

## Sentencia extraída de

[http://www.cma.gva.es/comunes\\_asp/documentos/legislacion/cas/002017000357.html](http://www.cma.gva.es/comunes_asp/documentos/legislacion/cas/002017000357.html)

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 227/1988, DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1988, DECLARANDO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 29/1985, DE AGUAS

Ponente: D. Jesús Leguina Villa

## HECHOS

La presente sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986, 512, 1208/1987, promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Antes de entrar en el examen del contenido de la Ley de Aguas y de las demás normas que constituyen el objeto de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados, es preciso resolver algunas cuestiones planteadas por los demandantes en los recursos 824/1985, 944/1985 y 988/1985, relativos al carácter y al rango de la mencionada Ley 29/1985. Alega la representación del Gobierno de Galicia que la Ley tiene, por su contenido, un carácter armonizador de la legislación propia de las Comunidades Autónomas sobre la materia, sin que se haya respetado el trámite que para la aprobación de ese tipo de leyes establece el art. 150.3 de la Constitución. Por su parte, los Senadores recurrentes y la representación del Gobierno de Cantabria alegan que la Ley de Aguas vulnera tanto el art. 81.1 de la Constitución, porque implica una reforma de los Estatutos de Autonomía y no tiene el carácter de Ley Orgánica, como los arts. 147, 148 y 149 de la Constitución, al tratarse de una Ley interpretativa del sistema de distribución de competencias en materia de aguas que se interpone ilegítimamente entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Como tales objeciones previas, todas estas alegaciones deben ser rechazadas. En primer lugar, es evidente que la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 no se propone formalmente como una ley de armonización, por lo que no se alcanza a comprender la razón en virtud de la cual habría de haberse tramitado por el procedimiento especial previsto en el art. 150.3 de la Constitución. Que en su contenido incluya o no preceptos que sólo serían válidos de haberla dotado de tal carácter, porque presuntamente pretendan armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en materias atribuidas a la competencia de estas últimas, es cuestión distinta y que afecta al fondo del problema. Por consiguiente, lo que procede ahora es examinar si los preceptos de la Ley de Aguas, tal como ha sido aprobada, es decir, como Ley ordinaria, infringen o no las exigencias constitucionales, tanto de orden sustantivo y competencial como de forma y rango, pues, en caso afirmativo, deberán ser pura y simplemente declarados nulos, sin necesidad de prejuzgar si podrían tener validez en el caso de que se hubieran incluido en una norma tramitada y promulgada formalmente como Ley de armonización, valoración ésta que

corresponde en principio al legislador. En consecuencia, carece de relieve a nuestros efectos enjuiciar el supuesto carácter armonizador del contenido de la Ley, pues bastará señalar, en su caso, si dicho contenido normativo, en tanto que dotado de la forma de ley ordinaria, infringe o no las prescripciones constitucionales o estatutarias sobre la distribución de competencias en la materia, lo que nos remite al examen del articulado.

2. De manera semejante, se viene a confundir la existencia de pretendidas infracciones de los Estatutos de Autonomía con la modificación formal de estos últimos, cuando se aduce que la Ley de Aguas infringe el art. 81.1 de la Constitución al carecer de carácter orgánico y alterar según los recurrentes, las reglas de distribución de competencias contenidas en aquéllos. Con independencia de que, en caso de proponer o implicar una modificación de los Estatutos, la Ley de Aguas tampoco sería válida de haber sido aprobada como Ley orgánica, ya que no basta una ley de esta naturaleza para operar una modificación estatutaria, sometida a requisitos más complejos, lo que en realidad se plantea con este alegato no es un problema de derogación de unas normas, las de los Estatutos, por otras posteriores, las de la Ley ordinaria, sino la cuestión sustantiva y no formal de validez de estas últimas en cuanto que no conformes a aquellas otras, a las que están vinculadas. Pero ello nos lleva de nuevo al enjuiciamiento del articulado de la Ley de Aguas, con la consecuencia de que, en el supuesto de que los preceptos de esta Ley fueran contrarios a las reglas establecidas en los Estatutos de Autonomía, habría que declararlos nulos o, en su caso, de aplicación subsidiaria, no en razón de su rango sino por infracción de las normas del bloque de la constitucionalidad, a cuyo respeto se hallan estrictamente vinculados.

3. En tercer lugar, no puede estimarse que la Ley 29/1985, sea inconstitucional por su naturaleza meramente interpretativa del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la materia que regula. Una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (supuesto contemplado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que los recurrentes se apoyan), y otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. El desarrollo de esta actividad requiere, como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y los límites de la competencia legislativa del Estado, definida en la Constitución y en los Estatutos. Semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos pero que no puede confundirse con el resultado concreto a que se llegue en cada caso. Si en la regulación de una determinada materia el legislador ha desbordado o no los límites establecidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, es cuestión que atañe al correcto o incorrecto desempeño de los poderes que le han sido conferidos por el constituyente, los cuales, por amplios o genéricos que puedan ser en algunos casos, no suponen ejercicio del poder constituyente mismo, estando sujetos en todo caso al control de constitucionalidad de las leyes que la Constitución encomienda a este Tribunal como su intérprete supremo.

Con la aprobación de la Ley de Aguas, el legislador estatal ha regulado una materia respecto de la que la Constitución le atribuye expresamente determinadas competencias. No cabe por ello hablar en este caso de ley meramente interpretativa, ni de suplantación alguna del poder constituyente, con independencia de que sus preceptos se ajusten o no a los límites que le impone el bloque de la constitucionalidad en cuyo enjuiciamiento debemos, pues, entrar a continuación una vez desestimada esta última objeción previa a la totalidad de la ley.

4. Los motivos de inconstitucionalidad invocados son numerosos y parcialmente distintos en cada uno de los recursos acumulados en el presente proceso. No obstante, la unidad temática que subyace a los mismos justifica su examen y enjuiciamiento conjunto. Conviene a tal efecto ordenar sistemáticamente los diferentes problemas jurídico-constitucionales que suscitan las alegaciones de las partes. Todos ellos pueden agruparse en dos líneas de razonamiento claramente diferenciadas. La primera incluye los motivos de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley de Aguas por infracción de principios constitucionales y de derechos fundamentales, como son los contenidos, respectivamente, en los arts. 9.3 y 33 de la Constitución. La segunda comprende las alegaciones de inconstitucionalidad por invasión de competencias de las Comunidades Autónomas que se reprocha a otra serie, mucho más numerosa, de preceptos impugnados. Procede que nos adentremos ya, por este mismo orden, en el estudio de ambos bloques de cuestiones.

5. Los Senadores recurrentes y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Galicia, Islas Baleares y Cantabria invocan, con diferente extensión y concreción, pero sobre la base de una argumentación sustancialmente idéntica, la infracción de los arts. 9.3 y 33 de la Constitución por aquellos preceptos de la Ley de Aguas que establecen, de un lado, la naturaleza demanial de las aguas continentales, de sus cauces, lechos y acuíferos, y regulan, de otro, la transformación de los derechos de aprovechamiento preexistentes sobre aguas públicas y el nuevo régimen aplicable a los derechos sobre aguas privadas. Los recurrentes sostienen a este propósito que, aun cuando el legislador puede declarar que un bien es de dominio público, en virtud de lo dispuesto en el art. 132 de la Constitución, debe respetar al tiempo los principios de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), en relación también con el principio de igualdad ante la ley (art. 14 de la Constitución), así como la garantía del derecho de propiedad privada y demás derechos patrimoniales, que en caso de privación demandan una compensación indemnizatoria (art. 33.1 y 3 de la Constitución). A su juicio, la Ley de Aguas infringe aquellos principios y esta garantía porque, por una parte, afecta a derechos patrimoniales adquiridos, sin justificación alguna en razones de interés público, y discrimina a quienes opten por preservarlos respecto de los que se inclinen por transformarlos en nuevos derechos de aprovechamiento temporalmente limitados; y, por otra, porque dispone o prevé la expropiación de aquellos derechos adquiridos, en algún supuesto, sin indemnización. El Letrado del Estado sostiene que los preceptos de la Ley de Aguas impugnados por esta causa no vulneran los aludidos principios y derechos constitucionales, pues al demanializar las aguas continentales el legislador ha desarrollado una previsión constitucional que resulta plenamente justificada en atención a las características específicas de los recursos hidráulicos, al tiempo que ha respetado, hasta donde la Constitución lo impone, los derechos individuales creados al amparo de la legislación anterior, que no tienen el carácter ilimitado y el contenido absoluto que los recurrentes pretenden.

La solución de esta controversia impone determinar con precisión el contenido y el alcance de la regulación que la Ley recurrida introduce sobre el dominio de las aguas continentales y su incidencia sobre las situaciones jurídicas consolidadas al amparo del régimen normativo anterior, con el fin de contrastar seguidamente, desde ese punto de partida, los preceptos legales cuestionados con lo dispuesto en los arts. 9.3 y 33 de la Constitución, a la luz de la doctrina sentada sobre los mismos por este Tribunal.

6. La nueva Ley de Aguas declara en su Preámbulo que "el agua es un recurso natural escaso, indispensable para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es

irreemplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos". Por estos motivos el legislador estima que "se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa", que esta disponibilidad "debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general y el recurso en particular, minimizando los costos socio-económicos y con una equitativa asignación de las cargas generadas por el proceso, lo que exige una previa planificación hidrológica y la existencia de unas instituciones adecuadas para la eficaz administración del recurso". De ello deduce el reconocimiento para el mismo "de una sola calificación jurídica, como bien de dominio público estatal, a fin de garantizar en todo caso su tratamiento unitario". En congruencia con esta filosofía de la Ley que, por lo que ahora interesa, se extrae de su Preámbulo, los arts. 1.2 y 2 declaran de dominio público las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, los cauces de corrientes naturales, los lechos de los lagos, lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, así como los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. No obstante esta declaración general de demanialidad, la Ley no ha desconocido los derechos de naturaleza privada preexistentes a la misma. Por el contrario, las Disposiciones transitorias segunda y tercera permiten a sus titulares elegir entre la conversión de aquellos derechos en otros que la Ley denomina "de aprovechamiento temporal de aguas privadas" que serán respetados por un plazo máximo de cincuenta años -a lo que se añade un derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa en favor de quienes, al término de dicho plazo, se encontraran utilizando los caudales, en virtud de título legítimo-, o el mantenimiento de la titularidad de los derechos anteriores "en la misma forma que hasta ahora". En este último supuesto, sin embargo, no podrán gozar de la protección administrativa que se deriva de la inscripción en el Registro de Aguas. Por lo demás, en cualquiera de las dos opciones el incremento de los caudales totales utilizados o la modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento requerirán la oportuna concesión que ampare "la totalidad de la explotación", aparte de que, en todo caso, a los aprovechamientos de aguas a que se refieren una y otra les son de aplicación las limitaciones establecidas en la Ley al uso del dominio público hidráulico. Las mencionadas Disposiciones transitorias señalan expresamente que "el carácter opcional de la alternativa" exime a la Administración de cualquier obligación compensatoria.

Todas estas determinaciones legales afectan al régimen jurídico de las que el Código Civil (art. 408) denomina aguas de dominio privado, en concreto a las aguas procedentes de manantiales o, como dice el Código, a las "continuas o discontinuas que nazcan en predios de dominio privado, mientras discurran por ellos" (art. 408.1), y a las aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación o, según, la letra del Código Civil, a las "aguas subterráneas que se hallen" en predios de naturaleza privada (art. 408.3). Pero es necesario advertir que, sin perjuicio de su calificación legal como aguas "de dominio privado", la legislación anterior a la nueva Ley de Aguas no establecía sobre ellas un derecho de propiedad reconducible al régimen general definido en el art. 348 del Código Civil -al que los Senadores recurrentes hacen referencia en sus alegaciones-, y en los preceptos concordantes. La propiedad privada de determinadas aguas terrestres era ya en aquella legislación una "propiedad especial" (Título IV del Libro Segundo del Código Civil), sometida a límites estrictos en lo que atañe a las facultades del propietario. Así, el derecho del propietario de un predio sobre las aguas que nacen en éste -derecho accesorio, pues, a la propiedad fundiaria- se extiende a su "uso y aprovechamiento" mientras las aguas discurran por el (art. 412 del Código Civil y art. 5 de la Ley de Aguas de 1879), y alcanza sólo a las aguas efectivamente utilizadas, pues las no aprovechadas y sobrantes "entran en la condición de públicas", según los mismos preceptos legales que acaban de citarse, "sin que puedan ser en manera alguna desviadas del curso por donde primitivamente se alejaban" (art. 9

de la Ley de Aguas de 1879). Mas aun, en el caso de que las aguas o parte de ellas no hayan venido aprovechándose por el dueño o dejen de aprovecharse por espacio de un año y un día consecutivos, este derecho de aprovechamiento privativo, anejo a la propiedad privada del predio, cede en favor de los derechos de aprovechamiento eventual sobre las mismas aguas, ya públicas al salir del predio en que nacen, que hayan consolidado los propietarios de los predios inferiores por el uso continuado de aquéllas durante un año y un día (arts. 10, 11 y 14 de la Ley de Aguas de 1879) o durante veinte años en el caso de aguas que pertenecen "a los pueblos" (art. 13 de dicha Ley). En consecuencia, según la legislación general derogada por la Ley de Aguas ahora impugnada, el "dominio privado" sobre determinadas aguas superficiales se limitaba a una facultad de apropiación o de aprovechamiento privativo preferente, accesoria a la propiedad del predio en que nacen, de las aguas efectivamente utilizadas mientras discurren por sus cauces naturales en ese mismo predio, si bien este derecho o facultad cede ante los derechos consolidados por el tiempo de otros particulares sobre las aguas que el dueño de aquel predio no haya aprovechado o cuyo aprovechamiento interrumpa.

Por lo que se refiere a las aguas subterráneas, la Ley de 1879 atribuía al dueño de un predio "en plena propiedad" las que en él hubiere obtenido por medio de pozos ordinarios (arts. 18 y 21), y al que las hallare e hiciere surgir a la superficie del terreno por medio de pozos artesanos, socavones o galerías le reconoce el carácter de dueño de las mismas "a perpetuidad" (art. 22). Pero una cosa es la propiedad de las aguas ya alumbradas (art. 418 del Código Civil) y otra el derecho o facultad de alumbrar aguas subterráneas. Este último, igualmente accesorio a la propiedad del predio en cuyo subsuelo se hallen las aguas, es también un derecho estrictamente limitado y condicionado a que no se distraigan o aparten "aguas públicas o privadas de su corriente natural" (art. 23 de la Ley de Aguas de 1879), a cuyo efecto la Ley fijaba una serie de garantías y condiciones -régimen de distancias, autorizaciones, suspensiones-, que ha sido completado en sentido limitativo por una prolija legislación posterior.

Por otra parte, la Ley de Aguas de 1879, modificada y completada en este aspecto por una serie de normas posteriores relativas a aprovechamientos hidráulicos para fines específicos, reconocía derechos de utilización privativa sobre aguas de dominio público sometidos a diferentes requisitos y límites, que en cuanto a los de orden temporal eran en algunos casos derechos a perpetuidad (por ejemplo, arts. 188, 220 y 225), si bien el art. 126 de la Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, prohibió el otorgamiento de concesiones sobre cualesquiera bienes de dominio público por plazo superior a noventa y nueve años. Sobre estos derechos de aprovechamiento de aguas públicas incide la Disposición transitoria primera de la Ley 29/1985, que se impugna por infracción del art. 33.3 de la Constitución.

7. A la vista de estos antecedentes es posible analizar ya las alegaciones relativas a la vulneración de los arts. 9.3 y 33 de la Constitución.

Ante todo se afirma que la Ley de Aguas de 1985 incurre en arbitrariedad por un doble motivo. En primer término, porque carecería de justificación razonable desde la perspectiva del interés general, ya que los objetivos de utilización racional y protección adecuada de los recursos hidráulicos que la Ley persigue podrían haberse alcanzado igualmente, y con mayor respeto hacia los derechos individuales, mediante otras técnicas jurídicas distintas a la demanialización de las aguas, especialmente gravosa para aquellos derechos. La opción del legislador adolecería así de falta de proporcionalidad en relación con los fines perseguidos y equivaldría a una especie de sanción expropiatoria no fundada en el incumplimiento de la función social de la propiedad privada. De ahí la arbitrariedad de la Ley, que el Tribunal Constitucional debe controlar en aplicación del principio de interdicción de la misma (art. 9.3 de la Constitución), de manera

semejante, al decir de los recurrentes, a como los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa controlan la arbitrariedad de la Administración.

El segundo motivo, en cierto modo contradictorio con el anterior y que hay que entender formulado con carácter subsidiario, consiste en el reproche de que, una vez que el legislador ha optado por la demanialización, es arbitraria la alternativa que se ofrece a los titulares de derechos preexistentes sobre aguas privadas entre aceptar la transformación de su derecho o mantenerlo como hasta ahora, pero sin acceder en este último caso a la protección que brinda la inscripción en el Registro de Aguas, de manera que el carácter opcional de esta alternativa excluye todo derecho a indemnización. La arbitrariedad denunciada radicaría aquí en que se coloca a tales titulares, según expresan algunos de los recurrentes, "entre la espada y la pared", pues se discrimina a los que opten por conservar sus derechos en punto a las garantías de los mismos, constriéndolos, si quieren gozar de tales garantías, a aceptar voluntariamente la pérdida de sus derechos privados originarios, lo que excluye el carácter expropiatorio de la privación. En opinión de los recurrentes, para no incurrir en arbitrariedad la Ley debería haber dispuesto la perpetuación de aquellos derechos privados o, en sentido contrario, la demanialización total imperativa, mediante las correspondientes indemnizaciones.

Tales argumentos no son convincentes. En primer lugar, este Tribunal ha declarado ya que "la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho Administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley" [STC 66/1985, de 23 de mayo; y, en sentido semejante SSTC 108/1986, de 29 de julio y 99/1987, de 11 de junio]. En efecto, la función de legislar no puede entenderse como una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. Por ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado también que, si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento, "no es suficiente la mera discrepancia política -ínsita en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en la técnica legislativa, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes. Ello habría que razonarlo en detalle y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente (STC 99/1987, fundamento jurídico 4.º).

En el presente caso no ofrecen los recurrentes una demostración semejante. No discuten, en efecto, la legitimidad o incluso la necesidad o imperiosa conveniencia de asegurar una mejor y más razonable utilización de los recursos hidráulicos en su conjunto, habida cuenta de las características de los mismos, que el Preámbulo de la Ley de Aguas describe y que se presentan de forma grave y acuciante en extensas zonas de nuestro territorio. Sostienen, en cambio, que para alcanzar los mismos fines existían otras alternativas posibles y menos lesivas de los derechos patrimoniales de los particulares. Sin embargo, esta alegación no basta para concluir que se ha infringido la interdicción de arbitrariedad.

La Constitución sanciona una garantía de la propiedad y de los bienes y derechos patrimoniales de los particulares (art. 33). Pero esta garantía no es absoluta, ya que el art. 128.1 establece que "toda la riqueza del país en sus distintas formas está subordinada al interés general", y, por lo que aquí interesa, el art. 45.2 impone a los poderes públicos el deber de velar "por la utilización

racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". De una interpretación sistemática de estos preceptos no cabe derivar la tesis de que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales y, en especial, de un recurso tan vital y escaso como el agua, deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual. Más en concreto, la Constitución no garantiza que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes. Antes bien, el art. 132.2, al tiempo que excluye directamente la titularidad privada de algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros. Conforme a esta previsión constitucional, la opción de incluir las aguas continentales en el dominio público es legítima en todo caso.

