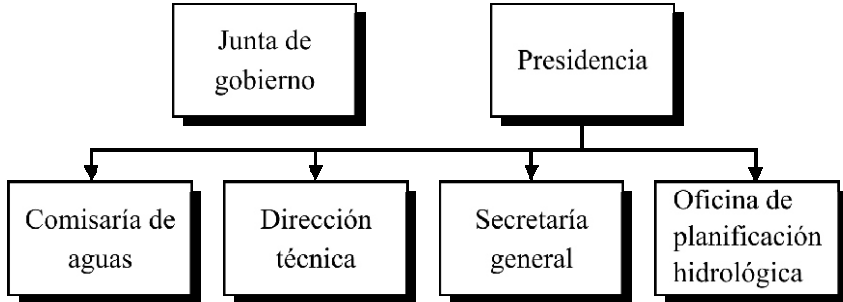
La administración hidráulica en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado, y está confiada a los organismos de cuenca, que se han constituido con la denominación de confederaciones hidrográficas (artículos 21 y 22 de la Ley de Aguas).

La estructura organizativa interna de cada confederación hidrográfica se descompone, básicamente, en órganos de gobierno —la junta de gobierno y el presidente—, órganos de gestión en régimen de participación “para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la presente Ley” —la asamblea de usuarios, la comisión de desembalse, las juntas de explotación y las juntas de obras— y un órgano de planificación —el consejo del agua de la demarcación— (artículos 26 de la Ley y 28 del Reglamento).

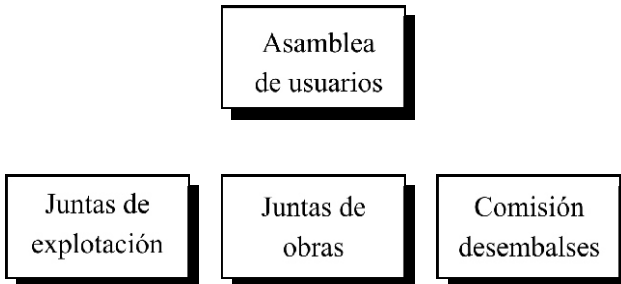
³⁰⁵ Delgado Piqueras, F., “El régimen general de las aguas...”, *Derecho administrativo...*, cit., p. 641.

Estructura administrativa de las confederaciones hidrográficas

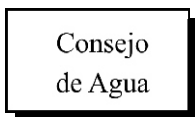
ÓRGANOS DE GOBIERNO



ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN



ÓRGANO DE PLANIFICACIÓN



ÓRGANO PARA LA COOPERACIÓN

Comité de autoridades competentes

En la determinación de la estructura organizativa de las confederaciones resulta preciso tener en cuenta que junto a la regulación de los artículos 26 a 36 ter del TRLAg (sección 2a. “Órganos de gobierno, administración y cooperación”, del capítulo III “De los organismos de cuenca” del título II “De la administración pública del agua”), hay que considerar lo dispuesto por los artículos 28 a 56 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por RD 927/1988, del 29 de julio, y por los distintos decretos constitutivos de cada una de las confederaciones hidrográficas aprobados por los reales decretos 924 a 931/1989, del 21 de julio.

V. LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS. LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En desarrollo de la CE, la legislación de aguas española atribuye al Estado la competencia para la gestión de las cuencas intercomunitarias y a las comunidades autónomas la competencia para la gestión de aquellas cuencas comprendidas en el interior de una comunidad (cuencas intracomunitarias o internas). Pero las comunidades ostentan también competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”, conforme al artículo 148.1.10a. de la Constitución y a sus respectivos estatutos de autonomía. Por otra parte, tanto las comunidades autónomas como el Estado tienen otras competencias sobre materias sectoriales que inciden en el agua (contratos y concesiones administrativos; protección del medio ambiente; vertidos industriales o contaminantes; ordenación del territorio; obras públicas; régimen energético; pesca fluvial; espacios naturales protegidos y planificación general de la actividad económica).

La inevitable concurrencia competencial en materia de aguas exige del legislador y de la administración —tanto estatales como autonómicas— la articulación de mecanismos de coordinación y cooperación, así como de fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias, para evitar el desplazamiento o menoscabo de las ajenas.

Una valoración positiva merece la creación de la Conferencia Sectorial sobre Política de Aguas, acordada en la Conferencia de Presidentes

del Estado y las Comunidades Autónomas, del 11 de enero de 2007. El objetivo es que esta Conferencia Sectorial debata y emita informes sobre todos los proyectos de ley, decretos o cualquier tipo de norma o asunto de trascendencia sobre la política del agua, así como sobre los contenidos de la nueva planificación acorde con la Directiva Marco. Sin embargo, poco futuro se puede augurar a la Conferencia Sectorial del Agua si no ha intervenido ni consensuado en la primera norma aprobada tras su constitución, como ha sido el Real Decreto 125/2007, del 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

De acuerdo con el criterio territorial de reparto de competencias hidráulicas entre el Estado y las comunidades autónomas, sólo las comunidades autónomas litorales o insulares tienen administración del agua propia (Cataluña, Baleares, Canarias, Galicia, País Vasco y Andalucía). Desde el punto de vista geográfico, existen otras numerosas cuencas internas (en Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana), pero estas comunidades autónomas no se han dotado, hasta el momento, de una administración hidráulica propia.

