

# PLANIFICACION HIDROLOGICA Y ORDENACION DEL TERRITORIO (\*)

POR

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo

*SUMARIO:* I. *Introducción.*—II. *Ordenación del territorio y planificación hidrológica: problemas de articulación:* 1. Sobre el concepto de ordenación del territorio y su articulación con las políticas sectoriales. 2. Peculiaridades de la articulación entre ordenación del territorio y ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos.—III. *La Ley de Aguas y la ordenación del territorio:* 1. Principios generales de articulación. 2. Las opciones estratégicas de la planificación hidrológica y la ordenación del territorio. 3. La incidencia de los planes hidrológicos estatales sobre objetos específicos característicos de la ordenación del territorio y de la planificación urbanística. 4. Articulación de competencias ejecutivas relativas a la protección del dominio público hidráulico.

## I. INTRODUCCIÓN

Algunos de los problemas más importantes que plantea la articulación de la ordenación del territorio, entendida como función pública, con otras actividades sectoriales de la Administración —mejor, de las Administraciones públicas, en plural— se suscitan en relación con la ordenación o planificación de los recursos hidráulicos.

Es éste, el de la articulación entre ordenación del territorio y planificación hidrológica, un problema de planteamiento complejo, lleno de matices y difícil de resolver *a priori*, tanto en el terreno de la teoría jurídica como en el de la praxis administrativa. Complejo y difícil no sólo en nuestro país, sino en cualquier Estado desarrollado y, sobre todo, en aquellos de estructura compuesta y descentralizada, federales o regionales, en los que es preciso tener

---

(\*) Este texto es el correspondiente a la Ponencia presentada en el Curso de Verano de la Universidad de Castilla-La Mancha, impartido en Cuenca los días 23 a 27 de julio de 1990, bajo el título general de *Ordenación del territorio y legislación sectorial: problemas de articulación*, que se celebró con el patrocinio del Instituto del Territorio y Urbanismo del MOPU. Añado ahora unas breves notas, sin pretensiones de exhaustividad, bien para ilustrar mejor o concretar las ideas que se exponen, bien para dirigir al lector hacia algunos trabajos recientes en los que se exponen con más claridad y extensión algunas de esas ideas.

en cuenta las competencias de una pluralidad de niveles de gobierno y administración autónomos que inciden sobre el objeto propio de la ordenación territorial, de la planificación hidrológica o de una y otra a la vez.

Por fortuna, y a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos materiales de la acción pública, nuestro Derecho postconstitucional se ha aprestado a hallar soluciones normativas para tan delicadas cuestiones. Estas soluciones se establecen fundamentalmente en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (y en la legislación de desarrollo de la misma). Es mérito de esta Ley —entre otros muchos— el de haber afrontado directamente y sin ambages los problemas esenciales de que tratamos y el de haber procedido a su regulación con bastante claridad y, sobre todo, con decisión. Insisto en esta última cualidad, porque agarrar este toro por los cuernos, en el marco de un Estado de las Autonomías deficientemente definido en la Constitución y los Estatutos de las Comunidades Autónomas, incipientemente estructurado (todavía hoy, y más entonces) y caracterizado por una alta dosis de conflictividad competencial (y política), no era ejercicio fácil y sí, por el contrario, muy arriesgado.

Pero, además, la Ley de Aguas de 1985 ha sido enjuiciada, con la misma rapidez y no menos rigor jurídico, por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 227/1988, de 29 de noviembre. Se esté de acuerdo o no con el sentido de este fallo, pocos negarán que es una Sentencia que examina también a fondo y con amplitud de detalles todos los problemas objeto de las impugnaciones formuladas contra la Ley. Pocos negarán también que se basa en una fundamentación sólida y coherente, de alto contenido doctrinal, lo que facilita la comprensión e interpretación de la Ley de Aguas —en aquellos preceptos, que son los más, que declara conformes al ordenamiento constitucional— y puede coadyuvar decisivamente a su aplicación, que, con toda seguridad, no estará exenta de conflictos.