Es cierto que aquella potestad del legislador no puede, sin infringir la Constitución, ejercerse desproporcionadamente, con sacrificio excesivo e innecesario de los derechos patrimoniales de los particulares, pero también lo es que, por lo que se refiere a los recursos hidráulicos, la Ley de Aguas no impone tal sacrificio excesivo, si se tiene en cuenta, por un lado, que la mayor parte de dichos recursos son ya del dominio público, conforme una tradición ininterrumpida de nuestro Derecho histórico, y por otro, que la propia Ley 29/1985 permite, aunque con ciertas limitaciones dirigidas en su conjunto a la realización de los objetivos que los recurrentes parecen compartir o al menos no combaten, que los titulares de derechos sobre aguas privadas mantengan su titularidad "en la misma forma que hasta ahora". Si a ello se añade que a todos los aprovechamientos de aguas, sean públicas o privadas, han de aplicarse en el futuro las normas relativas a las limitaciones del uso del dominio público hidráulico (apartado 4 de las Disposiciones transitorias segunda y tercera), no es posible aceptar que la opción del legislador favorable a la demanialización de las aguas continentales, pero respetuoso al tiempo de la voluntaria conservación de los derechos privados preexistentes, haya de entenderse inconstitucional por desproporcionada. En resumidas cuentas, sin entrar en la valoración política que ello pueda merecer a los recurrentes (acerca de la cual ningún pronunciamiento puede hacer este Tribunal), el legislador ha elegido una de las distintas alternativas posibles, explícitamente amparada por el art. 132.2 de la Constitución, sin infringir por ello el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 del mismo Texto constitucional.

8. La alegación subsidiaria de arbitrariedad, a la que se acompaña la de infracción del principio de buena fe por el legislador y del principio de objetividad de la Administración (art. 103.1 de la Constitución), constituye, en realidad, un reproche de discriminación contrario al art. 14 de la Constitución, pues lo que se imputa en tal sentido a la Ley de Aguas, en concreto al apartado segundo de las Disposiciones transitorias segunda y tercera, es la ilegitimidad del trato desigual que se dispensa a quienes opten por mantener la titularidad de sus derechos de naturaleza privada, al negarles la protección administrativa que depara la inscripción en el Registro de Aguas. Sin embargo, según reiterada doctrina de este Tribunal, no toda desigualdad de trato legal es discriminatoria, sino sólo aquella que, afectando a situaciones sustancialmente iguales desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de una justificación objetiva y razonable. En el presente caso no concurren estas circunstancias, ya que no es igual, por referencia a la protección administrativa del Registro de Aguas, la situación en que se encuentran aquellos propietarios que la de quienes hayan optado, previa acreditación de sus derechos, por transformarlos en los derechos que la Ley denomina de "aprovechamiento temporal de aguas privadas". En efecto, la inscripción en el Registro de Aguas es, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Ley impugnada (art. 72), un instrumento de prueba de las concesiones administrativas sobre el dominio público hidráulico, que legitima a sus titulares para interesar la intervención administrativa en defensa de sus derechos, en la medida en que tales

derechos son de naturaleza pública y otorgados por la Administración. Pero al margen de esta singular protección administrativa, que se explica por los motivos antes dichos, los titulares de cualquier derecho sobre los bienes a que la Ley se refiere -e incluso sobre otros a los que pueda afectar- pueden sin duda recabar su tutela de los Jueces y Tribunales, ya que las concesiones se entienden hechas sin perjuicio de tercero (art. 59.1 de la Ley). Es, sin embargo, enteramente razonable que la Administración no tenga la carga de suministrar una protección específica a derechos que ella misma no ha otorgado, que no han sido previamente acreditados ante la misma y que, en última instancia, afectan a bienes ajenos a su titularidad.

Pues bien, las Disposiciones transitorias segunda y tercera equiparan a las concesiones los "derechos de aprovechamiento temporal de aguas privadas" que regulan, en lo que se refiere a la protección administrativa registral. Ello se explica tanto porque tales aguas, cualquiera que sea su calificación en el período transitorio, están abocadas a convertirse en aguas de dominio público por el mero transcurso del tiempo, como por la circunstancia de que los derechos privados preexistentes han tenido que ser debidamente acreditados ante la Administración a los fines de su transformación e inscripción en el Registro de Aguas. Muy distinta es, a tales efectos, la situación de quienes optan por mantener la titularidad de sus derechos privados en la misma forma que hasta ahora, pues, al recaer tales derechos sobre aguas que ni son de titularidad pública ni están llamadas a serlo por ministerio de la Ley al final de un período de transición, no es una situación jurídica que, por esencia y menos por aplicación del principio de igualdad, corresponda necesariamente defender a la Administración. Por otra parte, a estos titulares no se les exige acreditar sus derechos ante aquélla, por lo que mal podría la Administración intervenir para la protección de derechos que ni tiene ni está obligada a tener por acreditados. Por lo tanto no hay infracción alguna del principio de igualdad ante la Ley, ya que se comparan situaciones que no son iguales ni requieren un mismo trato jurídico. Lo que no impide, como queda dicho, que todo titular de derechos e intereses legítimos pueda impetrar la tutela judicial de los mismos, reconocida por igual en la propia Constitución (art. 24.1), así como acceder, en su caso, a la protección reforzada que dispensan otros instrumentos registrales.

9. En relación con el problema de la demanialización ope legis de las aguas continentales, consideran asimismo los Senadores recurrentes que se ha vulnerado el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales. Pero esta objeción debe ser rechazada a limine, dado que los preceptos de la Ley impugnados por este motivo no tiene carácter retroactivo. En efecto, no hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado, pues, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones -SSTC 42/1986, de 10 de abril y 99/1987, de 11 de junio-, una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y "afecta a situaciones agotadas" y "lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad". La Ley 29/1985 procede a dar una nueva regulación de los derechos individuales sobre las aguas continentales, pero no altera los efectos jurídicos de los derechos que la legislación anterior reconocía mientras estuvo en vigor. Cosa distinta es que el nuevo régimen legal no reconozca ya, en adelante, algunos de aquellos derechos o que los regule de manera más restrictiva.

Sucede aquí que los recurrentes parecen confundir el principio de irretroactividad establecido en el art. 9.3 de la Constitución con el respeto a los derechos que han sido adquiridos al amparo de la legislación que la Ley recurrida viene a derogar. Pero también hemos señalado en anteriores



ocasiones que la Constitución no emplea la expresión derechos adquiridos, que no es posible equiparar el concepto de derecho individual que utiliza el art. 9.3 con el *ius quaesitum* (STC 27/1981, de 20 de julio) y, en definitiva, que la "invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico" -SSTC 27/1981, 6/1983, de 4 de febrero y 99/1987, de 11 de junio, entre otras-. Sin quebrantar el principio de irretroactividad sancionado en el art. 9.3 del texto constitucional, el legislador puede variar, en sentido restrictivo y con eficacia *ex nunc*, el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución.

10. Junto a las alegaciones examinadas invocan los recurrentes la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución). Pero de la misma jurisprudencia de este Tribunal, que acaba de recordarse, se deduce la falta de fundamento de este supuesto vicio de inconstitucionalidad de la Ley de Aguas. Señalábamos en las mencionadas SSTC 27/1981 y 99/1987 que la seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad", sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio. En el caso que ahora nos ocupa, es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en el porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurrir en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la Ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas.

11. Cuestión distinta, aunque no completamente ajena a la seguridad jurídica, dada la relación recíproca que media entre numerosos principios y preceptos constitucionales, es saber y decidir ahora si las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley impugnada vulneran o no las garantías del derecho de propiedad privada y de los derechos patrimoniales contemplados en el art. 33 de la Constitución.

Los recurrentes atribuyen la vulneración de la garantía indemnizatoria, reconocida en el apartado 3 de aquel precepto constitucional, en caso de privación forzosa de los bienes y derechos, a lo que prescribe, en primer término, la Disposición transitoria primera de la Ley, en virtud de la cual se fija un plazo máximo de setenta y cinco años para el disfrute de los derechos preexistentes de aprovechamiento de aguas públicas, derechos que en algunos casos se han ganado por plazo superior o a perpetuidad con arreglo a la legislación anterior. Además, las concesiones anteriores se sujetan al régimen jurídico establecido por la nueva Ley, lo que, al implicar la aplicación a las mismas de las nuevas limitaciones legales (arts. 59.3, 63 y 106), puede significar una alteración del equilibrio económico de la concesión. Todo ello se impone, en opinión de los recurrentes, sin causa justificada de utilidad pública o interés social y sin prever la indemnización correspondiente.

Es claro que la garantía expropiatoria del art. 33.3 de la Constitución alcanza, tanto a las medidas ablativas del derecho de propiedad privada en sentido estricto como a la privación de los "bienes y derechos" individuales, es decir, de cualquier derecho subjetivo e incluso interés

legítimo de contenido patrimonial, entre los que se incluyen, sin duda, los derechos de aprovechamiento privativo o especial de bienes de dominio público. Resulta imprescindible determinar por ello si, en el supuesto que ahora examinamos, nos hallamos ante una verdadera expropiación o privación indemnizable o ante otro tipo de intervención limitativa de derechos que no comporta compensaciones económicas. Este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión -SSTC 108/1986, de 29 de julio, 37/1987, de 26 de marzo y 99/1987, de 11 de junio, entre otras- al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el art. 33.3 de la Constitución, declarando en sustancia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos, por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 de la Constitución, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la sustracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos.

Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración ex novo modificativa de la situación normativa anterior. Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución). Y lo mismo puede decirse de los derechos individuales de aprovechamiento sobre bienes de dominio público, ya que su regulación general no sólo puede tener en cuenta el interés individual de los usuarios o titulares de aquellos derechos, sino que debe también tomar en consideración el interés general inherente al carácter público del bien sobre el que recaen.

Es obvio, por otra parte, que la delimitación del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente. Pero no puede olvidarse que, de manera semejante a lo que ya dijéramos en la STC 37/1987 sobre el derecho de propiedad, la fijación del contenido esencial "no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales" que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo.

En el supuesto que regula la Disposición transitoria primera de la Ley de Aguas y, en concreto, por lo que atañe a la fijación con carácter general del plazo máximo de setenta y cinco años, a partir de su entrada en vigor, como límite temporal de los derechos de aprovechamiento de aguas públicas ganados con anterioridad, no puede decirse que se produzca una ablación de los mismos, ni siquiera parcial, a la que convenga el calificativo de expropiatoria, sino que se trata de una nueva regulación del contenido de aquellos derechos, que afecta, sin duda, a un elemento importante de los mismos, pero que no restringe o desvirtúa su contenido esencial. En efecto, a diferencia del derecho de propiedad privada, no sujeto por esencia a límite temporal alguno conforme a su configuración jurídica general, es ajeno al contenido esencial de los derechos individuales sobre bienes de dominio público, garantizado indirectamente por la

Constitución a través de la garantía expropiatoria, su condición de derechos a perpetuidad o por plazo superior al máximo que determine la ley. Antes bien, debe entenderse que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente. Por ello, la limitación temporal de tales aprovechamientos privativos no es una privación de derechos, sino nueva regulación de los mismos que no incide en su contenido esencial.

Finalmente, de acuerdo con lo declarado en anteriores fundamentos, la fijación de la duración máxima de estos aprovechamientos en setenta y cinco años no es tampoco arbitraria ni engendra inseguridad jurídica, ya que, aun cuando pueda suponer una disminución de las expectativas de rentabilidad patrimonial originadas por situaciones creadas al amparo de la legislación anterior, este nuevo límite temporal es razonable y suficiente, a efectos de la amortización de las obras necesarias para la normal utilización de la concesión, más aún si se tiene en cuenta la posibilidad de prórroga que el art. 57.6 de la propia Ley impugnada previene.

Sentado lo anterior, no se alcanza a comprender la razón por la que la regulación general de los arts. 59.3, 63 y 106 de la Ley, también impugnados con una argumentación semejante a la utilizada frente a la Disposición transitoria primera, pueda infringir los arts. 9.3 y 33.3 de la Constitución, si se tiene en cuenta que el art. 63 prevé la indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa, en el caso de que se revisen las concesiones por causa imputable a la voluntad de la Administración, mientras que los otros preceptos no arrojan sobre los concesionarios carga alguna que no sea estrictamente compensada (art. 59.3), o que no provenga de los beneficios que les reporten las obras realizadas a cargo del Estado (art. 106).

12. Los Senadores recurrentes y los representantes de la Junta de Galicia, del Gobierno balear y del Gobierno cántabro imputan también al apartado tercero de las Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley la vulneración del art. 33.3 de la Constitución, porque, de una parte, según alegan, se establece en ellos una limitación permanente de la facultad de aprovechamiento de recursos hidráulicos ya apropiados por los particulares, dado que éstos no podrán aumentar el caudal de agua propio del mismo, salvo por concesión administrativa discrecional; y, de otra, porque se expropian las facultades de libre disposición del propietario, ya que, según estos preceptos, toda modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento de las aguas requiere la oportuna concesión que ampare no ya sólo el incremento del caudal, sino la totalidad de la explotación.

El enjuiciamiento de esta pretensión requiere algunas precisiones previas. En primer lugar, como ya se ha señalado, la Ley 29/1985 no produce efecto expropiatorio alguno sobre los caudales de aguas continentales ya apropiados por particulares en el momento de su entrada en vigor, pues de lo contrario debería haber previsto la correspondiente indemnización al ser tales aguas de la propiedad de los dueños de los predios donde se hallan los manantiales de los que brotan, en el caso de las superficiales, o de quienes las hayan alumbrado, en el caso de las subterráneas, todo ello dentro de los límites que imponía la legislación derogada. Por el contrario, esta legislación no disponía la propiedad de aquéllos sobre las aguas aún no alumbradas, que habían

de considerarse, por tanto, según la opinión dominante en la doctrina de los autores, como res nullius. De ahí que no exista obstáculo jurídico alguno para que la nueva Ley califique en general a estas últimas como bienes de dominio público.

El nuevo régimen legal afecta sólo, por lo que ahora interesa, a los derechos que sobre las aguas superficiales y subterráneas reconocía la legislación anterior en tanto que accesorios al derecho de propiedad privada sobre los terrenos en donde surgen o se extraen a la superficie, derechos que no eran de aprovechamiento, extracción o disposición ilimitada, sino estrictamente condicionados en su alcance por razones de interés general y en atención a los derechos preferentes de terceros, como ya dijimos anteriormente.

En este sentido, si la Ley hubiera dispuesto imperativamente la privación de la facultad de los propietarios de aprovechar las aguas que nazcan en sus predios mientras discurran por ellos, con exclusión de las sobrantes, o si hubiera establecido de igual manera la supresión del derecho a alumbrar aguas subterráneas que fluyen o se hallan en el subsuelo de terrenos de propiedad privada, en la forma y volumen material determinantes del contenido de los derechos preexistentes, podría haberse discutido en qué medida aquella privación comportaba un despojo expropiatorio indemnizable o, por el contrario, como ha estimado el Tribunal Constitucional Federal alemán ante un supuesto semejante al que ahora nos ocupa (Sentencia de 15 de julio de 1981), introducía sólo una mera limitación general del contenido y alcance del derecho de propiedad sobre inmuebles o una transformación de situaciones jurídicas individuales por exigencias del bien común, que no confiere derecho a indemnización. Sin embargo, en nuestro caso, una discusión semejante es del todo superflua, puesto que las Disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 29/1985 permiten a los interesados mantener la titularidad de sus derechos "en la misma forma que hasta ahora" lo que a la luz del apartado 3 de ambas Disposiciones, significa que se respetan íntegramente, con el mismo grado de utilidad o aprovechamiento material con que hasta la fecha de su entrada en vigor se han venido disfrutando, aquellos derechos o facultades anejas a la propiedad fundiaria, es decir, en la medida en que forman parte del patrimonio de su titular. Cosa distinta es que, de acuerdo con el apartado 4 de dichas Disposiciones transitorias, tales derechos deban ejercerse en adelante con respeto a "las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones del uso del dominio público hidráulico", límites estos que los recurrentes no combaten y que, evidentemente, carecen de virtualidad expropiatoria, por tratarse de prescripciones generales que delimitan el contenido del derecho de propiedad privada (art. 33.2 de la Constitución), de acuerdo con la función social que los bienes sobre los que recae, en este caso los recursos hidráulicos, están llamados a cumplir (STC 37/1987, de 26 de marzo).

La Ley respeta los derechos preexistentes en función del contenido efectivo o utilidad real de los mismos o, como aducen los recurrentes, "congelándolos" en su alcance material actual, es decir, limitándolos a los caudales totales utilizados, de suerte que cualquier incremento de los mismos requerirá la oportuna concesión. Pero esta congelación del sustrato material de los derechos consolidados con anterioridad no implica en modo alguno una expropiación parcial de los mismos, pues con ello sólo quedan eliminadas las simples expectativas de aprovechamientos de caudales superiores que eventualmente podían obtenerse en razón, por un lado, de la titularidad del derecho de propiedad inmobiliaria, pero también, y en necesaria concurrencia con ello, del carácter de res nullius que las aguas no afloradas o alumbradas tenían según la legislación anterior y de la inexistencia o preferencia de derechos de terceros. En definitiva, lo que se excluye en adelante es la posibilidad de apropiación patrimonial de incrementos eventuales de los caudales utilizados sin que medie un título concesional. Ahora bien, desde el momento en

que todas las aguas superficiales y subterráneas renovables se transforman ex lege en aguas de dominio público, es lícito que, aun partiendo del estricto respeto a los derechos ya existentes, los incrementos sobre los caudales apropiados sólo puedan obtenerse mediante concesión administrativa.

Por último, es claro que tampoco existe expropiación forzosa por el hecho de que la concesión que haya de obtenerse en caso de incremento de los caudales totales utilizados o de modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento se extienda obligatoriamente a la totalidad de la explotación, incluyendo así los caudales aprovechados en virtud de la titularidad privada del predio donde las aguas nacen o se alumbran. En este supuesto, la decisión de incrementar el aprovechamiento o de modificar las condiciones corresponde libremente al interesado, lo que por sí sola excluye su carácter expropiatorio. En realidad se trata aquí de una nueva transformación voluntaria del derecho originario, habida cuenta de que éste alcanza únicamente la obtención, uso privativo y eventual disposición de caudales determinados. Que el legislador preserve los derechos privados preexistentes sólo en los estrictos términos en que venían disfrutándose y que no permita su modificación o ampliación sin una simultánea novación de su naturaleza y previa intervención de la Administración, podrá ser objeto de discrepancia o de crítica en términos de valoración política, pero no supone una transferencia coactiva de facultades integradas en el patrimonio del propietario o titular de la explotación.

13. En las alegaciones que versan sobre el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, los recurrentes imputan a la mayor parte de los preceptos legales impugnados la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias que configuran dicho sistema. Ello nos obliga, con carácter previo al enjuiciamiento de cada uno de los preceptos impugnados, que son muy numerosos, a formular algunas consideraciones generales sobre el esquema de distribución competencial que en materia hídrica se infiere de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Esta operación previa, como viene a reconocer todas las partes, se revela especialmente ardua. Para llevarla íntegramente a cabo, es necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia "aguas" que se contienen en los arts. 148.1.10.<sup>a</sup> y 149.1.22.<sup>a</sup> 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". Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren. A esta inicial dificultad viene a sumarse la que comporta desentrañar el significado preciso de la expresión "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos", que se contiene en el citado art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución. En cualquier caso, son los Estatutos de Autonomía los que, de acuerdo con aquellas previsiones constitucionales, determinan las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma. Será preciso, por tanto, acudir a las normas estatutarias para conocer el concreto sistema de delimitación competencial que se ha producido en cada caso, pues no todos los Estatutos utilizan las mismas fórmulas conceptuales para definir las competencias de la Comunidad Autónoma respectiva en materia de aguas.

En relación con la aludida diversidad de formulaciones estatutarias, debe señalarse también, como observación preliminar, que las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del art. 150 de la Constitución) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1, en tanto que las Comunidades que han accedido a la autonomía por el procedimiento previsto en el art. 151 o disposición transitoria segunda de la Constitución han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias no reservadas al Estado por el art. 149.1 (art. 149.3 de la Constitución). Dicho está con ello que, en materia de aguas terrestres, las competencias de las primeras, cualesquiera que sean las expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución, a cuya luz deben ser interpretadas y aplicadas; en tanto que el límite material de las competencias asumidas por las segundas viene constituido por las que el art. 149.1.22.<sup>a</sup> reserva en exclusiva al Estado, siendo preciso determinar, dentro de este límite, cuáles han asumido efectivamente y cuáles no.