Esta administración hidráulica autonómica, junto a la estatal en las cuencas intercomunitarias, constituyen las administraciones públicas del agua en sentido propio o estricto.³⁰⁶ A estas administraciones corresponden principalmente las funciones de asignación de los recursos (otorgamiento de concesiones, policía de aguas, incluida la protección), así como en general 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. Asimismo, ostentan una potestad de autoorganización que se manifiesta en la configuración de su propia administración hidráulica y en la de los organismos, corporaciones o entidades administrativas de ella dependientes y en la determinación de su régimen jurídico de organización y funcionamiento.

Pues bien, la potestad que tienen las comunidades autónomas de autoorganización en relación con la gestión del agua se ha manifestado en dos formas: a) constituyéndose administraciones hidráulicas generales, con competencia general en el territorio de la comunidad autónoma con arreglo a la técnica de la descentralización funcional (creación de un or-

³⁰⁶ Fanlo Loras, A., *Las confederaciones hidrográficas...*, cit., p. 274.

ganismo personificado); b) en otros casos, junto a estas administraciones hidráulicas generales se han creado administraciones hidráulicas sectoriales que se acogen, por lo general, a formas de personificación privada con el objetivo de lograr una agilidad en el cumplimiento de los fines específicos para los que han sido creadas. Este fenómeno se ha producido también en comunidades autónomas cuyo territorio pertenece a cuencas intercomunitarias, como es el caso de Castilla-La Mancha.

Ejemplo del primer tipo de modelos organizativos autonómicos es el de Cataluña a través de la Agencia Catalana del Agua, que ejerce la administración hidráulica de Cataluña.

Por lo que se refiere al segundo modelo de organización, el de las comunidades autónomas que junto a unas administraciones hidráulicas generales han creado administraciones hidráulicas sectoriales que se acogen a formas de personificación públicas o privadas, puede verse representado en Galicia.

En efecto, la administración hidráulica de Galicia se articula en unos órganos centrales de la administración autonómica —pertenecientes a la Consejería de Medio Ambiente— y en dos entes instrumentales (el organismo autónomo de carácter administrativo Aguas de Galicia y la empresa pública Obras y Servicios Hidráulicos).

VI. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE AGUAS

La Ley de Aguas no atribuye competencias sustantivas a las entidades locales para la gestión del dominio público hidráulico, pese a que históricamente en España sí las habían desempeñado.³⁰⁷ A pesar de que, como veremos a continuación, el abastecimiento de agua es un servicio público de obligada prestación para los municipios, sin embargo, éstos, para la legislación de aguas, son simples usuarios del dominio público hidráulico, por más que el abastecimiento de la población, cualquiera que sea su titular, tenga carácter preferente.³⁰⁸

Ahora bien, como ha subrayado el TC (sentencia 227/1988, F.J. 13), el agua no sólo es un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto,

³⁰⁷ La Ley de Aguas de 1879 atribuía a los alcaldes la competencia para la suspensión de obras de alumbramiento de aguas subterráneas.

³⁰⁸ Fanlo Loras, A., “Dominio público hidráulico...”, *cit.*, p. 304.

sino que constituye además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, y en relación con las distintas administraciones públicas ejercen funciones.

La falta de competencias sustantivas de las entidades locales en materia de dominio público hidráulico no debe llevarnos a desconocer la incidencia indirecta que puede tener el ejercicio de las competencias propias atribuidas a las entidades locales en las competencias sustantivas de la administración hidráulica competente (Estado o comunidades autónomas), o las competencias derivadas, nacidas en virtud de un título concesional (por ejemplo, la policía del agua en relación con los servicios municipales de abastecimiento de aguas, de alcantarillado y tratamiento y recuperación de las aguas residuales).

Además de lo anterior, los municipios están representados en los órganos de gobierno, gestión y planificación de la administración hidráulica (junta de gobierno, consejos de agua de la cuenca y juntas de explotación en los organismos de cuenca), si bien su presencia en estos órganos se explica por su consideración de usuarios del dominio público hidráulico y de titulares de vertidos.

Pues bien, entre las escasas competencias que la Ley de Aguas atribuye a las entidades locales en materia de aguas destacan las referentes a la ejecución, gestión y explotación de las obras hidráulicas públicas.

Pero las mayores competencias de las administraciones locales se les atribuyen por la legislación local. A la luz de los artículos 25.2.1) y f)26.1.a) de la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), a los municipios corresponden competencias en materia de “suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales” y de “protección del medio ambiente”. Es más, los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado deberán ser prestados por los municipios, por sí o asociados, en todo caso (artículo 26.1.a) LRBRL). Por su parte, los servicios de protección del medio ambiente deberán prestarse en los municipios con población superior a 50,000 habitantes (apartado d) del artículo 26.1).