En definitiva, la Ley de Aguas y la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional proporcionan unas pautas generales claras para resolver los problemas de articulación entre la ordenación del territorio y la planificación hidrológica. Lo que se pretende ahora es exponer, de la manera más sistemática y precisa posible, esas pautas generales, abordando, de acuerdo con ellas, la solución jurídica procedente de los principales problemas que aquella articulación plantea. Bien entendido, claro está, que nos movemos en el estricto plano de lo jurídico o, por mejor decir, de

lo normativo. Otra cosa es lo que vaya a suceder en la práctica, pues, desgraciadamente, no siempre las previsiones legales relativas a la planificación (de cualquier tipo) y las previsiones de los propios planes tienen, en nuestro país, fiel reflejo en la realidad o en la acción administrativa.

En todo caso, nuestra exposición exige partir de los términos, también estrictamente jurídicos, de la cuestión.

## II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN

### 1. *Sobre el concepto de ordenación del territorio y su articulación con las políticas sectoriales*

Esta cuestión es una más del género que se refiere a la articulación de la ordenación del territorio con las distintas políticas sectoriales, en especial aquellas que inciden directamente sobre el medio físico y la gestión de los recursos naturales. En este contexto, la planificación hidrológica presenta peculiaridades notorias, como se verá. Pero antes de señalarlas conviene recordar brevemente cuál es el trasfondo común de todo ese orden de problemas.

La razón última de los mismos radica en la contraposición entre una percepción global e integrada del territorio y de todos sus elementos, que caracteriza a la ordenación del territorio como función pública, y la visión parcial y específica con que las políticas sectoriales contemplan unos u otros de esos elementos o factores espaciales o ambientales.

En síntesis apretada —y sin necesidad de apurar excesivamente la definición (1)— puede decirse que la ordenación del territorio es una actividad de los poderes públicos que tiene por objeto establecer, con carácter global e integrador, un marco de referencia espacial, planificado y, por lo tanto, racionalizado, para los asentamientos de la población y para el ejercicio de cualesquiera actividades humanas, ya sean productivas, en sentido estricto, o bien diri-

(1) Me remito para ello, por todos, al excelente trabajo de F. LÓPEZ RAMÓN, *Planificación territorial*, en el núm. 114, págs. 127 y ss., de esta REVISTA. Véase allí, con mayor detalle y precisión, lo que ahora se dice sobre la ordenación del territorio y sobre el contenido de las leyes, del Estado y de las Comunidades Autónomas, que regulan en nuestro ordenamiento esa materia.

gidas a la conservación y mejora de los recursos naturales, con la finalidad de asegurar un desarrollo económico territorialmente ordenado y unos estándares superiores de calidad de vida. La ordenación del territorio persigue la concreción de un modelo territorial de convivencia señalando criterios y directrices sobre el uso del suelo y de los demás recursos naturales. No sólo tiene por misión la determinación del sistema de ciudades, aunque la englobe como elemento esencial. También se extiende a la ordenación del entorno físico y funcional de las mismas, sea mediante la definición de las redes de servicios e infraestructuras, en lo que atañe a su vertebración territorial (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, abastecimiento de aguas, sancamiento, tratamiento de residuos, conducciones de energía, etc.), sea mediante la fijación de criterios para la localización de distintas actividades económicas (agropecuarias, forestales, industriales, extractivas, turísticas, comerciales...), sea en orden a la protección del medio ambiente. En suma, la ordenación del territorio precisa, en ámbitos supramunicipales, regionales o aún más extensos, el destino de las distintas zonas del territorio, con el fin de promover la utilización equilibrada, racional y armónica del suelo y de los demás recursos naturales, eliminando las disfunciones y los efectos territoriales nocivos de un desarrollo económico espontáneo fundado en meras iniciativas individuales, privadas o públicas.