A este respecto, es necesario rechazar la tesis, defendida por el Gobierno de las islas Baleares y por el de la Diputación Regional de Cantabria, de que sus respectivas Comunidades Autónomas pueden haber asumido, y han asumido en sus Estatutos, competencias que, aun sobrepasando los límites establecidos en el art. 148.1 de la Constitución, no desborden, sin embargo, el marco de las reservadas al Estado en el art. 149.1. Semejante asunción de competencias no es posible sino mediante el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el art. 148.2 o por transferencia del Estado ex art. 150 de la Constitución, circunstancias ambas que, como es notorio, no concurren en ninguna de las dos Comunidades Autónomas. Y aunque sus Estatutos de Autonomía prevean expresamente una futura asunción de competencias complementarias en esa materia cuando se actúen los procedimientos constitucionales que lo permiten, no puede extraerse de ello la conclusión de que las mismas, han sido entre tanto negadas al Estado. Esta conclusión carece de todo fundamento en las normas constitucionales aplicables al caso, que no permiten reconocer en este momento la titularidad autonómica de competencias que todavía no se han podido asumir efectivamente, ni menos aún llevar a la absurda conclusión de que tampoco el Estado puede ejercerlas. Es más cierto, por el contrario, que el Estado tiene todas las competencias que, de acuerdo con la Constitución, no han sido o no han podido ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, y mientras no las asuman o les sean transferidas, puesto que las previsiones estatutarias sobre una futura ampliación del ámbito competencial autonómico no constituyen en sí mismas sino meras expectativas, como reconoce la representación del Gobierno Cántabro, que, en cuanto tales, no se ven coartadas porque el Estado continúa ejerciendo aquellas competencias como titular actual de las mismas. Hecha esta salvedad, y dirigiendo de nuevo la atención al modelo constitucional de distribución competencial en materia de aguas terrestres, debe tenerse en cuenta también, en la completa definición de dicho modelo, que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen 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: Concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros. Como admiten las partes, la incidencia de éstos y otros artículos competenciales debe ser tenida asimismo en cuenta para la resolución de los presentes recursos de inconstitucionalidad.

En todo caso, parece claro que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los

conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales. La misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía. A tal efecto, sin que ello suponga una descalificación de otras opciones desde la perspectiva estricta de su legitimidad constitucional, debemos determinar si dichas normas son o no ajustadas a una interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias que pueda considerarse lícita. Tal interpretación no puede desconocer la necesidad de analizar el sentido de aquellas reglas de manera sistemática y armónica, a la luz de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el art. 2 de la Constitución, de manera que ninguno de ellos padezca. 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, este Tribunal ha de tener 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" (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado.

14. Objeto primero y principal de impugnación en todos los recursos dirigidos contra la Ley de Aguas es el art. 1.2 de la misma en cuanto dispone que las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables "forman parte del dominio público estatal". Se rechaza esta declaración inicial porque, a juicio de los recurrentes, desconoce las competencias que han asumido diversas Comunidades Autónomas sobre las aguas que discurran íntegramente por su territorio, lo que impediría al Estado, por un lado declarar la demanialidad de recursos hidráulicos sobre los que carece de competencias, y, por otro, atribuirse la titularidad de esas aguas intracomunitarias. Como con mayor detalle ha quedado expuesto en los antecedentes, la Junta de Galicia y los Senadores recurrentes, así como, de manera menos contundente, el Gobierno balear, alegan que cuando las aguas discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma corresponde a ésta la potestad de declararlas o no demaniales, tanto porque ese criterio territorial es el que se utiliza en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución como eje de la distribución de competencias en materia de aguas, como porque algunos Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el de Galicia en el art. 28.4) atribuyen a las Comunidades Autónomas potestades de reserva demanial o de reserva al sector público de recursos esenciales, que el art. 128 de la Constitución no confiere sólo al Estado. Por otra parte, en todos los recursos interpuestos contra la Ley de Aguas se razona también que, aun aceptando la potestad del legislador estatal para declarar la demanialidad de todas las aguas continentales, el Estado no puede atribuirse, sin embargo, la titularidad de aquellas aguas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, pues el criterio territorial establecido en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución es válido, así para diferenciar las competencias sobre el aprovechamiento de las aguas, como para determinar a quién corresponde la titularidad de las mismas, cuando son públicas. Según los recurrentes, separar la titularidad dominical y competencias sobre aprovechamientos sería artificioso, pues aquélla es instrumental a las potestades públicas de gestión de los recursos hidráulicos, de manera que, aunque la Constitución y los Estatutos de Autonomía no atribuyan expresamente a las Comunidades Autónomas la titularidad demanial de las aguas que discurran

por su territorio, dicha titularidad sería una potestad inherente a las competencias asumidas por aquéllas sobre los aprovechamientos. Se dice también que, aunque los Estatutos de Autonomía, salvo el de Andalucía (y los de Aragón y Extremadura, debe añadirse), no utilizan el concepto de "recursos hidráulicos", sino sólo el de aprovechamientos, para delimitar las competencias autonómicas, al contrario de lo que hace el art. 149.1.22.<sup>a</sup> para definir las competencias reservadas al Estado, esta diferencia terminológica carece de todo significado, pues la expresión "recursos hidráulicos" no es equiparable a dominio de las aguas, ni tiene un valor preciso en el Derecho positivo, en la doctrina jurídica o en el lenguaje común.

A estos argumentos responde el Letrado del Estado afirmando que las aguas continentales forman un ciclo único, independiente y cerrado, sometido, como recurso natural, a las exigencias del interés general, lo que, en la línea trazada por los arts. 128.1 y 132.2 de la Constitución, permite al Estado declararlas por entero como bienes del dominio público estatal. Esta potestad del Estado no altera, a su juicio, el esquema del art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución, pues una cosa es la titularidad de los recursos hidráulicos y otra las potestades administrativas que entran en juego con la técnica del dominio público, a las que se refiere aquel precepto y los demás concordantes de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La pretensión de las Comunidades Autónomas de declarar como bienes de "su" dominio público las aguas que discurran íntegramente por sus respectivos territorios respondería más bien a una concepción patrimonialista del dominio público que para el Letrado del Estado no es aceptable, pues ello significaría que podrían legislar también sobre aspectos relativos a la propiedad del agua, en colisión con lo prevenido en los arts. 132.2 y 149.1.1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 18 de la Constitución.

A ese conjunto de alegaciones de las partes cabe formular las siguientes observaciones:

En primer lugar, del art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que a las Comunidades Autónomas corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurran íntegramente por su territorio. A esta primera constatación, fundada en el tenor literal del art. 149.1.22.<sup>a</sup> y de los que con el mismo concuerdan, hay que añadir que tampoco es manifiesto que la potestad de demanializar y la titularidad de los bienes de dominio público constituyan una atribución implícita o inherente a las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido sobre los aprovechamientos hidráulicos, según el indicado criterio territorial. Muy al contrario, en un plano de reflexión más general, puede afirmarse que, con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas. Así lo demuestra el hecho de que varios Estatutos de Autonomía, entre ellos el del País Vasco (art. 10.31), el de Galicia (art. 27.3) y el de las Islas Baleares (art. 10.3), hayan asumido competencias sobre la ordenación del litoral, siendo así que el art. 132.2 de la Constitución considera inequívocamente como de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre y las playas. Otros preceptos estatutarios atribuyen también competencias a las Comunidades Autónomas para ser ejercidas sobre bienes de dominio público de titularidad estatal. Así, por ejemplo, el art. 12, apartados 9 y 10, del Estatuto Vasco, relativos a la ordenación del transporte, aunque discurra sobre las infraestructuras de titularidad estatal, y al salvamento marítimo y vertidos en aguas territoriales del Estado. De donde se sigue que son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. En otros términos, no puede compartirse sin más la afirmación de que, en todo caso, la



potestad de afectar un bien al dominio público y la titularidad del mismo sean anejas a las competencias, incluso legislativas, que atañen a la utilización del mismo.

En segundo término, es cierto que el art. 128.2 de la Constitución no atribuye en exclusiva al Estado la facultad de reservar al sector público, mediante ley, recursos esenciales, como también lo es que algunas normas estatutarias (entre ellas, el art. 28.3 del Estatuto de Galicia) permiten a las respectivas Comunidades Autónomas efectuar reservas semejantes a su propio sector público. Pero, aparte de que "reserva de recursos al sector público" y "demanialización" no son conceptos jurídicamente equivalentes, pues cabe la reserva sin incorporación al demanio y, viceversa, dominio público sin reserva de uso del bien demanial, de ello tampoco se sigue en qué supuestos específicos y con respecto a qué tipo de bienes o recursos en concreto pueden actuar el Estado y las Comunidades Autónomas aquellas potestades públicas.

En definitiva, la cuestión planteada no puede resolverse induciendo libremente de las reglas competenciales sobre la ordenación, gestión, aprovechamiento o reserva al sector público de determinados recursos lo que esas mismas reglas no dicen sobre la titularidad demanial de los mismos. Por eso parece conveniente partir del análisis de los preceptos constitucionales que regulan específicamente el dominio público.

La Constitución se refiere expresamente a los bienes de dominio público en los dos primeros apartados del art. 132. Este precepto reserva a la ley la regulación de su régimen jurídico, sobre la base de algunos principios que ella misma establece (apartado 1), y dispone que "son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental" (apartado 2). Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley -obviamente de ley del Estado- para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.

Ello no obstante, el art. 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que el legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal. Dicha pauta se deduce de una lectura sistemática del conjunto del precepto, y se confirma, en la línea de la interpretación unitaria de la Constitución a que hemos hecho referencia con anterioridad, si se tiene en cuenta, por un lado, el significado y alcance de la institución del dominio público y, por otro, los preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que guardan directa relación con el régimen jurídico de la titularidad de los bienes.

En efecto, no es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio "natural" formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo, en virtud de sus caracteres naturales,

pueden integrarse en el demanio estatal ("en todo caso", reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: "Son de dominio público estatal los que determine la ley ...". Tanto el verbo utilizado -"son", en vez de la expresión "pueden ser"-, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En caso contrario, resultaría difícilmente explicable la reserva absoluta a la voluntad del legislador estatal que el precepto establece, pues no es imaginable que la afectación de un bien singular al dominio público requiera en todo caso la aprobación de una ley, asimismo singular, sino que normalmente deberá bastar el correspondiente acto administrativo adoptado en virtud de una genérica habilitación legal. En cambio, cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado. Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal.

El significado de la institución jurídica del dominio público refuerza esta interpretación. En efecto, la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: Típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares. Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias.

En los primeros, la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material. En cambio, a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la "riqueza del país", en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución). Por ello, en el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público *stricto sensu*, resulta claro que la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución.

En tales casos tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer las potestades que les confieren la Constitución (art. 128.2) y los Estatutos de Autonomía, cuando ello implique una afectación de bienes al dominio público, y de acuerdo con las leyes que regulen el régimen jurídico de este último (art. 132.1 de la Constitución). Por el contrario, tratándose del "demanio natural", es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia

a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recae.

Pero es que, además, las normas constitucionales relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que inciden directamente sobre el régimen jurídico de la titularidad de los bienes conducen a la misma conclusión. Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada. Las normas jurídicas establecen así una *summa divisio* que, sin perjuicio de la afectación singular de otros bienes que pueden ser indistintamente objeto de apropiación privada, repercute de manera directa en el régimen jurídico del derecho que reconoce el art. 33.1 de la Constitución, al que fijan un límite objetivo esencial. En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado. De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado. Por otra parte, a la luz de los antecedentes históricos, no cabe duda de que la regulación de la clasificación primaria de los bienes en susceptibles o no de dominio privado constituye parte de la legislación civil, sin perjuicio del carácter público de la legislación que fije el régimen exorbitante de protección y uso de los bienes públicos.

El conjunto de razones expuestas permite concluir que corresponde al legislador estatal en exclusiva la potestad para excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales, consideradas como un género de bienes naturales o un recurso natural unitario, y para integrarlas en el dominio público del Estado. Por tanto, no es inconstitucional el art. 1.2 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, como tampoco lo son los preceptos que se impugnan por estricta conexión con aquél.

15. La titularidad estatal del dominio público hidráulico no predetermina, como se ha dicho, las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo. Si es cierto, como alega el Letrado del Estado, que del art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución no se deriva la titularidad dominical autonómica sobre las aguas que, en virtud de ese precepto, los recurrentes califican de intracomunitarias, pues ello responde a una concepción patrimonialista del dominio público que no se desprende del texto constitucional ni de los Estatutos de Autonomía, también lo es que no cabe servirse de esa misma concepción para

sostener, sin más, que al Estado corresponden una serie de potestades exclusivas sobre las aguas públicas en concepto de dueño de las mismas. Por ello, lo que importa es analizar los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la distribución de competencias en esta materia. Entre ellos merece atención preferente el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución, que reserva en exclusiva al Estado la "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma".

El primer problema que plantea la interpretación de este precepto constitucional es el que concierne al significado de la expresión "aguas que discurran 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" (arts. 13.2 y 14 de la Ley). Desarrollando el criterio territorial de delimitación de las competencias del Estado, enunciado en la norma constitucional antes citada, la Ley impugnada 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" (art. 15) 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" (art. 16).

El Gobierno Vasco considera que, con arreglo a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, el criterio de la cuenca hidrográfica no es válido para deslindar el ámbito territorial de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las aguas continentales, ya que tal criterio territorial, así entendido, implica en la práctica un desapoderamiento de las competencias autonómicas. Considera por ello que el criterio más respetuoso con las normas del bloque de la constitucionalidad es el del "curso fluvial concreto", según el cual corresponden a cada Comunidad las competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuye sobre los cursos fluviales o corrientes de agua que discurran íntegramente por su territorio, ya desemboquen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar. Más aún, entiende el Gobierno Vasco que ese criterio principal puede matizarse por referencia a los cursos fluviales que discurran por más de una Comunidad Autónoma, en el sentido de que aquella donde muera cada curso tendría competencia sobre el tramo final, desde que entra en su territorio, pues en tal caso la utilización que se haga del caudal afecta sólo a los intereses de esa Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. La expresión "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 sólo 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, como pone de relieve el Letrado del Estado, sin que a ello oponga objeción alguna la representación del Gobierno Vasco. 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). 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.

De todo ello cabe deducir que, cuando la Constitución utiliza la expresión "aguas que discurren", 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, como así lo hace la Ley impugnada, 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 traspasan 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. Aún más, la virtual totalidad de los Estatutos de Autonomía, y entre ellos el del País Vasco (art. 10.11), atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias sobre las aguas que discurren "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. No es, por tanto, inconstitucional que la Ley de Aguas utilice 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. 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 art. 149.1.22.<sup>a</sup> 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 art. 148.1.10.<sup>a</sup> 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.

16. Alega también el Gobierno Vasco que en el art. 10.11 del Estatuto Vasco la asunción de competencias autonómicas sobre las aguas subterráneas no está condicionada al criterio de la territorialidad, en el sentido que se acaba de exponer, lo que, a su entender, significa que, aun cuando se aceptara la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, aquel criterio distributivo de competencias no sería aplicable a las aguas

subterráneas, en relación con las cuales la Comunidad Autónoma Vasca tiene competencia exclusiva con el único límite general del alcance territorial de sus potestades ex art. 20.6 del Estatuto. La Junta de Galicia se refiere también a esta cuestión de forma más matizada, si bien el art. 27.14 del Estatuto de Galicia limita las competencias autonómicas sobre aguas subterráneas a lo dispuesto en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución.

A este respecto, es preciso tener en cuenta ante todo que la Ley de Aguas sólo regula el régimen de las aguas subterráneas renovables [art. 1.1, en conexión con los arts. 1.2 y 2 a)], es decir, de las aguas corrientes o fluyentes, y, por lo tanto, no prejuzga la titularidad de las competencias sobre las aguas subterráneas no corrientes, fósiles o estancadas. Por lo que se refiere a las primeras -única cuestión que cabe abordar ahora-, no es posible ignorar que las aguas subterráneas renovables tienen una relación directa de conexión o comunicación recíproca con los cursos de aguas superficiales y que, en el caso de las llamadas aguas subálveas o en el de algunas corrientes que en ciertos tramos desaparecen de la superficie, forman parte inescindible de esos mismos cursos. En consecuencia, tales flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica, según el concepto que proporciona el art. 14 de la Ley de Aguas, pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico.

Ahora bien, una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía, lo que viene a significar que las competencias de las Comunidades Autónomas, y en concreto las del País Vasco, no están condicionadas por el límite territorial específico que impone el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución sólo en relación con los acuíferos o masas de aguas subterráneas no renovables que carecen de relación con el conjunto de la cuenca intercomunitaria.

17. En conexión con este mismo problema advierten los Senadores recurrentes que en los archipiélagos balear y canario no existen aguas intercomunitarias o continentales y que, en consecuencia, no es de aplicación en estas Comunidades ni la reserva al Estado sobre este tipo de aguas contenida en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución, ni la cláusula residual del art. 149.3. El Gobierno de las Islas Baleares señala también que al Estado no corresponde en su territorio ninguna competencia derivada del mencionado precepto constitucional, al no existir en el mismo aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, al tiempo que considera que se discrimina a las Islas Baleares respecto de la Comunidad Autónoma de Canarias, ya que la Disposición adicional tercera de la Ley respeta la vigencia de la legislación especial de aguas de Canarias, con algunas excepciones.

La resolución de esta cuestión requiere, ante todo, despejar un equívoco que en parte anida en el razonamiento de los Senadores recurrentes. No es aceptable utilizar un concepto estricto y unívoco de "aguas continentales" con la pretensión de que la Ley de Aguas sólo puede aplicarse en el territorio continental y no en los archipiélagos. Ni la Constitución ni los Estatutos emplean ese concepto, mientras que no hay duda de que la Ley de Aguas [art. 1.2 y 2 a)] lo utiliza como equivalente al de "aguas terrestres", por contraposición a las "aguas marítimas", y no como equivalente al de aguas "peninsulares", por oposición a las aguas "insulares", términos estos últimos que carecen de toda significación en nuestra tradición jurídica, positiva y doctrinal. Dicho lo cual, es manifiesto que en las Comunidades balear y canaria no existen aguas terrestres

intercomunitarias, lo que ciertamente priva de operatividad en tales Comunidades Autónomas al criterio territorial específico que el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución utiliza a efectos de la distribución de competencias. Pero ello no significa que el Estado carezca de toda potestad o de cualquier competencia en materia de aguas en Canarias y Baleares. Por de pronto, sí la tiene para regular el régimen de la propiedad de las aguas y para declararlas del dominio público estatal, pues esa potestad deriva, como se ha expuesto, del art. 132.2, en conexión con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución. Por ello no es inconstitucional la Disposición adicional tercera de la Ley de Aguas, al disponer que serán de aplicación en Canarias los artículos de la misma "que definen el dominio hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil", debiendo recordarse a este propósito que la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, ha transferido, en efecto, a la Comunidad Autónoma de Canarias la potestad legislativa en materia de aguas superficiales y subterráneas [art. 34 A) 2, del Estatuto de Canarias], pero sólo "en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución" (art. 2 de la citada Ley Orgánica). Además, corresponden al Estado en ambas Comunidades, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 de la Constitución, todas aquellas competencias que no hayan asumido efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, conforme al art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución, o que no les hayan sido transferidas de acuerdo con el art. 150 de la Constitución, así como las que, en conexión con los recursos hidráulicos, deriven en su favor de otros títulos competenciales enunciados en la Constitución.

A este respecto, la constitucionalidad de la Ley de Aguas, en relación con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias no plantea problema alguno, aparte la demanialización de las aguas, ya justificada, dado que la referida Disposición adicional tercera establece que la Ley no tiene efectos derogatorios sobre la legislación especial aplicable en el territorio de dicha Comunidad Autónoma, a la que remite la potestad de derogar o modificar esa legislación especial preexistente, si bien, desde la entrada en vigor de la nueva legislación autonómica, se aplican en Canarias los artículos de la Ley 29/1985, "que definen el dominio público hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil". En lo que atañe a las Islas Baleares, sus competencias propias se ciñen hoy en día a lo que dispone el art. 10.6 de su Estatuto de Autonomía, que debe ser interpretado de acuerdo con el 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución.