El abastecimiento de agua comprende en su fase primaria o “en alta” las actuaciones en materia de regulación, captación, conducción, potabilización y depósito de almacenamiento. En su fase secundaria o “en baja”, comprende la distribución mediante redes municipales hasta las acometidas de los consumidores con la dotación y calidad previstas en esta

disposición. Por su parte, el saneamiento comprende las actuaciones de conducción de las aguas residuales a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de conexión con las instalaciones de depuración. La actividad de depuración comprende el tratamiento del agua residual urbana y, en su caso, la conducción mediante colectores generales que sean necesarios para incorporar el influente a la estación de tratamiento, así como la evacuación del efluente depurado hasta el punto de vertido o almacenamiento para su reutilización.

La prestación de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y tratamiento de aguas residuales puede implicar la necesidad de construir y explotar obras hidráulicas (plantas potabilizadoras, redes de abastecimiento, redes de alcantarillado y estaciones depuradoras).

Por otra parte, el Real Decreto 606/2003, del 23 de mayo, modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, del 11 de abril, para reconocer la competencia de las entidades locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales. Como resaltó su exposición de motivos, con la promulgación de esta modificación se trasladaba la competencia de autorización a la administración gestora de la red de conducción de aguas residuales en la que se produzca el vertido, dado que tal competencia estaba residenciada anteriormente en la administración hidráulica y no en la entidad local gestora de la red de conducción de aguas residuales.

VII. LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES

Por aguas transfronterizas pueden entenderse todas las aguas superficiales y subterráneas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados; en el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas.

Con la aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, se ha abierto para los países comunitarios una oportunidad para abordar una gestión integrada de las cuencas hidrográficas cuyos territorios se extienden por dos o más Estados miembros, gestión entendida como un proceso dinámico y

flexible de participación y cooperación de todos los niveles y sectores de la administración pública y de los operadores sociales, con la finalidad de equilibrar los objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales de cada cuenca hidrográfica. La Directiva Marco insiste en la coordinación necesaria de las estructuras y los procedimientos administrativos, a fin de garantizar la protección cualitativa y cuantitativa de las aguas de la comunidad. Igualmente, esta necesidad de planificación y gestión compartida se recoge en numerosos convenios internacionales y estrategias europeas, entre las que se pueden destacar la Convención sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (ONU, 1992),³⁰⁹ y la Estrategia Europea sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (documento COM(2000)547).

La Directiva 2000/60/CE obliga a los Estados miembros en lo que respecta a las demarcaciones hidrográficas internacionales, a coordinarse de forma conjunta, a cuyo efecto podrán utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales (artículo 3.4).³¹⁰ El apartado 5 del precepto establece también que cuando una demarcación hidrográfica se extienda más allá del territorio de la comunidad, el Estado miembro o los Estados miembros interesados se esforzarán por establecer una coordinación adecuada con los Estados no miembros concernidos, con el fin de lograr los objetivos de la Directiva en toda la demarcación hidrográfica.

Pero la norma europea va más allá al prever incluso la elaboración de un único plan hidrológico de cuenca internacional (artículo 13.2). En efecto, en el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar ese único plan hidrológico de cuenca.

Si no se elaborara el plan hidrológico de cuenca internacional que prevé la Directiva 2000/60/CE, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la Directiva.

³⁰⁹ Convenio del 17 de marzo de 1992, de Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, hecho en Helsinki (instrumento de ratificación por España del 23 de julio de 1997, *BOE*, núm. 81, 4 de abril de 2000).

³¹⁰ A petición de los Estados miembros interesados, la Comisión podrá intervenir para facilitar el establecimiento de programas de medidas al efecto.

Pues bien, éste es el criterio adoptado en el Convenio de Albufeira, suscrito entre los Estados portugués y español el 30 de noviembre de 1998 “sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”.³¹¹ El Convenio se aplica a las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, y contempla las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas de estas cuencas hidrográficas y a las de aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o proyectadas, en especial las que causen o sean susceptibles de causar impactos transfronterizos.

El Convenio se firmó en el marco del Derecho Internacional y Comunitario sobre Medio Ambiente y del Aprovechamiento Sostenible del Agua y del Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España, del 22 de noviembre de 1977, “en la búsqueda de un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo sostenible de ambos países, pretendiendo prevenir en común los riesgos que pueden afectar a las aguas o ser ocasionados por ellas en las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”.

El objeto del Convenio es definir el marco de cooperación entre los países para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas compartidas.

Para la consecución de los objetivos del Convenio, el mismo crea dos órganos de coordinación: la Conferencia de las Partes y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio.

³¹¹ Sobre el Convenio véase el trabajo de Delgado Piqueras, F., “La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998”, *RAP*, 158, 2002.