Esta es la finalidad o la «filosofía» que subyace a lo que denominamos ordenación del territorio. Con esa concepción surgió, como movimiento teórico, que se plasmaría por primera vez en una norma jurídica en la *Town and Country Planning Act* británica, de 1947. Y con esa misma concepción se ha transformado también en nuestro Derecho en una actividad o competencia pública, primero a través de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 y, más recientemente, en virtud de las leyes de ordenación territorial que han sido aprobadas por distintas Comunidades Autónomas. Me refiero, por orden cronológico, a la Ley de Política Territorial de Cataluña, de 21 de noviembre de 1983; a la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, de 30 de mayo de 1984; a la Ley Foral de Navarra de Ordenación del Territorio, de 11 de noviembre de 1986; a la Ley de Canarias, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, de 13 de marzo de 1987; a la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias, de 30 de marzo de 1987; a la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, de 1 de abril

de 1987; a la de Valencia, de 7 de julio de 1989; a la de Cantabria, de 30 de marzo de 1990; y a la del País Vasco, de 31 de mayo de 1990.

De todas estas leyes, y en concreto del objeto y del contenido de los planes de ordenación supramunicipales que regulan, se deduce con toda nitidez aquel concepto de ordenación territorial que hemos tratado de perfilar y que algunas de esas leyes se preocupan de definir con mayor o menor acierto. Y se deduce también la amplitud con que se configura esa actividad pública, su carácter integrador y general. No sólo se trata de establecer, en abstracto, unas directrices o criterios sobre los asentamientos de la población o de fijar, igualmente en abstracto, unas pautas esenciales de utilización del medio físico. Los planes de ordenación territorial, de acuerdo con dichas leyes, pretenden también formular previsiones y contener determinaciones vinculantes sobre los esquemas de distribución geográfica de las actividades productivas, sobre la localización de infraestructuras básicas de todo tipo, sobre las medidas de conservación del suelo, de protección de los recursos naturales y del patrimonio histórico-artístico, sobre las garantías de los recursos públicos, en cuanto que afecte a la utilización del territorio.

En efecto, una función pública de tal dimensión material tiene, de por sí, una vocación omnicomprendensiva y totalizadora. Una vocación que comparte, en cierto modo, con la planificación económica general, hasta el punto de que, desde algunas posiciones teóricas, se ha venido a afirmar que la ordenación del territorio no es sino la plasmación geográfica de la planificación económica. Sea como fuere, aun a falta de planificación general de la economía, la ordenación del territorio se revela hoy en día imprescindible, máxime a medida que se difunde la preocupación por los bienes ecológicos, como componente primordial de la calidad de vida.

Ahora bien —y aquí está el *quid* de la cuestión—, en cualquier sociedad, y más aún en el seno de una economía de mercado o mixta y en un Estado descentralizado, es materialmente imposible asignar esa función tan amplia, con carácter imperativo y vinculante, a un solo centro decisonal. Sin plantearnos ahora el agudo problema de hasta qué punto la ordenación del territorio ha de tomar en consideración las opciones de la iniciativa privada, es evidente que debe tener en cuenta las estrategias de otras planificaciones sectoriales públicas y las decisiones puntuales propias de otras actividades administrativas sobre la localización de servicios

e infraestructuras, sobre el destino de ciertos enclaves territoriales o sobre la forma de protección de determinados espacios o recursos. Pero desde el momento en que una pluralidad de competencias materiales afectan a un mismo medio físico, aunque desde diferentes enfoques, se genera una tensión permanente entre unas u otras.

Esta tensión puede observarse incluso en los textos legales que regulan cada actividad, al menos en dos tipos de manifestaciones. Por una parte, es frecuente que las sucesivas leyes que regulan unas u otras competencias, sobre todo las de carácter ordenador o planificador, definan con generosidad y amplitud el objeto de cada una de ellas, incluyendo en no pocas ocasiones ámbitos más o menos directamente conexos con el núcleo esencial de la actividad específica de que se trate. De ahí que se produzca un fenómeno de solapamiento conceptual, sobre todo, aunque no sólo, entre planificaciones sectoriales y ordenación del territorio, dada la naturaleza omnicompreensiva de esta última. Por otro lado, tanto las leyes de ordenación territorial como las leyes sectoriales atribuyen carácter vinculante, con unos u otros matices, a los planes y medidas de ordenación que regulan, por lo que se hace difícil determinar, con criterios estrictamente jurídicos, qué planes o decisiones vinculan a cuáles otros.