De otro lado, el hecho de que no se establezca para la Comunidad de las Islas Baleares una regla semejante a la que se contiene en la Disposición adicional tercera de la Ley de Aguas respecto de la de Canarias no supone discriminación alguna para aquélla. La alegación que al efecto formula el Gobierno Balear, sin apoyo expreso en precepto constitucional alguno, carece de fundamento, pues no es discriminatoria la diversidad entre las Comunidades Autónomas en razón de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos, ya que la Constitución no impone que todas ellas tengan el mismo ámbito o nivel competencial, sino que remite a cada Estatuto y, en su caso, a las leyes de transferencias la determinación de dicho ámbito, que puede ser y es naturalmente diferente, en el marco de lo que la propia Constitución dispone. Así ocurre en materia de aguas entre las dos Comunidades Autónomas insulares, según lo dispuesto en el art. 10.6 del Estatuto Balear y en los arts. 29.6 y 34 A).2 del Estatuto Canario, teniendo en cuenta en relación con este último la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias. Por lo demás, debe recordarse aquí que, a diferencia de las Islas Baleares, el archipiélago canario contaba, antes de la entrada en vigor de la Constitución, con una legislación especial sobre el régimen de las aguas terrestres. Es esta circunstancia, y no el hecho insular en sí, la que explica y justifica, junto con las competencias asumidas y

transferidas a esa Comunidad Autónoma, la singularidad de la Disposición adicional tercera de la Ley de Aguas.

18. Aun cuando el criterio del territorio por el que discurren las aguas es esencial dentro del sistema de distribución de competencias que rige en esta materia, no es, sin embargo, el único aplicable al caso. Por ello, una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica utilizado por la Ley, la respuesta que haya de darse a las pretensiones de los recurrentes exige determinar las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas (singularmente a las que actúan como partes en este proceso) sobre las aguas que integran cuencas hidrográficas intracomunitarias, así como, en su caso, en relación con otros recursos o aprovechamientos hidráulicos.

La respuesta a esta cuestión no puede ser la misma para todas las Comunidades Autónomas, pues depende de lo que, en cada caso, disponga los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de transferencias aprobadas conforme a las previsiones del art. 150.2 de la Constitución.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Cantabria, la cuestión no ofrece especiales dificultades, ya que, como queda dicho, sus competencias actuales están condicionadas por lo dispuesto en el art. 148.1.10.<sup>a</sup> del Texto constitucional, en cuya virtud han podido asumir competencias sobre "los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma". El Estatuto de Autonomía de Cantabria, en su art. 22.8, reproduce el contenido de aquel precepto constitucional, añadiendo como límite adicional de las competencias de la Comunidad Autónoma el de que las aguas discurren íntegramente por Cantabria. El Estatuto de las Islas Baleares (art. 10.6) utiliza una fórmula más genérica, pero que en la actualidad es forzoso entenderla como referida estrictamente a los "proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos" de interés autonómico. En razón del carácter insular de esta Comunidad Autónoma, es evidente que su interés en esta materia no puede incidir en aguas ajenas a su territorio, pero por la misma razón debe entenderse, en sentido contrario, que la regla general ha de ser la de que todos aquellos aprovechamientos no exceden del propio interés de la Comunidad Autónoma balear, salvo excepción justificada.

Distinto es el caso de Galicia y el País Vasco, cuyas competencias no tienen el límite del art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución, sino el del art. 149.1.22.<sup>a</sup> Sin embargo, las competencias asumidas por ambas Comunidades en sus Estatutos y, en relación con las cuencas intracomunitarias, se ciñen a los "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos" (art. 10.11 del Estatuto Vasco y art. 27.12 del Estatuto Gallego), salvo en el caso de las aguas subterráneas intracomunitarias, no sujetas a este límite (art. 10.11 del Estatuto Vasco y art. 27.14 del Estatuto Gallego). Sobre esta materia, las competencias de ambas Comunidades no son sólo ejecutivas, sino también legislativas, como se desprende de sus respectivos Estatutos y no discute el Letrado del Estado. Resulta por ello indispensable que analicemos ahora el alcance de la expresión "aprovechamientos hidráulicos" utilizada por ambos Estatutos, pues los conceptos de canales y regadíos no plantean, en lo que ahora importa, problemas de interpretación.

Tanto las partes recurrentes como el Letrado del Estado hacen notar que el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución utiliza los conceptos de "recursos" y de "aprovechamientos" hidráulicos, en tanto que los Estatutos de Autonomía de Galicia y del País Vasco aluden sólo a este último. Pero la coincidencia termina aquí, puesto que aquéllas privan de todo significado a esta diferencia terminológica y, en concreto, al concepto de "recursos hidráulicos", al paso que el Letrado del



Estado insiste en que las Comunidades Autónomas de primer grado o techo competencial más elevado, como es el caso de Galicia y del País Vasco, no han asumido más competencias que las relativas a los aprovechamientos. Así planteada la controversia, puede convenirse en que, aun aceptando que la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.22.<sup>a</sup> puede alcanzar también a los recursos hídricos y no sólo a los aprovechamientos, sin perjuicio de la reserva de Ley estatal para incorporar las aguas continentales al dominio público del Estado, lo que importa en este proceso es determinar, como se acaba de indicar, la extensión que haya de darse a la materia de aprovechamientos hidráulicos, en relación con la cual han asumido competencias estatutarias las Comunidades antes citadas de Galicia y País Vasco, según lo permitido por el citado art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución.

El concepto de "aprovechamientos hidráulicos" admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos: las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamientos, de otro. Los Estatutos de Galicia y el País Vasco aluden concretamente a este último grupo de materias. En cambio, no atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias sobre la protección del dominio público hidráulico, concepto este que no es posible encuadrar estrictamente en el de aprovechamiento. Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución.

En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurran 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 legislativas. Ahora bien, dicha competencia autonómica general sobre el régimen de aprovechamiento de los citados recursos hidráulicos no puede enervar el ejercicio de las que, sobre esos mismos bienes, corresponden al Estado en virtud de específicas habilitaciones constitucionales. De modo singular, aquella genérica competencia autonómica sobre el aprovechamiento de los recursos hidráulicos no puede desconocer la competencia específica que el citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas.

De tales premisas se desprende lógicamente que, en principio, no puedan estimarse inconstitucionales ni invasoras de competencias autonómicas las normas del Estado que determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico y establecen las reglas básicas del sistema concesional, aun cuando incidan, como es obvio, en el régimen de aprovechamiento de las aguas continentales sobre las que las Comunidades Autónomas extienden sus competencias en virtud del art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía.

Las consideraciones que preceden deben cerrarse con una última precisión, ya apuntada en fundamentos jurídicos anteriores. Consiste ésta en 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 arts. 148.1.10.<sup>a</sup> y 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamiento 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, caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros.

19. El art. 1 de la Ley, único precepto del Título Preliminar, se recurre en su totalidad. La impugnación del apartado 1 no puede ser estimada, pues dicho precepto carece de contenido material propio, limitándose a señalar el objeto de la Ley sin prejuzgar su regulación.

El apartado 2 declara la pertenencia de las aguas continentales superficiales y subterráneas renovables al dominio público estatal. Este apartado no es inconstitucional por las razones ya expuestas. En conexión con el mismo se impugna también el Título I de la Ley (arts. 2 a 12), con excepción de los arts. 3, 8 y 11. Este Título define los bienes que constituyen el dominio público hidráulico del Estado, así como los recursos hídricos y bienes accesorios que tienen naturaleza privada. No es aceptable la tesis de que es a las Comunidades Autónomas recurrentes -o a algunas de ellas- a las que corresponde efectuar tal declaración sobre las aguas que discurren íntegramente por su territorio, pues, tratándose de categorías genéricas y unitarias de bienes naturales, dicha competencia corresponde en exclusiva al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132.2 en conexión con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución. Por ello, los preceptos del Título I que se impugnan por dicho motivo no son inconstitucionales.

20. El apartado 3 del citado art. 1 dispone que "corresponde al Estado, en todo caso, y en los términos que se establecen en esta Ley, la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico". Este precepto se desarrolla en los arts. 15 a), 16.1 c), 18.1 a) y b), 21 a), 33, y en el Título III (arts. 38 a 44). Todos ellos se impugnan por entender los recurrentes que no respetan las competencias de las Comunidades Autónomas y no se acomodan a las prescripciones que, en materia de planificación estatal, establece el art. 131 de la Constitución.

a) Esta última alegación no es atendible. Como declara la STC 29/1986, de 20 de febrero, "el art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general como indica su propio tenor literal, y (...) de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser". Ello sin perjuicio de que el legislador pueda "llevar a cabo la planificación por Ley, previas las consultas que estimara pertinentes en la fase de elaboración de cada plan, para garantizar su mayor acierto y oportunidad". De acuerdo con esta doctrina no cabe aceptar que la planificación sectorial hidrológica regulada en la Ley de Aguas vulnere el art. 131 de la Constitución, puesto que no le es aplicable lo dispuesto en dicho precepto, sin perjuicio de que el legislador haya ordenado que el Plan Hidrológico Nacional se

apruebe por Ley (art. 43 de la Ley), y haya previsto asimismo la participación de las Comunidades Autónomas interesadas en el procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos estatales [art. 17, en conexión con los arts. 18.1 a) y b), 23, 33, 39 y concordantes], participación ésta que, como se insistirá más adelante, resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes.

b) Los recurrentes no consideran inconstitucional la facultad que se atribuye al Estado para elaborar y aprobar la planificación hidrológica en relación con las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, pero niegan que aquél pueda ejercer competencias de planificación sobre los recursos hidráulicos que denominan intracomunitarios, ora regulando esa planificación, ora atribuyendo al Gobierno la potestad de aprobar los Planes que elaboren las Comunidades Autónomas.

No es posible desconocer, sin embargo, que el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica. Ahora bien, la Ley impugnada no encomienda en exclusiva al Estado la planificación hidrológica. El art. 1.3 asigna al Estado dicha competencia de planificación "en los términos que se establecen en esta Ley", reconociendo explícitamente a las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio la potestad de elaborar sus propios planes hidrológicos [arts. 16.1 c), 38.6 y 39]. Por consiguiente, la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica, enunciada en los arts. 1.3 y 15 a) de la Ley, debe entenderse que no menoscaba las que, según sus Estatutos, son propias de las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias a que la propia Ley se refiere. Es cierto, no obstante, que, conforme al mandato del art. 38.6, estas competencias autonómicas deben ejercerse con observancia de las prescripciones establecidas en los arts. 38 a 44 de la Ley, en comunicación con la Administración del Estado [art. 16.1 c)], en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (art. 38.4) y con sujeción a la aprobación final de los planes por el Gobierno (art. 38.6). Pero tales determinaciones legales no suponen en sí mismas una ilegítima sustracción a las Comunidades Autónomas de toda competencia sobre la planificación hidrológica. Por ello, y en respuesta a los razonamientos y pretensiones de las partes, nuestra atención debe centrarse ahora en la indagación de si aquellas limitaciones impuestas por la Ley de Aguas al ejercicio de las potestades de planificación de las Comunidades Autónomas habilitadas para ello exceden o no de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación económica.

El art. 16.1 c) en lo que atañe a la previsión de comunicación entre el Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, sin entrar ahora en la forma en que dicha comunicación se instrumenta, no es inconstitucional, pues es la expresión de un principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio, entre otras).

El art. 38, en sus cuatro primeros apartados, establece reglas sobre la finalidad, la forma y la eficacia jurídica y la necesidad de coordinación de la planificación hidrológica con otros planes sectoriales. Se trata de preceptos generales, relativos todos ellos a aspectos esenciales de la planificación de los recursos hidráulicos, que permiten muy diversas opciones y modalidades de desarrollo y concreción de sus mandatos, por lo que no es dudoso su carácter de normas básicas. Igual juicio merecen el art. 40, que prescribe los aspectos que deben contemplar los planes, y el art. 41.1 y 2, que permite establecer reservas de agua y terrenos y declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua; son preceptos básicos en la medida en que fijan las especificaciones de los planes, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá acerca de si alguna de estas determinaciones puede invadir las competencias que las Comunidades Autónomas ostenten en virtud de otros títulos sectoriales. El art. 42.2 es también básico, puesto que se refiere a un efecto esencial de la aprobación de los planes, cual es la declaración de utilidad pública de los trabajos de investigación, proyectos y obras previstos en los mismos. El art. 42.1 debe interpretarse en el sentido de que la potestad que atribuye al Gobierno alcanza sólo a los planes que corresponde elaborar y revisar a la Administración del Estado o a organismos que de ella dependan, pues, en materia de su propia competencia, la declaración de utilidad pública de los trabajos, estudios e investigaciones requeridas corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la doctrina establecida en nuestra STC 37/1987, de 26 de marzo. El art. 43 se refiere a una materia, el Plan Hidrológico Nacional, que es ajena a la competencia autonómica, y cuya regulación, como ya se ha dicho, no vulnera el art. 131 de la Constitución.

c) Con vinculación a las normas básicas establecidas en los preceptos mencionados anteriormente, la Ley reconoce a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas intracomunitarias la facultad de elaborar y revisar los planes hidrológicos de esas cuencas. Sin embargo, el art. 38.2 remite al reglamento la determinación del ámbito territorial de cada Plan Hidrológico, y el art. 39.2 dispone que el procedimiento para la elaboración y revisión de los Planes Hidrológicos se regulará por vía reglamentaria. Alegan los recurrentes que el Estado no puede dictar las correspondientes normas reglamentarias en relación con los planes hidrológicos de competencia autonómica, pues al hacerlo excedería su competencia sobre las bases de la planificación. Debe aceptarse, en efecto, que estas remisiones normativas no pueden entenderse realizadas únicamente en favor del Gobierno o de la Administración del Estado. En relación con las cuencas intracomunitarias y en aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos -lo que incluye su regulación y ordenación, como el Letrado del Estado admite-, es claro que la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración, una vez que la propia Ley reconoce la competencia autonómica sobre la materia. Por el contrario, puede considerarse básico y acorde con la necesidad de coordinación el mandato del art. 39.2 de que se establezca en todo caso, por el titular de la potestad reglamentaria, la participación de los Departamentos ministeriales interesados, así como los plazos de elaboración del plan. Pero la ordenación concreta de tales aspectos corresponde a las Comunidades Autónomas que no se hayan limitado a asumir las competencias enunciadas en el art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución, en lo que se refiere a las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio. Así interpretados, los arts. 38.2, inciso final, y 39.2 no son inconstitucionales.

d) En lo que atañe a la planificación hidrológica, los recurrentes centran especialmente su atención en el art. 38.6, que atribuye al Gobierno la facultad de aprobar los planes elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas. Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el citado art. 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el art. 153 de la Constitución. Pero no es esa la conclusión a la que debe llegarse en este caso, y ello porque la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamiento energéticos, protección civil, etc.) que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas -la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales-, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, "persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema" y que, por lo mismo, "debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias" -STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras-. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación que contempla el art. 38.6 de la Ley de Aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquella en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva, la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia. Por todo ello, el art. 38.6 de la Ley de Aguas no puede reputarse inconstitucional.

Por el contrario, la previsión final del art. 39.2 de una actuación subsidiaria del Gobierno, en caso de falta de propuesta de planes hidrológicos de cuenca, no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma

de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153). Dicha previsión sólo puede ser aplicable, por tanto, a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas, pues en caso contrario sería inconstitucional. Por lo demás, la falta de plan no impide, como es obvio, la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamiento hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponden en materia hídrica.

e) Como ya se ha expuesto, el art. 40 de la Ley preceptúa el contenido necesario de los planes hidrológicos de cuenca y, desde dicha perspectiva, no es inconstitucional, pues debe entenderse incluido entre las bases de la planificación económica. Ahora bien, desde otro ángulo, se objeta a algunos de los apartados del citado art. 40 que constituyen o permiten una invasión estatal de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente o de ordenación del territorio. Este efecto puede producirse cuando corresponde al Estado la elaboración del plan hidrológico de cuenca; es decir, en relación con las cuencas intercomunitarias, vinculando con ello el ejercicio de otras competencias estatutarias que las autoridades autonómicas ostentan sobre la ordenación del medio físico en su propio territorio, tal y como se establece expresamente en el art. 41.3 de la Ley impugnada, aparte el efecto general vinculante de los planes hidrológicos (art. 38.3). Es cierto que algunas de aquellas previsiones, singularmente las que se contienen en los apartados f), g), h) y j) del art. 40 y en el art. 41.2, pueden concurrir o coincidir con el ejercicio de competencias autonómicas fundadas en otros títulos ajenos a la materia de aprovechamiento hidráulicos; como también lo es, en sentido inverso, que la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a las Comunidades Autónomas o a otras Administraciones públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar y administrar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias.

La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que "resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías", como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas, según se declara también en aquella Sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica. Sentado esto, procede afirmar también que ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone "una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada" -STC 27/1987, de 27 de febrero-; por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recae.

La coordinación de los planes hidrológicos de cuenca que corresponde elaborar a la Administración del Estado o a Organismos de ella dependientes con las diferentes planificaciones que les afecten ha de realizarse primordialmente a través del procedimiento de elaboración de aquéllos, como dispone el art. 38.4 de la propia Ley de Aguas; a cuyo efecto, resulta necesaria la participación de las Comunidades Autónomas que la Ley regula. Pero, sin perjuicio de esta participación, la Administración del Estado no puede establecer unilateralmente en los planes hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica en virtud de una genérica potestad de coordinación, sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello.

De acuerdo con el razonamiento anterior, puede afirmarse que los apartados a), b), c), d), e) e i) del art. 40 de la Ley de Aguas no invaden ni autorizan invasión alguna de competencias autonómicas sobre otros sectores o materias, ya que afectan estrictamente al régimen de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos. El apartado f) dispone la inclusión en los planes hidrológicos de las "normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles". En cuanto que se trata de una disposición básica, esta previsión encuentra su justificación en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución y concordantes de los Estatutos de Autonomía, siempre que las normas a que alude el precepto legal se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola. El apartado g) establece que los planes regularán "los perímetros de protección y las medidas para la recuperación del recurso y entorno afectados". La inclusión en los planes hidrológicos de los denominados "perímetros de protección", entendiéndose por tales la delimitación de zonas dentro de las que no es posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas (art. 54.2 de la Ley de Aguas) o en las que se limiten ciertas actividades que puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio hídrico (art. 54.3), no plantea ningún problema competencial, ya que se trata de medidas relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que corresponde adoptar al Estado en las cuencas intercomunitarias. Lo mismo puede decirse, en principio, de la referencia a las "medidas para la conservación del recurso y el entorno afectados", previstas en el mismo apartado g). Conviene, sin embargo, precisar que, por lo que se refiere a la conservación y protección del "entorno", las medidas que el Estado puede incluir en los planes hidrológicos están limitadas por las competencias que, en relación con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. El alcance efectivo de dichas medidas de conservación y protección mencionadas en el citado artículo 40 g) deben ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 6 b) de la misma Ley, que sujeta las márgenes de los cauces públicos a "una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen". La constitucionalidad de este precepto resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución), correspondiendo a los planes hidrológicos la creación en cada caso de las medidas que sean necesarias para limitar los usos del suelo, a efectos de conservación y recuperación medioambiental, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida para establecer normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente. De manera semejante, los planes hidrológico-forestales que deben formar parte de la planificación hidrológica de cuenca, según el apartado h) del artículo 40 de la Ley, sólo pueden incluir normas básicas que tengan por objeto la protección del medio ambiente, sin perjuicio también de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En cuanto a las "infraestructuras básicas requeridas por el

plan" a que alude el apartado j) con independencia de las obras públicas de interés general (art. 44 de la Ley de Aguas), la Administración del Estado puede prevenir en los planes hidrológicos las que sean indispensables o accesorias al ejercicio de las competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que le corresponde ordenar en las cuencas hidrográficas de su competencia, ya que en tales términos la previsión de infraestructuras resulta inherente al ejercicio de dichas competencias sobre el demanio hidráulico en tales cuencas, sin menoscabo de la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas para disponer y ordenar otras infraestructuras no básicas, en el sentido expuesto, a través de las correspondientes medidas de planificación territorial o de actuaciones específicas. Por último, el apartado 1, que obliga a recoger en los planes hidrológicos "los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos", es susceptible de ser reconducido a la materia de "protección civil", y en tal sentido, si se entiende que tales criterios son simples prescripciones genéricas de coordinación y no suponen la previsión de actuaciones y obras concretas, no puede estimarse que invada competencias autonómicas, pues constituyen una manifestación de la competencia general sobre seguridad pública que al Estado reserva el art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución, de acuerdo con lo ya declarado en nuestra STC 123/1984, de 18 de diciembre.

El art. 41.1 dispone, por último, que "en los planes hidrológicos de cuenca se podrán establecer reservas de agua y de terrenos, necesarios para las actuaciones y obras previstas". Nada hay que objetar a las reservas de aguas, en cuanto que afectan al aprovechamiento de las mismas, que puede ordenar el Estado en las cuencas intercomunitarias. En cambio, las reservas de terrenos afectan directamente a la planificación territorial de competencia autonómica. Es cierto que la Disposición adicional séptima de la Ley señala que las limitaciones en el uso del suelo y reservas de terrenos previstas en dicho precepto (y en otros que ahora no vienen al caso) "se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio". Pero esta cláusula general de salvaguardar de las competencias de las Comunidades Autónomas en tal materia no resuelve definitivamente el problema, ya que será preciso dilucidar en su momento si una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal menoscaba o no las competencias autonómicas, o bien en que circunstancias puede producirse dicho menoscabo. En última instancia es preciso insistir, particularmente en este punto, en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de los recursos hidráulicos. Pero, en caso de conflicto, no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan. Si, como antes se ha dicho, la programación de tales infraestructuras es una facultad inherente a las competencias sobre protección y aprovechamiento del dominio público hidráulico, también debe serlo la reserva de terrenos imprescindible para realizarlas; pero sólo en este supuesto la reserva de terrenos contenida en los planes hidrológicos estatales puede vincular el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio. Así interpretado, el art. 41.1 de la Ley de Aguas, en conexión con el art. 41.3, no es inconstitucional.

El art. 41.2 prevé un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el precepto deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes



"recogerán" la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Lo que la Ley impugnada ordena en este punto es que, cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial, cuestión sobre la que no es preciso añadir nada ahora, dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, "recogerse" o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demandado hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3). Por consiguiente, en la medida en que no prejuzga la distribución de competencias sobre la declaración de zonas, cuencas o tramos de protección especial, el art. 41.2 de la Ley tampoco puede ser tachado de inconstitucional.

En suma, de cuanto antecede se deduce que las prescripciones de los planes hidrológicos que, de acuerdo con su contenido necesario (art. 40) o facultativo (art. 41.1 y 2), se adopten en los términos referidos, no suponen invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio o en otras materias conexas. Por ello, en la medida en que la planificación hidrológica estatal se ajuste a esos estrictos términos, es lícita la opción del legislador que obliga a respetar aquellas prescripciones en los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3 de la Ley).

f) El Título III de la Ley, relativo a la planificación hidrológica, se cierra con el art. 44, según el cual "las obras públicas de carácter hidráulico que sean de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma habrán de ser aprobadas por Ley e incorporadas al Plan Hidrológico Nacional". El Gobierno Vasco impugna este precepto porque se refiere a las obras hidráulicas de interés general con independencia de que afecten a aguas que caen bajo la competencia autonómica, pues, a su juicio, en estas últimas las obras hidráulicas que se realicen no pueden ser de interés general. Pero esta impugnación no puede ser estimada. El art. 44 de la Ley se limita a reiterar, por relación al supuesto específico de las obras hidráulicas, lo dispuesto con carácter general en el art. 149.1.24.<sup>a</sup> de la Constitución. Este precepto, al reservar al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general no utiliza un criterio territorial de distribución de competencias semejante al que se establece en la regla 22.<sup>a</sup> del mismo art. 149.1, por lo que no puede excluirse a priori, como el Gobierno Vasco pretende, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco. Por lo demás, el mencionado art. 44 de la Ley no prejuzga qué deba entenderse por obras hidráulicas de interés general ni cuáles sean éstas, lo que excluye que en este proceso constitucional el Tribunal deba pronunciarse sobre dicha cuestión. En consecuencia, el art. 44 de la Ley no incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas.

21. El Gobierno Vasco discute la constitucionalidad de la casi totalidad de los preceptos del Título II de la Ley de Aguas, relativo a la "Administración Pública del agua", porque parten del concepto de cuenca hidrográfica como delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero, una vez admitido que la utilización de ese criterio territorial de delimitación no es inconstitucional, tal como razonado queda en anterior fundamento jurídico, no puede estimarse la impugnación que por este motivo se hace de los arts. 13.2, 14, 15 c) y d) y 19 a 37 de la Ley. De otro lado, hemos señalado también que las referencias a la planificación hidrológica contenidas en los artículos 15 a), 17 y 18 no invaden competencias autonómicas ni infringen el art. 131.2 de la Constitución. Al margen de estas dos precisiones iniciales, que reiteran lo ya declarado más arriba, es necesario que procedamos a examinar los alegatos de las partes sobre los demás preceptos recurridos del mencionado Título II.

a) Entre los principios que rigen el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas, el art. 13.3 de la Ley menciona 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". A ello se objeta por los Senadores recurrentes y el Gobierno Vasco que una disposición de esta naturaleza es prácticamente ilimitada en su alcance y, por lo mismo, permite que se produzcan interferencias en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre aquellas otras materias "compatibles" con la gestión del agua. No obstante la relativa imprecisión del concepto utilizado, dicha "compatibilidad" no puede ser entendida como lo hacen los recurrentes. Por el contrario, como señala el Letrado del Estado, el precepto impugnado debe ser interpretado en el sentido de que las competencias estatales de gestión en materia de aguas dejan expresamente a salvo el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y protección ambiental, y que, en ese sentido precisamente, son compatibles con las mismas, en los términos que la propia Ley de Aguas, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, establece.

b) El art. 15 b) atribuye al Estado la función de adoptar "las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas". Para el representante de la Junta de Galicia, a menos que se interprete como habilitante de una mera facultad de supervisión o fiscalización, conforme al art. 93 de la Constitución, dicha norma supone una infracción de los preceptos de algunos Estatutos de Autonomía que atribuyen explícitamente a las correspondientes Comunidades la potestad de ejecución de los tratados y acuerdos internacionales en materias de su competencia, así como del resto de los Estatutos que implícitamente reconocen también dicha facultad a las Comunidades Autónomas. Pero el tenor literal del precepto desmiente esta tesis, pues es evidente que el art. 15 b) no autoriza al Estado para ejecutar, en todo caso, los convenios y acuerdos internacionales en materia de aguas, por lo que es susceptible de una interpretación conforme con las prescripciones constitucionales y estatutarias. Baste decir a este propósito que, cuando así lo disponen los Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución de los tratados y convenios internacionales en materia de su competencia, sin perjuicio de la obligación del Estado de garantizar su cumplimiento, y dentro de este esquema competencial encuentra legítimo encaje el citado art. 15 b) de la Ley, cuyo alcance en cada caso dependerá de los supuestos concretos que se planteen.

c) Al art. 16.1 se reprocha, en primer lugar, que alimenta la equivocada idea de que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencias ejecutivas en materia de aguas, ya que en su inciso inicial utiliza la expresión "ejerza competencia" al referirse a las potestades autonómicas sobre el dominio público hidráulico. Pero esta alegación es del todo inconsistente, pues no cabe confundir el ejercicio de una competencia con el carácter meramente ejecutivo o administrativo de la misma, ni del citado inciso puede deducirse restricción alguna de las competencias autonómicas de cualquier naturaleza que, en cada caso, según sus Estatutos, ostenten las Comunidades Autónomas.

Resulta, en cambio, enteramente atendible la impugnación del apartado c) de ese mismo art. 16.1, que crea la figura de un delegado del Gobierno en la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas con la misión de asegurar la comunicación entre esta última y los organismos correspondientes de la Administración del Estado. De este modo, la Ley impone una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas para organizar su propia Administración. Pues, no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen

jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución), es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 147 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales. El Letrado del Estado aduce, en defensa del precepto de que ahora se trata, que el delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica no limita ni condiciona las atribuciones de las Comunidades Autónomas, ya que sus funciones se circunscriben al ámbito de la coordinación y la colaboración. Pero, con independencia de si son esas u otras sus funciones, y de la incidencia que puedan tener en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de aguas, la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las Comunidades Autónomas tienen para organizar libremente sus propias instituciones. Por lo demás, como indican todos los recurrentes, la Constitución ha previsto otro órgano específico de coordinación entre la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la Administración de esta última, que es el Delegado del Gobierno (art. 154), ajeno a la organización autonómica. La previsión del art. 16.1 c) de la Ley de Aguas resulta también incompatible con dicha prescripción constitucional, que establece el cauce orgánico ordinario de coordinación entre ambas Administraciones. Dicho sea todo ello sin perjuicio de que, al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup>, el Estado pueda establecer normas básicas que aseguren la comunicación e información inmediata entre dichas Administraciones en materia hídrica. Por estas razones, el art. 16.1 c) de la Ley de Aguas debe declararse inconstitucional.

Por conexión con el mismo, también es inconstitucional el apartado 2 del art. 16, en lo que se refiere a la facultad de impugnación de los actos y acuerdos de las Comunidades Autónomas que se asignan al delegado del Gobierno en la Administración hidráulica. Dicho sea sin daño de la legitimación de la Administración del Estado para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y acuerdos de las Comunidades Autónomas, conforme a las leyes generales.

Las demás prescripciones del art. 16 [apartados 1 a) y b)] pueden ser calificadas de un modo natural como normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas en materia hidráulica, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Tienen, en efecto, ese carácter los principios del art. 13 a los que se remite el apartado 1 a) del art. 16, 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 participación 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. Otro tanto puede decirse del apartado 1 b) de este mismo art. 16, que se limita a fijar un porcentaje mínimo de participación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica, con el fin de garantizar el carácter representativo de dichos órganos colegiados, a través de los cuales se plasma el principio de participación establecido en el art. 13 de la Ley, cuyo carácter básico ha quedado ya justificado. Tratándose en este caso de una garantía mínima, esta regla debe considerarse asimismo básica, ya que, como declaramos en un

supuesto análogo, no contiene una regulación tan precisa que vacíe de contenido la competencia de las Comunidades Autónomas e impida su adaptación a las características específicas de cada una de ellas (SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo).

d) El Gobierno Vasco impugna específicamente los apartados b) y e) del art. 18.1, porque, en su criterio, no cabe imponer a la Comunidad Autónoma en materias de su competencia la intervención de un órgano consultivo estatal, como es el Consejo Nacional del Agua. El apartado b) del citado precepto demanda, en efecto, que, antes de su aprobación por el Gobierno, el Consejo emita informe sobre los planes hidrológicos de cuenca, sin excluir de aquella exigencia los elaborados por las Comunidades Autónomas. Pero, frente a este alegato, debemos declarar que, si al Gobierno compete aprobar también estos planes (art. 38.6 de la Ley), el informe preceptivo del Consejo nacional del Agua, dirigido precisamente al Gobierno, no invade competencia autonómica alguna, siempre que tal informe se ciña a aquellos aspectos que condicionan su aprobación gubernativa, según el citado art. 38.6.

El apartado e) del art. 18.1 prevé asimismo el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua sobre las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca. Por las razones que esgrime el Gobierno Vasco, esta intervención necesaria del Consejo podría considerarse inconstitucional, si el citado informe hubiera de emitirse en relación con las cuestiones comunes a dos cuencas hidrográficas localizadas en una misma Comunidad Autónoma, supuesto éste en que el Estado carecería de competencias, incluso consultivas, por tratarse de problemas internos a una sola Administración hidráulica autonómica. Sin embargo, la Ley de Aguas no contempla expresamente este tipo de supuestos, rigurosamente excepcionales en la práctica, pues el concepto de "organismo de cuenca" que utiliza el art. 18.1 c) se refiere inequívocamente en la propia Ley a la organización administrativa específica de las "cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma" (art. 19). En consecuencia, el informe exigido por el precepto que ahora nos ocupa debe entenderse referido sólo a las cuestiones comunes que se planteen entre dos o más organismos dependientes de la propia Administración del Estado en cuencas hidrográficas de su competencia, por lo que, así interpretado, no afecta al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la Junta de Galicia recurre el apartado c) del art. 18.1, por entender que, al admitir este precepto la posibilidad de que se aprueben "disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional, relativas a la ordenación del dominio público hidráulico", entraña una invasión de la potestad reglamentaria de aquella Comunidad Autónoma en relación con las aguas continentales de su competencia. El alegato carece de fundamento, pues el precepto en cuestión se limita a exigir el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua sobre los proyectos de reglamentos de aplicación general elaborados por el Gobierno u otros órganos de la Administración del Estado, pero no prejuzga cuáles sean las disposiciones a informar -que, obviamente, al tratarse de normas de aplicación en todo el territorio nacional, deberán referirse a aquellos aspectos de la ordenación de los recursos hidráulicos sobre los que el Estado tiene competencias exclusivas- ni excluye el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración gallega dentro de su propio ámbito de competencias en la materia. El precepto impugnado no supone, por tanto, una alteración inconstitucional del régimen de distribución de competencias sobre las aguas continentales.

22. El Gobierno Vasco impugna por entero el Capítulo Primero del Título IV de la Ley de Aguas, relativo a las "servidumbres legales" (arts. 45 a 47), y la Junta de Galicia y el Gobierno Balear combaten algunos de estos artículos, por entender que se refieren sea a la utilización del dominio público hidráulico, sea a su protección o a la policía demanial, aspectos sobre los que el

Estado carece de competencia en aquellas Comunidades cuando se trata de aguas intracomunitarias. Pero estas alegaciones deben ser rechazadas. Como se deduce del contenido de los arts. 45 a 47, así como de la remisión al Código Civil prevista en el art. 46, estos preceptos regulan determinados extremos de las servidumbres legales en materia de aguas, servidumbres que recaen no sobre el dominio público hidráulico, sino sobre predios sirvientes, normalmente ribereños o próximos a los cauces o lechos de las aguas continentales, respecto de los que se imponen determinadas limitaciones de las facultades del propietario con el fin de garantizar el uso de los recursos hidráulicos por terceras personas o por la colectividad. Esta regulación no puede considerarse propiamente como disciplina del uso o protección del demanio hídrico, sino que se encuadra en el concepto material de legislación civil, que al Estado corresponde establecer en exclusiva, en virtud del art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, en cuyo enunciado halla también encaje la servidumbre legal de uso público prevista en el art. 6 a) de la Ley. A cuanto antecede debemos añadir que la propia Ley de Aguas habilita a los Organismos de cuenca para imponer las servidumbres legales mencionadas en el art. 46, y que, de acuerdo con la Disposición adicional cuarta, esta función corresponde a las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en virtud de sus Estatutos de Autonomía, cuando se trate de cuencas intracomunitarias. Sentado lo cual, ningún obstáculo existe en la Ley impugnada para que, conforme a lo dispuesto en el art. 10.7 de su Estatuto de Autonomía, el País Vasco pueda establecer y regular las servidumbres públicas que, en materias de su competencia, sean necesarias en beneficio de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a dicha Comunidad Autónoma.

23. El régimen de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico tiene su regulación específica en los Capítulos Segundo y Tercero del Título IV de la Ley (arts. 48 a 72), que se refieren, respectivamente, a los usos comunes y privativos y a las autorizaciones y concesiones. Casi todos estos preceptos han sido impugnados, con más detalle y mayor énfasis en el recurso del Gobierno Vasco, por supuesta invasión de las competencias que las Comunidades Autónomas ostentan sobre el aprovechamiento de las aguas que discurren íntegramente por su territorio y en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

De acuerdo con nuestras consideraciones anteriores, es necesario recordar aquí la distinción entre las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia genérica sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurren íntegramente por su territorio y aquellas otras que ostentan competencias en materia de aguas dentro de los límites establecidos por el art. 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución. En el primer caso, la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar los aprovechamientos de aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medio ambiente o a las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.18.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución), entre otros. Con estas excepciones, procede declarar que, en estas Comunidades Autónomas y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas, sólo puede tener carácter supletorio del Derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés, así como las demás que ostenten sobre materias conexas, cuando haya de darse prioridad a otros títulos competenciales. Con arreglo a estos criterios generales procede analizar ahora los preceptos impugnados de los Capítulos Segundo y Tercero del Título IV de la Ley.

a) El Gobierno Vasco impugna los apartados 1 y 2 del art. 48 de la Ley, relativos al uso común general del dominio público hidráulico, porque considera que invaden las competencias del País Vasco sobre los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurren íntegramente por su territorio. De acuerdo con lo ya declarado en otro momento de esta Sentencia, es cierto que a esa Comunidad Autónoma le corresponde la regulación del uso común en dichas aguas. Pero es preciso advertir que el art. 48, en sus apartados 1 y 2, no establece la regulación de este tipo de utilización del demando hídrico, sino que se remite a "lo que dispongan las Leyes y Reglamentos", sin prejuzgar el carácter estatal o autonómico de unas y otros. Por el contrario, se ciñe a determinar los supuestos en que el uso de las aguas, por ser común, no requiere autorización ni concesión administrativa, especificando los límites que circundan el ejercicio de este derecho que todos tienen a usar de las aguas superficiales. De ahí que deba entenderse que este precepto guarda una relación directa e inmediata, como alega el Letrado del Estado, con el sistema general o básico de concesiones administrativas de aguas públicas, por lo mismo que, a través de dicho precepto legal, se viene a impedir, conforme a una ininterrumpida tradición legislativa, la extensión de aquel sistema concesional a determinadas formas de utilización de tales aguas públicas. En consecuencia, los apartados 1 y 2 del art. 48 no invaden competencias autonómicas, pues se reconducen a la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Los Senadores recurrentes y los Gobiernos de Galicia, Baleares y Cantabria impugnan el apartado 3 del art. 48, por invasión de las competencias de aquellas Comunidades Autónomas sobre protección del medio ambiente y pesca fluvial. No cabe estimar la impugnación, ya que este precepto no establece ninguna regulación sustantiva, sino que se remite a la legislación general del medio ambiente o a otras legislaciones específicas, sin prejuzgar la titularidad de la competencia para dictarlas.

b) Por idéntico motivo al de la impugnación del artículo anterior, el Gobierno Vasco combate también el art. 49, relativo a los usos comunes especiales de las aguas, a lo que se opone el Letrado del Estado con igual razonamiento, fundado en la competencia estatal para aprobar la legislación básica de las concesiones administrativas. Las mismas razones arriba invocadas sirven para declarar que este precepto tampoco puede considerarse inconstitucional, puesto que sólo delimita los supuestos de uso común especial que no excluyen la utilización de las aguas públicas superficiales por terceros, en los que no cabe emplear la técnica concesional, sino sólo la autorización administrativa previa. Dicho sea sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para regular en concreto cada tipo de uso especial y para otorgar las correspondientes autorizaciones.

c) El mismo debate se reproduce por el Gobierno Vasco y el Letrado del Estado en relación con el art. 50.2 de la Ley, que impide adquirir por prescripción el derecho al uso privativo del dominio público hidráulico. A semejanza de lo declarado en los supuestos anteriores, en este caso nos encontramos ante un precepto que regula una de las bases de las concesiones administrativas de aguas públicas, que corresponde aprobar al Estado, pues en realidad viene a reiterar de otro modo la regla general contenida en el apartado 1 del mismo art. 50, según la cual el uso privativo de aguas públicas se obtiene sólo por concesión administrativa, a salvo los específicos supuestos de adquisición ex lege. Bien puede entenderse que si las Comunidades Autónomas con competencia sobre los aprovechamientos hidráulicos pudieran establecer otros modos de adquisición del uso privativo de las aguas en las cuencas intracomunitarias, se daría al traste con el principio general de la adquisición por concesión, es decir, previa intervención administrativa constitutiva de aquel derecho, principio que, sin lugar a dudas, figura entre las bases del sistema concesional en materia de aguas, de acuerdo con la Ley impugnada.