Ni que decir tiene que esta confusa situación refleja también un sustrato de conflictos competenciales entre diferentes Administraciones públicas autónomas e, incluso, entre distintos aparatos burocráticos en el seno de cada Administración. A este respecto, es necesario apuntar que en nuestro país la ordenación del territorio ha surgido y se ha consolidado como un desarrollo o extensión de la actividad urbanística en sentido estricto, cuando en realidad su objeto propio es mucho más amplio. Entre urbanismo *tout court*, entendido como ordenación de las ciudades, y la ordenación global del territorio no hay sólo una diferencia cuantitativa, sino un verdadero salto cualitativo, ya que la ordenación del territorio es, por esencia, una actividad pluridisciplinar. Pero, entre nosotros, la ilusión (o la ambición) *panurbanista*, que atribuye a unos equipos poco interdisciplinarios, ubicados en un solo Departamento o Consejería, la misión de programar un cosmos ideal, ha complicado el problema. En otros términos, esa concepción no conduce sino a mermar la eficacia de los planes de ordenación territorial.

En realidad, el conflicto con las políticas sectoriales es inherente a la dinámica de la ordenación del territorio y la única forma

de solucionarlo pasa por el perfeccionamiento de las fórmulas y técnicas de coordinación administrativa. Pero esto no siempre se consigue, ni siquiera en Estados de estructura centralizada.

Naturalmente, en un Estado descentralizado ese problema alcanza una dimensión superior. Más aún en un Estado como el nuestro, dada la forma en que la Constitución y los Estatutos de las Comunidades Autónomas han procedido a regular la distribución de competencias, es decir, sobre la base de bloques materiales pretendidamente completos y cerrados y configurando las competencias relativas a los mismos, en numerosos casos, con un carácter sedicentemente exclusivo, que no responde a la realidad (2).

Así, la ordenación del territorio se considera, en todos los Estatutos, competencia *exclusiva* de las Comunidades Autónomas. Esta atribución se explica, sin duda, tanto porque es lógico estimar que el ámbito regional es el más idóneo para las actividades de ordenación territorial como, singularmente, en razón de la perspectiva macroubanística de que se partía históricamente. Pero de hecho esa competencia no es tan exclusiva, pues no puede desplegarse sin tener en cuenta otras competencias del Estado que afectan directamente al medio físico. Competencias éstas que le han sido reservadas de acuerdo con diferentes criterios: bien con carácter exclusivo (por ejemplo, la defensa), bien en supuestos de interés general (por ejemplo, las obras públicas, los puertos y aeropuertos), bien en función de elementos territoriales específicos que no coinciden con los confines de las Comunidades Autónomas (caso de los ferrocarriles y carreteras, las aguas y las instalaciones eléctricas), bien como competencias sobre las bases (en general en materias económicas), o bien atribuyendo a las Comunidades Autónomas actuaciones complementarias de esas bases estatales (por ejemplo, en materia de medio ambiente).

En consecuencia, la supuesta exclusividad de muchas competencias debe matizarse en razón de fenómenos de entrecruzamiento competencial, que impiden, además, una separación estricta de ámbitos materiales de la acción pública, ya que esos solapamientos no siempre pueden resolverse deslindando con nitidez unas y otras materias de acuerdo con criterios lógico-jurídicos o formales (la es-

---

(2) He tratado recientemente este argumento en las primeras páginas de mi libro *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1990. Permítame remitir a esas páginas al lector interesado, para mayor concreción.

pecialidad, la conexión, etc.) (3), sin llegar a conclusiones absurdas o irrazonables o sin producir un vaciamiento real de algunos títulos constitucionales o estatutarios de atribución.

Y éste es justamente el caso de la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio, que no puede en puridad calificarse de exclusiva, si no es con muchos matices y precisiones. Por eso, el Tribunal Constitucional ha recalcado siempre que ha tenido ocasión la exigencia imperiosa de colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias que operan sobre un mismo medio o espacio territorial y que afectan a unos mismos recursos naturales, desde diferentes perspectivas. Lo ha recalcado incluso cuando ha descalificado por inconstitucional la fórmula ideada por el legislador estatal para resolver este tipo de conflictos, que se plasmó en el artículo 9 de la célebre LOAPA (4).