d) El art. 51 regula la extinción del derecho al uso privativo de las aguas. Pero, si se excluye la mención a la expropiación forzosa, que especifica para un supuesto concreto lo que establece el art. 33.3 de la Constitución, la norma impugnada se limita a determinar el régimen de extinción de las concesiones sobre el dominio público hidráulico, sus causas, requisitos esenciales del procedimiento y efectos. Constituye, por tanto, la regulación aplicable a un elemento esencial de la relación concesional, susceptible de incluirse entre las bases de las concesiones administrativas, que corresponde al Estado regular en exclusiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. En consecuencia, el art. 51 de la Ley no modifica el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y es de directa aplicación en todo el territorio, con la sola excepción prevista en la Disposición adicional tercera de la Ley de Aguas, respecto de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Junta de Galicia, los Senadores recurrentes y los Gobiernos de Baleares y Cantabria impugnan específicamente el apartado 4 del art. 51, por entender que la reversión de las obras que regula debe operar en favor de las Comunidades Autónomas cuando sean titulares del demanio hidráulico concedido. En sentido contrario, el Letrado del Estado considera que las obras construidas deben revertir al Estado, como el precepto establece, por ser éste el titular único de todo el dominio público hidráulico. Ambos razonamientos se apoyan en una concepción patrimonialista del dominio público que el propio Letrado del Estado dice rechazar y que ya hemos descartado con anterioridad. Sin necesidad de compartir la tesis en la que los recurrentes se apoyan para sostener la impugnación de este precepto, tesis que ya ha sido rechazada en otro lugar de esta Sentencia, puede admitirse, no obstante, que el art. 51.4 de la Ley da respuesta a una cuestión que se inserta directamente en el régimen de aprovechamiento de las aguas, y, en tal sentido, debe afirmarse que la reversión de las obras construidas para la explotación de las mismas ha de producirse en favor de la entidad que en cada caso sea competente en materia de aprovechamientos hidráulicos. Por ello, en la medida en que la norma recurrida extiende imperativamente la reversión en favor del Estado a las obras realizadas en los aprovechamientos concedidos por las Administraciones hidráulicas autonómicas en aguas intracomunitarias, procede declararla parcialmente inconstitucional por invasión de las competencias estatutarias asumidas en esta materia por las Comunidades Autónomas.

e) El art. 52 es impugnado en su totalidad por el Gobierno Vasco y, en su apartado 2, por la Junta de Galicia y el Gobierno Balear, porque consideran que contempla dos modalidades de aprovechamiento de los recursos hidráulicos cuya regulación concierne a sus respectivas Comunidades Autónomas en aguas intracomunitarias. El Letrado del Estado alega, en sentido contrario, que aquella regulación estatal forma también parte de las bases de las concesiones administrativas, conforme a lo ordenado en el tantas veces citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

El art. 52 establece y delimita los derechos al uso privativo de ciertos recursos hidráulicos por ministerio de la Ley, distinguiendo dos supuestos. El primero se refiere a la utilización de aguas que no son de dominio público, según la propia Ley, lo que supone una delimitación general ex lege de las facultades del propietario de las fincas por las que discurren aguas pluviales o en las que se encuentren aguas estancadas (apartado 1). Se trata por ello de la regulación de un aspecto específico del régimen de la propiedad privada fundiaria, cuya determinación corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución.

El apartado 2 crea un derecho de aprovechamiento privativo de aguas de dominio público que no requiere concesión administrativa. Ahora bien, en el contexto de la Ley de Aguas, se trata de una

excepción a la regla general establecida en el art. 57, según la cual el uso privativo de las aguas exige la previa concesión administrativa, precepto este último que debe considerarse básico por la evidente razón de que consagra la regla general de sometimiento de los usos privativos al sistema concesional. Por lo mismo, la excepción a dicha regla general ha de entenderse también básica, ya que, como es fácil entender, si las Comunidades Autónomas pudieran regular libremente los supuestos de adquisición del derecho al uso privativo de las aguas públicas por disposición legal, la norma general que impone el otorgamiento concesional en cada caso podría quedar vacía de contenido y virtualmente anulada por una legislación autonómica contraria a aquella opción básica del legislador estatal.

f) Los arts. 53 y 54 han sido impugnados por el Gobierno Vasco y la Junta de Galicia, así como el primero de ellos por los Senadores recurrentes, por entender que invaden las competencias autonómicas sobre los aprovechamientos hidráulicos, a lo que el Letrado del Estado responde una vez más que forman parte de las bases del régimen de las concesiones administrativas. Pero sin perjuicio de la relación que estos preceptos tienen con el sistema de concesiones administrativas para aprovechamientos hidráulicos, lo cierto es que se ciñen a prever algunas potestades administrativas de ordenación y limitación de la explotación de los recursos hidráulicos en circunstancias excepcionales o para garantizar la utilización racional de los mismos. Por su carácter potestativo y su indirecta incidencia en el régimen de las concesiones no pueden considerarse amparados por el título competencial que reconoce al Estado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. No obstante, es necesario advertir que el art. 53.3 se refiere a un supuesto concreto de otorgamiento de concesiones en precario, sobre caudales reservados o comprendidos en algún plan del Estado, es decir, sobre aguas respecto de cuyo aprovechamiento ostenta la competencia exclusiva el propio Estado. Por consiguiente, este apartado 3 del art. 53 no invade competencia autonómica alguna ni puede reputarse inconstitucional, mientras que, conforme a lo arriba expuesto, los apartados 1 y 2 de este mismo art. 53 y el art. 54 de la Ley tiene sólo valor supletorio del Derecho que puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencia general sobre los aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intracomunitarias.

g) El art. 55, impugnado por el Gobierno Vasco por el mismo motivo que los artículos precedentes, regula un supuesto específico de utilización de las aguas que se capten con ocasión de las explotaciones mineras y cuyo destino exclusivo ha de ser el de los propios aprovechamientos de minas. No obstante su inserción en el texto de la Ley de Aguas, este precepto viene a regular en realidad un aspecto importante del régimen de explotación de los recursos mineros y, por lo mismo debe considerarse incluido entre las bases del régimen minero que corresponde establecer al Estado según lo dispuesto en el art. 149.1.25.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que, dado el contenido del precepto impugnado, ese último título competencial es preferente sobre el más general relativo a los aprovechamientos hidráulicos.

h) El art. 56, que ha sido impugnado también por el Gobierno Vasco, prevé la adopción de medidas urgentes y extraordinarias, en casos de estado de necesidad, relativas a la utilización del dominio público hidráulico. Se disciplina así un aspecto del régimen general de los aprovechamientos hidráulicos que incide directamente en el sistema de concesiones administrativas, pues expresamente se prevé que aquellas medidas de emergencia pueden adoptarse aun cuando la utilización del dominio público hidráulico "hubiera sido objeto de concesión". Es claro, por tanto, que la determinación legal de los supuestos de hecho excepcionales y de las medidas que hayan de adoptarse en tales casos debe considerarse básica y aplicable directamente en todo el territorio del Estado.



Sin embargo, junto a la regulación sustantiva de los supuestos de hecho y de los efectos de las medidas consideradas, el art. 56 habilita también al Gobierno para adoptar tales medidas por Decreto, oído el Organismo de cuenca. Este apoderamiento al Gobierno no puede tener alcance incondicionado, pues si así fuera, podría privarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco de sus competencias sobre los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio. Por eso debe entenderse, y así lo permite el precepto al imponer la audiencia del Organismo de cuenca, que al Gobierno corresponde aprobar las referidas medidas cuando afecte la situación de emergencia a cuencas intercomunitarias, así como en los casos en que la citada situación excepcional y las medidas que hayan de adoptarse para combatirla afecten de manera conjunta o interdependiente a esas cuencas hidrográficas y a las aguas continentales que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco. En cambio, si la situación de necesidad o de emergencia no excediera de los límites de las aguas intracomunitarias, la competencia para adoptar las medidas tendentes a superarlas corresponde a los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así interpretado, el art. 56 de la Ley de Aguas no es inconstitucional.

i) Los arts. 57 a 64 de la Ley establecen el régimen general de las concesiones de aguas. De entre ellos, el Gobierno Vasco impugna los arts. 57.1, 2, 3, 5 y 6; 58; 59.2, 3 y 4; 60; 61; 63 c), último párrafo, y 64.2, por considerar que no tienen carácter básico. El Tribunal no puede compartir esta tesis, pues un análisis detenido de tales preceptos muestra que todos ellos se refieren a aspectos imprescindibles del régimen concesional en materia de aguas, como sostiene con razón el Letrado del Estado. Así, el art. 57, tras establecer el principio general de que el uso privativo de las aguas se adquiere sólo por concesión (con las excepciones previstas en la propia Ley), que es, como ya se ha dicho, una opción fundamental de la nueva legislación en materia hídrica, regula otros tantos elementos esenciales del sistema concesional, como son: a) la necesidad de tener en cuenta la explotación racional del conjunto de los recursos hidráulicos y la no garantía de la disponibilidad de los caudales concedidos (apartado 2); b) la posibilidad de modificación de las concesiones preexistentes cuando así lo exija la realización de obras de una nueva concesión (apartado 3); c) la facultad que se reconoce a las Administraciones estatal y autonómica de acceder a la utilización de aguas, previa autorización especial, como excepción al régimen concesional general (apartado 5) y d) la posibilidad de prorrogar excepcionalmente y por causa justificada el plazo de la concesión (apartado 6), plazo que el propio Gobierno Vasco considera básico. Tanto por el carácter esencial de los aspectos regulados como por su contenido principal, estos preceptos deben considerarse básicos. Lo mismo puede decirse de la regulación del sistema de preferencia de las concesiones que se contiene en el art. 58, cuyo orden concreto puede ser parcialmente modificado, por lo demás, en cada plan hidrológico de cuenca, lo que equivale, por tanto, a reconocer esta potestad a las Comunidades Autónomas en relación con los planes de su competencia. El art. 59 delimita, en sus apartados 2, 3 y 4 el alcance del principio general de especialidad o predeterminación del destino de la concesión, con singular referencia a las concesiones de aguas para riegos, en relación con las cuales el art. 60 establece algunas prescripciones básicas que han de respetarse en los casos en que los peticionarios sean empresas o particulares interpuestos no titulares de las tierras beneficiarias del riego. El art. 61 recoge el principio básico de la transmisibilidad de los aprovechamientos y constitución de gravámenes sobre los mismos, con la exigencia, que debe entenderse asimismo básica en cuanto garantía del destino concesional, de autorización administrativa previa en ciertos casos. Del mismo modo, merece la calificación de básico el art. 63 en su conjunto ya que contempla y regula en lo esencial otro aspecto indispensable del régimen concesional, cual es el de la revisión de las concesiones otorgadas y los efectos económicos que comporta. Este mismo razonamiento puede ser aplicado al art. 64.2, también impugnado por el Gobierno Vasco, pero sólo en lo que se refiere a la caducidad de los aprovechamientos privativos adquiridos por

oncesión, no en cambio a la de los demás usos privativos ganados por otro título, cuyo régimen de caducidad tiene sólo carácter supletorio de la legislación que sobre este punto pueda dictar la Comunidad Autónoma del País Vasco para los aprovechamientos de aguas intracomunitarias.

j) En particular, la Junta de Galicia y los Senadores recurrentes atacan el art. 57.5, en conexión con el 41.1 y con el 53.3, porque, a su entender, anula la potestad autonómica de reserva de recursos esenciales que confieren a las Comunidades Autónomas sus Estatutos de Autonomía y, entre ellos, el art. 28.4 del Estatuto de Galicia. Pero este reproche carece de valor impugnatorio, pues, aun cuando pudiera entenderse que está en juego ese título competencial autonómico, lo cierto es que los preceptos que ahora se cuestionan no impiden el ejercicio de las potestades que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas al respecto. Antes bien, el art. 57.5 se limita a facilitar al Estado y a las Comunidades Autónomas el acceso al uso de las aguas en general sin necesidad de concesión previa, mientras que los arts. 41.1 y 53.3 se refieren a reservas de aguas o caudales reservados por los planes hidrológicos o por los planes del Estado, pero sin predeterminar en el primer caso la autoridad competente para crear la reserva, que lógicamente debe ser la que elabore y apruebe, en los términos señalados, el plan hidrológico, ni excluir en el segundo que puedan existir caudales reservados en planes elaborados por las Comunidades Autónomas.

k) La Junta de Galicia y el Gobierno Vasco impugnan también los arts. 65 a 68, que regulan el alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas. Pero las razones que invocan pierden toda trascendencia, ya que, una vez declaradas de dominio público las aguas de esta naturaleza, el régimen de su utilización previsto por la Ley responde, como regla general, a la técnica concesional, quedando así reducida la cuestión a determinar si los preceptos impugnados se ciñen o no a establecer las bases del sistema concesional en materia de aguas subterráneas. La respuesta ha de ser positiva, pues las normas impugnadas determinan sólo las líneas maestras de ese específico sistema concesional, como son, de un lado, el requisito imprescindible del otorgamiento previo de autorizaciones de investigación y la prioridad para conseguirlas (arts. 65 y 66), y, de otro, algunas condiciones fundamentales de las concesiones mismas (arts. 67 y 68), remitiéndose a la legislación sobre expropiación forzosa al objeto de determinar las indemnizaciones que proceden en favor de los propietarios de los terrenos donde las aguas se investiguen o alumbren o en favor de los titulares de aprovechamientos preexistentes afectados por la nueva concesión.

l) Dentro del Título IV de la Ley, el Gobierno Vasco recurre finalmente contra los arts. 69.1, 70, 71.1 y 3 y 72.1, 2 y 3. Por lo que se refiere a este último precepto -art. 72- admite que puede ser básico que exista un Registro de Aguas, y así debemos, en efecto, declararlo aquí, por ser éste un elemento esencial del sistema de concesiones administrativas sobre las aguas, en cuanto instrumento indispensable de garantía de las mismas. Lo que el Gobierno Vasco rechaza es la referencia a los Organismos de cuenca contenida en los tres primeros apartados del art. 72 y la remisión al reglamento de la regulación de la organización y funcionamiento del Registro. Pero tales especificaciones no invaden competencia alguna de la Comunidad Autónoma vasca. Y no lo hacen porque, de un lado, a tenor de lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la Ley, las funciones atribuidas a los Organismos de cuenca corresponden a la Administración hidráulica del País Vasco en las cuencas intracomunitarias; y, de otro, porque la remisión al reglamento debe entenderse que opera sólo en relación con las cuencas hidrográficas a las que se extiende la competencia exclusiva del Estado, ya que en relación con las demás corresponde a las Comunidades Autónomas regular su propia Administración hidráulica, incluido el necesario Registro de Aguas, sin otro límite que el de la legislación básica del Estado sobre el régimen de

las Administraciones públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup>), que, por lo que aquí interesa, se contiene ya en el art. 72 de la Ley.

Análoga consideración merecen las remisiones reglamentarias que efectúa el art. 71.1 y 3 en materias sustantivas y de procedimiento, pues, aunque al Estado compete regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución), ello no obsta a las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, que pueden adaptar por ello las reglas comunes a sus necesidades e intereses peculiares respecto de los procedimientos especiales que aprueben en materia de su competencia. Así interpretado, el art. 71, en sus apartados 1 y 3, no es inconstitucional.

Por lo que se refiere a los arts. 69.1 y 70, debe entenderse que son de aplicación meramente supletoria en las Comunidades Autónomas con competencia general sobre los aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio, ya que, al referirse a determinados usos especiales o privativos de bienes del demanio hidráulico, no establecen reglas imperativas básicas de las concesiones administrativas, al margen de la alusión a los principios de protección del medio ambiente y de la calidad de las aguas, que en todo caso vinculan a las Comunidades Autónomas, por imperativo de los arts. 13.3 y 84 de la Ley de Aguas, que si tienen carácter básico.

24. El recurso presentado por el Gobierno Vasco se dirige también contra la totalidad de los preceptos del Capítulo Cuarto del Título IV de la Ley (arts. 73 a 83) que regula las comunidades de usuarios. Alega el órgano recurrente, de un lado, que esas normas no son aplicables a la utilización de las aguas que discurren íntegramente dentro del País Vasco, y, de otro, que desconocen las potestades exclusivas de autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma según su Estatuto. El alegato no es convincente, porque no cabe identificar la determinación del régimen de utilización del dominio público hidráulico, que corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos señalados en el fundamento jurídico anterior, con la regulación de la organización administrativa que sea necesaria para la gestión de los recursos hidráulicos. No es dudoso que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una potestad de autoorganización que se manifiesta, por lo que ahora interesa, 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. Pero esta potestad organizatoria se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución), que alcanza también a las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales -SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 20/1988, de 18 de febrero-. Las comunidades de usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el art. 74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la Disposición adicional cuarta), por lo que el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos y en el ámbito de su competencia organizativa en materia de Administración hidráulica, las demás funciones normativas o ejecutivas sobre tales Corporaciones. Nada alega el Gobierno Vasco sobre el eventual carácter no básico de las prescripciones contenidas en los arts. 73 a 83 de la Ley de Aguas, o de algunas de ellas. Pero ello no nos exime de analizar si las mismas se hallan amparadas por lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

A este respecto debe tenerse en cuenta que, como declaramos en las recientes SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo, reiterando una doctrina constante de este Tribunal, "la finalidad

perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto". Tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados, las bases del régimen jurídico de este específico sistema de administración pueden contemplar los siguientes aspectos esenciales o de común aplicación: a) constitución y modalidades de las comunidades de usuarios; b) régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen; c) relaciones básicas con la Administración pública de que dependan, y d) configuración de sus órganos de administración, entendiendo por básica en este punto, según el criterio sostenido en las SSTC 48 y 49/1988 citadas con relación a un supuesto análogo, "la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la comunidad) y sus atribuciones esenciales". Esta regulación básica debe respetar un margen de desarrollo normativo lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas Sentencias constitucionales, que "no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal". A la luz de las observaciones generales que preceden, el examen de los preceptos impugnados conduce a las siguientes conclusiones. En primer lugar, deben considerarse básicos aquellos preceptos que se refieren a la constitución de las comunidades de usuarios, en su modalidad general o en las variantes de Comunidad General y Junta Central de Usuarios, ya sea obligatoria por disposición legal (art. 73.1, inciso inicial) o por decisión del Organismo de cuenca, lo que equivale a decir de la administración hidráulica del País Vasco en lo que concierne a las aguas a que se extiende su competencia (arts. 73, 79, 80, 82 y 83), ya sea facultativa para los usuarios (arts. 73.2 y 3, 82 y 83). También es básica por la misma razón la excepción contemplada en el art. 73.5 a la constitución de las Corporaciones de Derecho público que en los apartados anteriores se regulan. Ninguna de estas normas sobrepasa los límites materiales de la normación básica, pues se ciñe a establecer los supuestos de constitución de las entidades corporativas en cuestión.

En segundo lugar son básicos aquellos preceptos que enuncian, en términos generales, las potestades administrativas que se confieren a dichas Entidades para el cumplimiento de sus fines, tales como la ejecutividad de sus acuerdos en el ámbito corporativo y su ejecución forzosa por la vía de apremio (arts. 75.1 y 4 y 76.5 y 6, último párrafo), el carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (art. 75.2) y la potestad sancionadora (art. 76.6, primer párrafo), puesto que todos ellos establecen otros tantos elementos esenciales del régimen jurídico de estas Corporaciones públicas. En tercer lugar, también deben considerarse básicos los preceptos que definen en sus líneas maestras las relaciones de estas Corporaciones con la Administración de que dependen o que ostenta la potestad de tutela sobre las mismas. Así, tienen tal carácter los párrafos segundo, in fine, y cuarto del art. 73.1, que prescriben la aprobación de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de usuarios por el Organismo de cuenca (o la Administración hidráulica autonómica, en su caso) y la naturaleza y alcance de dicha potestad de aprobación. Lo mismo puede decirse del art. 73.5, referido a la

aprobación por el Organismo de cuenca de los convenios específicos que sustituyan el régimen de comunidad; del art. 74.1, que establece el principio general de la tutela de las comunidades de usuarios por el Organismo de cuenca; del art. 74.3, en cuanto prescribe la aprobación por el Organismo de cuenca de las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades Generales y de las Juntas Centrales de Usuarios; del art. 74.4, que prevé un control sustitutivo de la Administración hidráulica para el caso de que las comunidades de usuarios no aprueben sus Ordenanzas; del art. 75.3, que establece la obligación de las comunidades de realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del demanio hidráulico, así como la sanción administrativa del incumplimiento de dicha obligación, y, por último, del art. 76.5, que permite recurrir en alzada ante el Organismo de cuenca contra los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno de las Comunidades de usuarios.

En cuanto a los preceptos que regulan la organización interna de las Comunidades de usuarios, sólo pueden considerarse básicos, según el criterio expuesto con anterioridad, aquellos que prevén la creación de los órganos fundamentales y sus atribuciones esenciales, así como los que fijan las reglas generales de articulación de la participación de los usuarios en tales órganos. De acuerdo con ello, son básicos el art. 73.1, párrafo segundo, que prescribe la elaboración y aprobación de los Estatutos y Ordenanzas de la Comunidad por los propios usuarios, sin perjuicio de la aprobación definitiva por la Administración de tutela; el art. 74.2, que establece el principio de participación y representación obligatoria de los titulares de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua, en relación a sus respectivos intereses; el art. 76.1, 2, 3, 4 y 6, que regula el esquema general de los órganos fundamentales de las Comunidades de usuarios, los principios de su integración o composición, en atención al principio de participación, y sus atribuciones esenciales; y, por conexión, es también básico el art. 77, que respeta la organización tradicional de los aprovechamientos colectivos de las aguas y, en especial, de los Jurados o Tribunales de Riego. Todos los preceptos de la Ley de Aguas mencionados constituyen el armazón legislativo básico de las Corporaciones de usuarios, en cuyo desarrollo la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de un amplio margen de libertad de decisión para la configuración normativa de los Organismos correspondientes que dependan de su propia Administración hidráulica.

Por el contrario, no tienen carácter básico, porque establecen reglas de detalle ajenas a los aspectos fundamentales del régimen de las comunidades de usuarios, los siguientes preceptos: el inciso final del párrafo primero del art. 73.1, relativo a las denominaciones específicas de las comunidades; el art. 74.2, que prescribe el contenido de los Estatutos y Ordenanzas, excepción hecha del principio de participación y representación que sanciona; el art. 78, que regula un aspecto concreto del modo de definición de la titularidad de las obras que integran los aprovechamientos colectivos. Tampoco es básico el art. 81, que no regula un nuevo tipo de comunidad de usuarios, sino que condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de aguas a varias poblaciones a la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes. El régimen jurídico básico de estas entidades se establece en la legislación de régimen local, que a la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde desarrollar y, en su caso, ejecutar, en el ámbito de sus competencias. Por otra parte, el condicionamiento de las concesiones que prevé el art. 81 de la Ley no puede considerarse como una norma básica sobre concesiones administrativas, habida cuenta de que regula un supuesto específico y no contiene una norma general del propio sistema concesional. En consecuencia, el citado precepto, al igual que los referidos arts. 73.1, párrafo primero, inciso final, 74.2, con excepción del principio de participación que establece, y 78 son de aplicación meramente supletoria en el País Vasco.

25. El Título V de la Ley 29/1985, bajo la rúbrica "De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales", incluye una serie de disposiciones de diferente alcance y finalidad. alguna se refiere a la protección del dominio público stricto sensu, en concreto el art. 87, que atribuye al Estado el apeo y deslinde de los cauces demaniales. Esta reserva estatal de competencia no es inconstitucional, ya que, como hemos declarado en un fundamento jurídico anterior, las competencias sobre la protección del demanio hidráulico corresponden al Estado para el cumplimiento de los mandatos establecidos en el art. 132.1 de la Constitución. Dicho sea lo anterior sin perjuicio de que aquellas competencias estatales de apeo y deslinde puedan ejercerse, por delegación, a través de los Organismos de cuenca, como señala el propio art. 87 o, en su caso, por medio de la Administración hidráulica autonómica en las cuencas intracomunitarias, con arreglo a lo previsto en la Disposición adicional cuarta de la propia Ley.

La casi totalidad de los preceptos de este Título V regulan la denominada policía demanial. En lo que concierne a las aguas que discurren íntegramente por su territorio, las competencias sobre esta materia corresponden, sin duda, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en general las relativas a los aprovechamientos hidráulicos. Así lo hemos indicado ya en anterior fundamento jurídico y procede reiterarlo ahora, pues la policía de aguas debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos. Como admite el Letrado del Estado, la propia Ley de Aguas viene a reconocerlo expresamente cuando en el art. 86 previene que "la policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la Administración hidráulica competente". A este respecto, la Ley se limita, en términos generales, a establecer algunas prescripciones de principio, con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar o complementar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias administrativas sobre el dominio público hidráulico. Tales prescripciones encuentran fácil encaje en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que al Estado corresponde dictar ex art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución, por lo que no pueden reputarse inconstitucionales los arts. 85, 89, d), y 91.

Dentro de este repertorio de medidas protectoras de la calidad de las aguas, destaca la facultad que el art. 88.1 atribuye al Gobierno para establecer alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas un área de protección en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. Es ésta una competencia de ejecución que no encuentra respaldo en el art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución, ni tampoco en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> cuando se trate de aguas que discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma. De ahí que esta atribución no pueda corresponder al Gobierno en relación con las aguas o lechos intracomunitarios. Por otra parte, cuando se ejerza respecto de lagos, lagunas o embalses en cuencas intercomunitarias, la decisión gubernativa puede incidir en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. La competencia del Estado sobre la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos en estas aguas no justifica una interferencia semejante en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, máxime con el grado de indefinición que, en cuanto al condicionamiento del uso del suelo y de las actividades en aquellas áreas, se deriva del art. 88.1. En fundamento jurídico anterior ya se ha señalado que no es inconstitucional el art. 6 de la Ley de Aguas, que sujeta las márgenes de los cauces públicos a una zona de policía de 100 metros, dado que puede considerarse como una norma general básica de protección del medio ambiente. El art. 88.3 extiende esta zona de policía a las márgenes de lagos, lagunas y embalses, por lo que merece la misma calificación. También se ha expuesto que, respecto de

tales zonas, los planes hidrológicos de cuenca podrían establecer una regulación, asimismo, básica de protección medioambiental. Ahora bien, atribuir, además, al Gobierno la potestad, de imprecisos límites, que le confiere el art. 88.1 supone una extralimitación competencial, en detrimento de las potestades que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la ordenación del territorio y la gestión del medio ambiente. Por ello, el art. 88.1 de la Ley de Aguas debe ser declarado inconstitucional.

No puede decirse lo mismo del art. 88.2, que permite a los Organismos de cuenca prever en sus proyectos zonas de servicio para la explotación de los embalses. En la medida en que tales zonas de servicio sean estrictamente indispensables para los aprovechamientos hidráulicos de competencia estatal, aquella facultad resulta inherente al ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución, bien entendido que debe ser ejercida en coordinación con la planificación y ordenación del territorio. Por lo demás, las extralimitaciones en que pudiera incurrir la Administración hidráulica del Estado, respecto de las estrictas condiciones que legitiman dicha facultad, podrían ser impugnadas ante los órganos judiciales competentes.

26. El Capítulo Segundo del Título V (arts. 92 a 100) incluye determinadas normas sobre los vertidos en aguas continentales que afectan a la policía demanial, pero que tienen el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución. No obstante, algunos de los preceptos impugnados atribuyen potestades de ejecución. Las que asignan estas potestades a los Organismos de cuenca (arts. 96 y 99) no son inconstitucionales, habida cuenta de que las mismas se entienden conferidas a las Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas con competencia general en materia de aprovechamientos hidráulicos respecto de las aguas que discurren íntegramente por su territorio (Disposición adicional cuarta de la Ley). En cambio, las competencias de ejecución que se atribuyen al Gobierno (arts. 95, párrafo segundo, 96 in fine y 98) corresponden a aquellas Comunidades Autónomas respecto de las aguas intracomunitarias, y sólo podrán ser ejercidas por el Estado, como expresamente dispone el art. 98, cuando puedan considerarse incluidas en el ámbito de las competencias del Ejecutivo estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución.

27. El art. 101 se refiere a una materia -la reutilización de aguas depuradas- que se enmarca en el concepto de aprovechamientos hidráulicos, aunque también pueden incidir sobre la misma otros títulos competenciales. En principio, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia general sobre dichos aprovechamientos, en aguas intracomunitarias, regular y gestionar la reutilización de aguas depuradas, pero ello sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la legislación básica del medio ambiente, las bases y coordinación de la sanidad u otras competencias reservadas al mismo en la Constitución. El párrafo primero del art. 101 habilita precisamente al Gobierno para establecer las "condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas, en función de los procesos de depuración, su calidad y los usos previstos", es decir, para dictar determinadas normas que, siempre que su contenido sea efectivamente básico, se inscriben en el título competencial sobre la sanidad que al Estado reserva el art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución. Es cierto que el precepto legal impugnado no fija directamente las condiciones que hayan de cumplirse para proceder a la reutilización de las aguas, sino que remite a la potestad normativa del Gobierno para que, por vía reglamentaria, se especifiquen en cada caso tales condiciones básicas. Pero es éste un supuesto en el que concurren razones de orden técnico o coyuntural que, de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal permiten exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia, pues no es dudoso que los distintos procesos de

depuración, la calidad necesaria en cada caso y los diferentes usos a que se destinen las aguas reutilizadas hacen virtualmente imposible una determinación ex lege de los requisitos básicos que hayan de respetarse en las diversas operaciones de reutilización directa de las aguas. Por todo ello, el párrafo primero del art. 101 no es inconstitucional.

El párrafo segundo del art. 101 contiene una norma sustantiva, que debe considerarse básica en materia de concesiones administrativas, pues introduce un específico supuesto concesional en el caso de que la reutilización de las aguas se lleve a cabo por persona distinta del primer usuario, considerando a tal efecto que ambos aprovechamientos son independientes y deben ser objeto de concesiones distintas. Por ello, este precepto, no excede de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. El art. 102 remite al reglamento la determinación de eventuales ayudas o auxilios del Estado a quienes realicen algunas de las actividades que el proyecto legal enuncia. Pero es claro que este precepto no establece por sí mismo regulación alguna de directa aplicación que limite o menoscabe competencias autonómicas, lo que, sin necesidad de otras razones, obliga a rechazar la pretensión de inconstitucionalidad dirigida frente al mismo. Sea ello dicho sin perjuicio de recordar aquí la reiterada doctrina de este Tribunal, según la cual la facultad del Estado de otorgar subvenciones o beneficios económicos con cargo a sus presupuestos no es concepto o título válido para delimitar sus competencias respecto de las que son propias de las Comunidades Autónomas (SSTC 39/1982, de 30 de junio; 144/1985, de 25 de octubre; 179/1985, de 19 de diciembre; 95/1986, de 10 de julio; y 152/1988, de 20 de julio, entre otras).

Por último, el art. 103 recoge algunas prescripciones sobre el régimen jurídico de las llamadas zonas húmedas. En rigor, no es ésta una materia que quepa incluir necesariamente dentro de la relativa a las aguas o al dominio público hidráulico, aunque en ocasiones sea notoria su relación con la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos. Pero, en cualquier caso, el contenido normativo de este precepto legal no excede de la legislación básica que el Estado puede aprobar para proteger el medio ambiente, sin atribuir a los Organismos de cuenca potestades decisorias que pudieran coartar las atribuciones que corresponden a las Administraciones autonómicas en esta misma materia.

28. Del Título VI de la Ley de Aguas se impugnan los arts. 104 y 105, que regulan el canon de utilización de determinados bienes del dominio público hidráulico y el canon de vertidos en aguas públicas, respectivamente. Consideran los recurrentes que, por lo que atañe a las aguas intracomunitarias, esos preceptos son inconstitucionales, sea porque gravan objetos tributarios de competencia autonómica, sea porque el sujeto activo de las exacciones debe ser la Comunidad Autónoma y no el Estado. El Letrado del Estado sostiene, por el contrario, que, siendo todas las aguas de titularidad estatal, el Estado es el sujeto activo de la imposición. Ahora bien, como se ha declarado con anterioridad, el hecho de que el dominio público hidráulico sea en su totalidad de titularidad estatal no significa que todas las competencias que se ejerzan sobre el mismo hayan de corresponder también al Estado, ya que el dominio público no es concepto que por sí sólo delimite competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Pero tampoco puede aceptarse, sin más, la tesis -que los recurrentes no justifican en precepto específico alguno- en virtud de la cual los arts. 104 y 105 de la Ley gravan objetos tributarios de competencia autonómica.

Las exacciones que regulan estos artículos tienen como presupuesto o hecho imponible la utilización del dominio público hidráulico en determinados casos o para determinados fines. Para deslindar las competencias en relación con ese régimen económico-financiero, resulta decisivo atender a lo que establecen las normas reguladoras de la financiación autonómica que se refieren a estos supuestos. El art. 7.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades



Autónomas, a la que se remiten tanto el art. 157.3 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía, dispone a este propósito que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas sobre la utilización de su dominio público, de donde se sigue a contrario sensu que corresponde al Estado establecer las tasas que graven la utilización del dominio público estatal. En consecuencia, los arts. 104 y 105 de la Ley no exceden de la competencia del Estado en materia financiera, sin perjuicio de que, como los mismos preceptos disponen, los tributos que en ellos se crean hayan de ser gestionados, recaudados o percibidos por los Organismos de cuenca, lo que equivale a decir por la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas en las cuencas intracomunitarias, que han de destinarlos a la protección y mejora del dominio público y de la calidad de las aguas. A mayor abundamiento, en lo que atañe al canon de vertidos autorizados, a que se refiere el art. 105, hay que entender que la creación de este tributo responde también a la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente, puesto que se trata de una opción esencial de la acción administrativa encaminada a la protección y mejora de la calidad de las aguas y demás recursos naturales integrados en el dominio público hidráulico. En consecuencia, los citados arts. 104 y 105 de la Ley no invaden las competencias de las Comunidades Autónomas.

El art. 107, también impugnado por su conexión con los anteriores, es susceptible de idéntico pronunciamiento en lo que atañe al apartado 1; por su parte, el apartado 2 contiene normas comunes de procedimiento, de competencia estatal ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y directamente aplicables, por tanto, en todo el territorio nacional.

29. Por lo que concierne a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos incluidos en el Título VII de la Ley de Aguas, procede recordar ahora la doctrina de este Tribunal establecida en la STC 87/1985, de 16 de julio, y reiterada en las SSTC 102/1985, de 4 de octubre; 137/1986, de 6 de noviembre y 48/1988, de 22 de marzo, entre otras, según la cual las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora, en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencia derivada del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Con arreglo a esta doctrina, debe declararse que los arts. 108 y 109 de la Ley, cuyas prescripciones tienen carácter básico, puesto que establecen de manera general los tipos de ilícitos administrativos en materias de aguas, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites mínimos y máximos de las correspondientes sanciones, son de aplicación directa en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las Comunidades Autónomas en relación con los aprovechamientos hidráulicos de su competencia, incluida la policía demanial o de aguas, llegando, en su caso, a modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas, en atención a razones de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Asimismo, la asignación de competencias ejecutivas sancionadoras que dispone el art. 109.2 debe entenderse referida a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia. Por otra parte, los arts. 110 y 111 son también de aplicación directa en todo el territorio del Estado, puesto que se limitan a regular, de un lado, las indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados en el dominio público hidráulico (art. 110.1), lo que constituye un supuesto específico de responsabilidad civil por daños, materia que forma parte de la legislación civil reservada al Estado por el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, o a disponer, de otro, medios de ejecución forzosa de las medidas sancionadoras, que forman parte del procedimiento administrativo común cuya aprobación corresponde al Estado ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que en este caso el precepto impugnado no hace otra cosa que especificar la aplicación de tales medios de ejecución forzosa previstos en la legislación general sobre el

procedimiento administrativo, y fijar un límite máximo a la cuantía de las multas coercitivas, para garantizar un tratamiento sustancialmente igual de los interesados (arts. 110.2 y 111).

30. Por último, la Junta de Galicia impugna la Disposición final segunda y, en parte, la Disposición derogatoria primera de la Ley. Aquélla autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el cumplimiento de la Ley, lo que, según la Junta de Galicia, precluye inconstitucionalmente las potestades legislativas y reglamentarias de las Comunidades Autónomas en la materia. El alegato no requiere un examen muy detenido para desecharlo, pues es obvio que semejante remisión genérica a la potestad reglamentaria del Gobierno sólo puede ser interpretada, de conformidad con la Constitución, como habilitación para el ejercicio de aquella potestad normativa en las materias de competencia estatal a que la propia Ley de Aguas se refiere, sin merma alguna de las que correspondan a las Comunidades Autónomas.

Frente a la Disposición derogatoria primera la recurrente afirma que no puede operar un efecto derogatorio de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, ni del art. 38.5 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, sin infringir al tiempo la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia. Como en el supuesto anterior, el alegato es también inconsistente, ya que es del todo claro que la citada Disposición estatutaria gallega no impide, ni podría impedir, a las Cortes Generales legislar en materias de su competencia, pudiendo por lo mismo modificar por nuevas Leyes las que estuvieran vigentes antes de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia, las cuales tendrán en dicha Comunidad Autónoma valor aplicativo directo o supletorio, según las normas distributivas de competencias que se contienen en la Constitución y en el citado Estatuto. Lo contrario llevaría a la consecuencia de que, hasta tanto legisle el Parlamento de Galicia sobre las materias de su competencia, la legislación del Estado previa al Estatuto quedaría indefinidamente congelada, singular y paradójico efecto este que, como razonado queda, no se desprende en modo alguno de aquella norma transitoria, que carece de fuerza para enervar la potestad de modificar o derogar las leyes del Estado que las Cortes Generales ostentan y que pueden ejercer según el modo que en cada momento estimen más oportuno. Todo ello, claro está, sin perjuicio de que el Parlamento de Galicia pueda legislar cuando lo considere necesario, en materias de su competencia, pero sin olvidar que en tal caso, y respecto de las materias sobre las que ostente competencia exclusiva, será aplicable en Galicia, con carácter supletorio, la legislación estatal que en su momento se halle en vigor y no la que lo estaba cuando entró en vigor el Estatuto de Autonomía.

31. En el conflicto positivo de competencia núm. 995/1986, acumulado en el presente proceso constitucional, el Gobierno Vasco combate la mayor parte de los preceptos del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en desarrollo de los Títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985. El órgano que plantea el conflicto reproduce en sus alegaciones la argumentación utilizada en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, aplicándola de manera genérica, con algunas excepciones, a los preceptos reglamentarios impugnados. Por su parte, el Letrado del Estado se opone a la estimación del conflicto por las mismas o análogas razones invocadas en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley, si bien señala que, en el caso de que se reconozca a la Comunidad Autónoma actora la titularidad de alguna de las competencias controvertidas, ello no acarrea la nulidad de los correspondientes preceptos, sino tan sólo su no aplicabilidad directa en el País Vasco.

Planteada en estos términos la controversia, procede afirmar que la fundamentación jurídica general que ha quedado expuesta en relación con los preceptos de la Ley impugnados por el

Gobierno Vasco con base en motivos competenciales es, en principio, aplicable a la resolución del presente conflicto positivo de competencia, lo que nos exime ahora de ociosas repeticiones, más aún si se tiene en cuenta que muchos de los preceptos del Reglamento de Dominio Público Hidráulico cuestionados por el Gobierno Vasco reproducen con exactitud otros tantos preceptos de la Ley de Aguas, conviniéndoles, por tanto, idénticos razonamientos y conclusiones.