---

(3) Así resulta de una copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, a estos efectos, ha estudiado C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989, si bien este autor mantiene que es posible y procedente separar totalmente, conforme a ese tipo de criterios lógico-jurídicos, el ámbito propio de unas y otras materias, por lo que somete a fuerte crítica la jurisprudencia constitucional aludida. No puedo compartir esa tesis, que, en mi opinión, no se ajusta a la realidad, tal y como he expuesto en mi libro citado en la nota anterior. Dicho sea sin menoscabo del interés y la exhaustividad del libro de VIVER.

(4) Así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Recordemos que, según el artículo 9 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), declarado incompatible con la Constitución, «el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución» (ap. 1); disponiendo el apartado 2 que «en supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución». El Tribunal Constitucional consideró que el precepto suponía «una reformulación del ámbito de competencias definido por la Constitución (en lo referido a la primacía de la planificación económica, pero sin negar la validez material de este criterio, que después el propio Tribunal ha utilizado en numerosas ocasiones), así como una limitación de potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no aparecen en la Ley fundamental» (por lo que se refiere a la función arbitral atribuida al Consejo aludido en el art. 131.2 de la Constitución). Pero, al tiempo, el Tribunal reconocía que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías» (tesis repetida hasta la saciedad en posteriores sentencias) y que el principio de coordinación «respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados».



## 2. *Peculiaridades de la articulación entre ordenación del territorio y ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos*

Dentro de este género de cuestiones, la articulación entre la ordenación del territorio y la planificación hidrológica constituye un supuesto muy peculiar. La peculiaridad deriva, en última instancia, de la naturaleza misma de los recursos hidráulicos. Como acertadamente advierte la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas, «el agua es un recurso escaso, indispensable para el ejercicio de la mayoría de las actividades económicas: es irremplazable, 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». En efecto, el agua es, sobre todo en un país como el nuestro, el más escaso de los recursos naturales básicos. Es también, y de manera creciente a medida que se impulsa el desarrollo económico, el que está sometido a una presión más fuerte por la demanda de usos alternativos. Es, al contrario que el objeto sobre el que operan otras planificaciones sectoriales, como las relativas a las infraestructuras viarias y de transporte o las fuentes de energía, un bien cuya producción y aprovechamiento depende en mucha menor medida de opciones artificiales. Por todo ello no es exagerado decir que los recursos hídricos son, hoy en día y en nuestro país, uno de los mayores condicionantes, si no el mayor, del desarrollo económico y, desde luego, de la ordenación territorial.

En consecuencia, la incidencia de la planificación hidrológica sobre la ordenación del territorio es trascendental. De aquélla dependen decisivamente las opciones sobre los asentamientos de población, la localización de las actividades productivas, la tutela ambiental; en fin, lo que se denomina la estructura general del territorio, que es el núcleo primordial de la ordenación territorial. Sin contar con los recursos hidráulicos necesarios toda planificación global del territorio se revelaría ilusoria o ineficaz.

A falta de una planificación general de la economía, a la que tendrían que acomodarse las demás actividades planificadoras de las distintas Administraciones públicas, bien puede decirse que la planificación hidrológica es la que mayor incidencia va a tener sobre el resto de las ordenaciones sectoriales y sobre el conjunto que engloba a todas ellas en su dimensión territorial. De hecho, si aquélla se lleva a cabo tal y como se prefigura en la Ley de Aguas, no sería

aventurado afirmar que muchas regiones y muchas zonas del territorio español se juegan literalmente su futuro en el proceso de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos. Los ejemplos podrían multiplicarse, y están en la mente de todos.

Por eso, no puede extrañar que el artículo 38.1 de la Ley de Aguas haya querido vincular expresamente la planificación hidrológica al objeto, esencial entre otros, de equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, que es el mismo que el artículo 131 de la Constitución impone a la planificación general de la actividad económica. Y por eso mismo resulta plenamente lógico que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/1988, haya subrayado que es patente la directa relación de aquélla con la ordenación general de la economía, afirmación de la que extrae importantísimas consecuencias jurídicas, dado que la coordinación general de esta última corresponde al Estado, a tenor del artículo 149.1.13.º de la Constitución (5).