No obstante lo cual, la circunstancia de que el Reglamento no incluya ninguna cláusula general de salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de aguas, semejante, por ejemplo, a las que establecen las disposiciones adicionales cuarta y séptima de la Ley de Aguas, así como el carácter infralegal de las normas controvertidas, nos obligan a formular algunas observaciones preliminares que permitan centrar el alcance del conflicto y resolverlo en sus justos términos constitucionales.

32. Al País Vasco corresponde la competencia sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro de su territorio, y la competencia exclusiva sobre las aguas subterráneas no renovables que se hallen en su territorio, sin perjuicio del dominio público estatal de los recursos hidráulicos a que se refiere el Título I de la Ley de Aguas, y de las competencias del Estado derivadas de otros títulos constitucionales específicos, en el sentido ya expuesto. Aunque el Reglamento del Dominio Público Hidráulico no alude expresamente a aquel criterio primordial de distribución competencial, en función del carácter intercomunitario de las aguas, hay que entender, conforme a lo dispuesto en la Ley de Aguas que desarrolla, que las competencias de ejecución que atribuye al Gobierno, a la Administración del Estado o a los Organismos de cuenca corresponden al Gobierno y a la Administración hidráulica del País Vasco en relación con las aguas superficiales de las cuencas intracomunitarias y respecto de las aguas subterráneas no renovables que se hallen en su territorio, salvo excepción justificada en títulos competenciales distintos.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el Real Decreto 849/1986 desarrolla o complementa la regulación de la Ley de Aguas en relación con materias, aspectos o cuestiones de distinta naturaleza. Esta regulación afecta, en primer lugar, a materias de la exclusiva competencia del Estado -así el régimen de titularidad del demanio hídrico y sus pertenencias, las servidumbres legales de carácter civil y el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico estatal-; en segundo lugar, tiene por objeto materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia legislativa plena en lo tocante a las aguas que discurren íntegramente por su territorio -los aprovechamientos hidráulicos, en general, incluidos los usos comunes y especiales y la policía demanial-; en tercer lugar, toma en consideración determinados aspectos sobre los que el Estado tiene sólo competencia para establecer las bases o la legislación básica -régimen jurídico de las Administraciones públicas, concesiones administrativas, medio ambiente, entre otras-; o, por último, incluye una regulación pormenorizada de distintos procedimientos administrativos, que el Letrado del Estado considera que corresponde aprobar al Estado por tratarse de normas del procedimiento común.

Corolario necesario de la distinción anterior es que la aplicabilidad directa o meramente supletoria en el País Vasco de los diversos preceptos impugnados del Reglamento, respecto de las aguas que discurren íntegramente por su territorio, depende de la materia a la que cada uno de tales preceptos se refiera o de la competencia del Estado que hayan pretendido actuar. Así, mientras que los que regulan las pertenencias del demanio hídrico o cuestiones de índole civil o relativas al régimen económico-financiero de la utilización de los bienes demaniales del Estado son directamente aplicables en todo el territorio del Estado, aquellos otros que disciplinan el

régimen de utilización del dominio público hidráulico resultan, salvo excepción justificada en títulos competenciales distintos, de aplicación supletoria en el territorio de la Comunidad Autónoma vasca.

De otro lado, es necesario advertir que los preceptos reglamentarios que desarrollan las normas legales básicas sobre el régimen jurídico de la Administración hidráulica, las concesiones administrativas, el medio ambiente u otras materias conexas no pueden por ese solo hecho considerarse también básicos. Según ha declarado recientemente este Tribunal en la STC 69/1988, de 19 de abril, recogiendo y sintetizando su anterior doctrina sobre el particular, "la tarea que a este Tribunal corresponde para la defensa del sistema de distribución de competencias [art. 161.1, c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica] cuando entra en juego (...) la competencia estatal para la ordenación de lo básico, se debe orientar en atención a dos finalidades esenciales, consistente la primera en procurar que la definición de lo básico no quede, en cada caso, a la libre disposición del Estado -pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas- y cifrada la segunda en la preservación de que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sin advertencia a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura". Como dijimos entonces, a la primera finalidad da satisfacción el concepto material de norma básica, mientras que a la segunda atiende, como criterio general, la exigencia de Ley formal para la definición de lo básico, exigencia ésta cuya trascendencia se acentúa "como garantía de la certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas", una vez superada la etapa inicial de vigencia de la Constitución, en la que el concepto material de norma básica pudo adquirir excepcional relevancia, ya que "no le era posible al Estado desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas que contemplan la Constitución y los Estatutos". De ahí que, como resulta del citado pronunciamiento -cuya doctrina se reitera en la STC 80/1988, de 28 de abril- y de otros anteriores (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo), la operación de definición de las bases debe llevarse a cabo normalmente por las Cortes Generales, sea de manera expresa, sea de forma que, en razón de la estructura de la norma, dicha definición se pueda "inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad", siendo excepcional la posibilidad que el Gobierno de la Nación tiene de hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto los aspectos básicos de una materia, posibilidad limitada a los supuestos que sean "complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases", y siempre que el Decreto en cuestión muestre "por su identificación expresa o por su estructura" tal carácter básico, en atención a la exigencia de seguridad jurídica antes mencionada. En consecuencia, cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas.

Aplicada esta doctrina constitucional al caso que ahora nos ocupa, es de sencilla comprobación que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico no define a alguno o algunos de sus preceptos como básicos, ni de su propia estructura se deduce claramente que lo sean, salvo en lo que concierne al art. 272, que desarrolla en sus aspectos esenciales la habilitación conferida al Gobierno por el art. 101, párrafo primero, de la Ley, por lo que es obligado concluir que los restantes preceptos de dicho Reglamento no contienen normas básicas aplicables en todo el territorio nacional, con excepción también, claro está, de las que se limitan a reproducir

preceptos básicos de la Ley de Aguas, que lo son en cuanto que sus prescripciones forman parte de dicha Ley. En resumidas cuentas, hecha la salvedad concerniente al art. 272, procede declarar que todos los demás preceptos del Reglamento que desarrollan o complementan las normas básicas establecidas en la Ley de Aguas tienen valor meramente supletorio de la legislación que corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de aquellas bases, respecto de los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio.

Por último, es de señalar que una buena parte de los preceptos del Real Decreto 849/1986 que el Gobierno Vasco combate tienen por objeto la regulación, con el detalle propio de una norma reglamentaria, de los aspectos procedimentales de la gestión administrativa en materia de aguas. Según el criterio del órgano que plantea el conflicto, tales preceptos desbordan con mucho los principios o reglas procedimentales básicas, mientras que el Letrado del Estado justifica la constitucionalidad de todas estas normas procedimentales en la cláusula del "procedimiento administrativo común" que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por "procedimiento administrativo común", a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. El adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común", que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18.<sup>a</sup>-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.

33. De acuerdo con las consideraciones generales que se acaban de exponer, debemos dar respuesta a las pretensiones deducidas por el Gobierno Vasco frente a los numerosos preceptos impugnados del Real Decreto 849/1986 en el presente conflicto positivo de competencia.

Procede declarar, en primer término, que invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco los siguientes preceptos: art. 1.4, inciso final, en cuanto que exige oír al Ministerio de Obras Públicas en el expediente de calificación de las aguas minerales y termales, pues el País Vasco ha asumido la competencia exclusiva en esta materia (art. 10.11 de su Estatuto), competencia que el Estado no puede interferir mediante el trámite establecido en aquél precepto del Reglamento, aunque sea para la eventual defensa de las aguas de titularidad estatal que no tienen aquél carácter, ello sin perjuicio de que la Administración del Estado puede comparecer como parte interesada en el expediente de calificación y defender sus derechos y competencias en la vía judicial competente, conforme a las leyes generales; el art. 89.4, en la medida en que prevé la reversión de obras al Estado al extinguirse las concesiones de aprovechamiento de los recursos hidráulicos en aguas que discurren íntegramente por el País Vasco, por las razones expuestas en relación con el art. 51.4 de la Ley de Aguas, cuyos mandatos el precepto reglamentario reproduce; el inciso final del art. 197.1, que previene la intervención del "Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica correspondiente, a tenor de lo dispuesto en el art. 16.1 de la Ley de Aguas", puesto que la creación de este órgano administrativo es contraria a la Constitución, según ha quedado razonado con anterioridad.

En segundo término, debe declararse que no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que regulan materias de la competencia exclusiva del Estado, los siguientes preceptos; el art. 1, apartados 2 y 3, este último en los términos que establece la Ley de Aguas, cuyo art. 1.3 reproduce sustancialmente; los arts. 2, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 13 y 15.2, referidos todos ellos a la definición de los bienes que integran el dominio público hidráulico estatal y a la regulación de las zonas de servidumbre, siendo básica la determinación de la zona de policía que prevé el art. 6 de la Ley de Aguas; los artículos impugnados del Capítulo Primero del Título II, relativos a las servidumbres legales, con excepción de los arts. 35, 36, 37 y 45, que establecen normas especiales de procedimiento, que tienen sólo carácter supletorio de las que pueda establecer la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el ejercicio de las competencias de su propia Administración hidráulica; por referirse también a las servidumbres legales, no exceden de la competencia del Estado ex art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución los arts. 162.3 y 333 del Reglamento; tampoco invaden las competencias del País Vasco el art. 53, que se refiere estrictamente a autorizaciones administrativas de competencia estatal, según el art. 15 de la Ley de Aguas, aunque su tramitación se pueda atribuir a las Comunidades Autónomas, así como el art. 117, que se refiere sólo a concesiones que corresponde otorgar al Estado; de igual modo no invaden las competencias autonómicas los arts. 235.2, 240, 241 y 242, que regulan el apeo y deslinde de los cauces de dominio público estatal, aunque su ejecución pueda encomendarse a las Comunidades Autónomas; el mismo razonamiento es aplicable a los arts. 68, 323, 325 y 326, que regulan materias propias de la legislación civil, como son las referidas a la obligación de reparar o indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico, así como a los arts. 327, último inciso, y 334, por conexión con aquéllos; por su parte, el art. 272 contiene ciertas normas sobre la reutilización de las aguas depuradas que, por su propio contenido esencial, cabe calificar de básicas, y que desarrollan la habilitación conferida al Gobierno por el art. 101, párrafo primero, de la Ley, que ya hemos declarado conforme a la Constitución, de donde se deduce que el citado art. 272 no excede de las competencias del Estado; los arts. 54.2, 63.2, 72.5 y 284 a 295 y 313.1, ambos inclusive, son también de aplicación directa por la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues regulan los cánones de ocupación y vertido, conforme a la competencia del Estado, según lo declarado con anterioridad respecto de los arts.

104 y 105 de la Ley de Aguas; por último, tampoco invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco los arts. 197.1, excepción hecha de la referencia al Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica, 260.2, 264.2, párrafo primero, en cuanto a la obligación de notificación a la autoridad sanitaria, y 283.2 que se limitan a prever supuestos de colaboración entre las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, y son, por lo mismo, plenamente acordes con la Constitución, según reiterada doctrina de este Tribunal, o bien establecen obligaciones de coordinación con las autoridades sanitarias, que corresponde regular al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución.

Todas las demás normas del Reglamento del Dominio Público Hidráulico impugnadas por el Gobierno Vasco no resultan conformes con las competencias que aquella Comunidad Autónoma ostenta sobre los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio, según su Estatuto de Autonomía, bien porque regulan aspectos de la competencia exclusiva del País Vasco, bien porque desarrollan las normas básicas del Estado establecidas en la Ley de Aguas, sin que pueda atribuirse a dichos preceptos reglamentarios el mismo carácter básico, sin perjuicio de que algunas de ellas reproduzcan normas básicas de la Ley, de obligado cumplimiento por la Comunidad Autónoma recurrente, o bien porque contiene reglas sobre los procedimientos administrativos especiales en materia de utilización de las aguas, policía demanial u otras materias conexas, que corresponde regular al País Vasco en el ámbito de sus competencias, respetando las normas del procedimiento administrativo común. Ahora bien, como acertadamente afirma el Letrado del Estado, de ello no se sigue, la invalidez de tales normas reglamentarias, sino tan sólo su carácter de normas de aplicación supletoria por dicha Comunidad Autónoma en defecto de lo que disponga en cada caso su Derecho propio, de acuerdo con lo que establece el art. 149.3 de la Constitución. Por lo demás, debe entenderse asimismo que las competencias ejecutivas que el Reglamento atribuye a la Administración del Estado o a los Organismos de cuenca corresponden también a la Administración autónoma del País Vasco en lo que concierne a los aprovechamientos hidráulicos intracomunitarios.

34. El Gobierno Vasco ha promovido también conflicto positivo de competencia frente a la Orden de 23 de diciembre de 1986 que establece normas complementarias que han de ser aplicadas por las Confederaciones Hidrográficas en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales. Como se desprende del propio texto de la Orden impugnada, en conexión con los arts. 19 y 20.1 de la Ley de Aguas, tales normas vinculan solamente a los Organismos de cuenca dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que reciben la denominación tradicional de Confederaciones Hidrográficas. No atañen, en cambio, a la Administración hidráulica propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las cuencas intracomunitarias, y no hay, por tanto, invasión competencial alguna. En consecuencia, el conflicto debe ser desestimado.

35. Finalmente, el Gobierno Vasco plantea también conflicto de competencia frente al Estado en relación con los arts. 1.1 y 8; 2.1 c) y 8; 3, guión decimocuarto; y Disposición transitoria primera del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismo de cuenca y de los planes hidrológicos.

El primero de los preceptos objeto del conflicto (art. 1) define el ámbito territorial de los Organismos de cuenca, disponiendo a este propósito que la Confederación Hidrográfica del Norte "comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la desembocadura del río Eo, incluida la de este río, y la frontera con Francia. Además el territorio español de las cuencas de los ríos Miño-Sil, Limia, Nive y Nivelles" (apartado 1), y que la Confederación Hidrográfica del Ebro "comprende el territorio español de las cuencas

hidrográficas del río Ebro, del río Garona y de las demás cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico a través de la frontera con Francia, excepto las de los ríos Nive y Nivelles. Además, la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta" (apartado 8). De conformidad con esta delimitación, el art. 2.1 c) define el ámbito territorial del Plan Hidrológico III de la Confederación Hidrográfica del Norte, que comprende las "cuencas de los ríos que vierten al mar Cantábrico entre el límite de los términos municipales de Castro Urdiales y San Julián de Musques y la frontera con Francia", y el art. 2.8 establece que el Plan Hidrológico de la Confederación Hidrográfica del Ebro será único y extendido a la totalidad del ámbito territorial definido en el art. 1.8. Si se tiene en cuenta, de un lado, que, conforme al art. 14 de la Ley de Aguas, se entiende por cuenca hidrográfica "el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal y único", y se repara, por otro, que en las cuencas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco corresponde a esta Comunidad Autónoma el régimen de los aprovechamientos hidráulicos, comprendida la planificación hidrológica, en los términos establecidos en la Ley de Aguas conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, así como la organización de su propia Administración hidráulica, es del todo claro que la competencia estatal sobre estos extremos no puede extenderse a las cuencas intracomunitarias. Por ello, los arts. 1.1 y 2.1 c) del Real Decreto 650/1987, que no distinguen entre cuencas intracomunitarias y extracomunitarias, sólo pueden entenderse conformes con el bloque de la constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismo no incluyen en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco. En cambio, no hay indicios de inconstitucionalidad en los arts. 1.8 y 2.8 del Real Decreto 650/1987, que no afectan, con toda evidencia, a cuencas intracomunitarias del País Vasco. Esta misma interpretación debe darse, por lo que se refiere a la Confederación Hidrográfica del Norte, a la Disposición transitoria primera del citado Real Decreto.

El art. 3, guión decimocuarto, prevé la posibilidad de incorporación de la Comunidad Autónoma del País Vasco a las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas del Norte y del Ebro. Esta previsión, adoptada en desarrollo de la Disposición adicional segunda de la Ley de Aguas, no desconoce competencias propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que sólo se refiere a cuencas intercomunitarias. En consecuencia, no puede considerarse inconstitucional.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y en consecuencia:

a) Declarar que son inconstitucionales los arts. 16.1 c) y, por conexión con el mismo, parcialmente, el art. 16.2, así como el art. 88.1 y el art. 51.4 de la Ley, con el alcance, en lo que a este último concierne, que se expone en el fundamento jurídico 23 de esta Sentencia.

b) Declarar que los arts. 53.1 y 2, 54, 69.1 y 70, de la Ley de Aguas son de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas con competencia general sobre los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por sus respectivos territorios.



c) Declarar que los arts. 64.2, por lo que se refiere a la caducidad de los derechos de uso privativo que no se obtengan por concesión, 73.1, párrafo primero, inciso final, 74.2, a excepción del principio de participación y representación que establece, 78 y 81 son de aplicación supletoria por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ámbito de sus competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por su territorio.

d) Declarar que los arts. 18.1 b) y e), 38.2, inciso final, 39.2, 40 f), g), h), j) y l), 41.1 y 3, 42.1, 56, 71.1 y 3, 95, párrafo segundo, 96, inciso final, y 98, no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos de esta sentencia.

e) Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y en consecuencia:

a) Declarar que los arts. 1.4, inciso final, 89.4, en lo que se refiere a la reversión de obras al Estado procedentes de la extinción de concesiones de aprovechamiento de los recursos hidráulicos en aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco, y 197.1, en cuanto que prevé la intervención del Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica del País Vasco, invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

b) Declarar que los arts. 9, 35, 36, 37, 45, 50.1, 2 y 4, 51, 52, 54.1 y 3, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 63.1, 64, 65, 66, 67, 69, 70.1, 71, 72, excepto apartado 5, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89.1, 2.3.5 y 6, 90, 91, 92, 93.1, 93.3, en lo que se refiere a la mención del Organismo de cuenca, 94, 95, 96, 97.1, excepto la expresión "será motivada y adoptada en función del interés público. Las concesiones serán susceptibles de revisión con arreglo a lo establecido en el artículo 63 de la Ley de Aguas", 97.2, 98, 99.2.3 y 4, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137.1 y 2, 138, 139, 140, 141, 142, 144, excepto el inciso inicial del apartado primero, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, excepto el apartado 1, letras a) y b), 157, 158, 159, 160, 161.2 y 3, 162.1.2, excepto inciso inicial, y 4, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189.1 y 3, 190, 191.1, 192, 193, 194, 195, 197.2, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233, 237, 238, 244, 245.2, 246.1.2, excepto el párrafo segundo, y 3, 247, 248, 249, 250.1, excepto el párrafo segundo, y 2, 251 d), e), f), g), h), i), 252, 253, 255, 258, 259.1, párrafo segundo, y 2, 260.1, 261, 262, 263, 264.2, excepto la expresión "se notificará a la autoridad sanitaria", y 3, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 275.1 y 2, 276.2, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283.1 y 3, 302, 303, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324, 327, inciso inicial, 328, 329, 330, 331, 332, 335, 337, 338, 339 y 340, del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, son de aplicación supletoria por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ejercicio de sus propias competencias, sin perjuicio de la aplicación directa de los preceptos de la Ley de Aguas que algunos de ellos reproducen y que tienen carácter de legislación aplicable en todo el territorio del Estado.

c) Declarar que las competencias atribuidas por los preceptos mencionados en el anterior apartado al Gobierno, a la Administración del Estado y a los Organismos de cuenca, deben

entenderse atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ámbito de sus propias competencias.

d) Declarar que los restantes preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico impugnados por el Gobierno Vasco no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.º Declarar que la Orden del Ministerio de Obras Públicas, de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias sobre las autorizaciones de vertido en aguas residuales, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.º Declarar que el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes Hidrológicos no invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siempre que los arts. 1.1 y 2.1 c) del citado Real Decreto se interpreten conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 35 de esta Sentencia.