Pero, por otra parte, resulta que no está claro en el conjunto de las leyes aplicables al tema que nos ocupa cuáles son los límites objetivos que permiten distinguir el alcance de los planes de ordenación del territorio y de los planes hidrológicos. Así, mientras el artículo 40 de la Ley de Aguas exige que éstos contengan obligatoriamente previsiones y determinaciones sobre, por ejemplo, medidas de conservación y protección del recurso y de su entorno, planes hidrológicos-forestales y de conservación de suelos, infraestructuras básicas, normas básicas sobre transformaciones en regadío, etc., todas las leyes de ordenación territorial, ya sea la Ley del Suelo o las Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas, prescriben que los planes de esta naturaleza, generales o especiales, incluyan también previsiones y determinaciones sobre protección de los recursos hidráulicos e infraestructuras básicas para el abastecimiento de aguas, entre otros extremos (6). Este notorio solapamiento de contenidos parciales de unos y otros planes agrava, sin duda, los problemas de articulación y obliga tanto a precisar con todo cuidado cuál debe ser la extensión y el alcance propio de cada pla-

(5) Véase, especialmente, el fundamento jurídico 20.b) de la Sentencia.

(6) Véanse, por ejemplo, los artículos 8.2 y 17.2 de la Ley del Suelo; 11 y 76.3 del Reglamento de Plancamiento; los artículos 3.e), 3.i), 9.g), 24.h) y 25.e) de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid; los artículos 5, 17.i), 22 y 28.a), e) y f) de la Ley de Ordenación del Territorio de Navarra; los artículos 6.2.e) y g) y 14.1 de la Ley de Ordenación del Territorio de Asturias; el artículo 3.h) de la Ley canaria de Planes Insulares de Ordenación, etc.

nificación y cuál de ellas vincula a la otra en supuestos, fácilmente imaginables, de conflicto.

Por último, la cuestión viene a complicarse en virtud de otro factor, que consiste en el criterio constitucional y legal de distribución de las competencias en materia de aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en especial aquellas que han asumido el mayor grado de competencias constitucionalmente posible en esta materia. Como es sabido, la Ley de Aguas parte del principio de unidad de cada cuenca hidrográfica (art. 13.2.<sup>o</sup>), lo que significa que la planificación hidrológica compete al Estado en las cuencas intercomunitarias o que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que corresponde a aquellas de estas Comunidades que hayan alcanzado el máximo de competencias posible, y aun con los matices que diremos, sólo en las cuencas intracomunitarias. Como es sabido, también el Tribunal Constitucional ha declarado que esta opción del legislador estatal es plenamente conforme al orden de distribución de competencias que se establece en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (7). Pero claro es que las cuencas hidrográficas no coinciden con los límites de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la articulación entre la ordenación territorial, en tanto que competencia autonómica, y la planificación hidrológica debería plantear, en teoría, menores problemas cuando se trate de las cuencas intracomunitarias en aquellas regiones o nacionalidades que han alcanzado el más alto techo competencial. Lo que no quiere decir, por lo demás, que los problemas no vayan a plantearse, pues la Administración autonómica, competente para elaborar uno y otro tipo de planes, deberá en todo caso enfrentarse a problemas de coordinación interna y, además, coordinar su acción con la de las Administraciones locales, en la medida en que ejercen potestades de planificación territorial o, más estrictamente, urbanística, así como deberá tener en cuenta determinadas competencias estatales sectoriales que afectan al territorio y a los recursos hidráulicos (obras públicas de interés general, instalaciones de producción y transporte de energía, medio ambiente, industria, etc.).

Sin embargo, la mayoría de las cuencas hidrográficas, y desde luego las más importantes, son intercomunitarias y en ellas, así como en las de las Comunidades Autónomas de inferior techo com-

---

(7) STC 227/1988, F. J. 15.

petencial, la planificación hidrológica es competencia estatal. Aquí, los problemas de articulación con la ordenación del territorio son, en principio, más generales.

Es evidente que, en todo caso, la ordenación territorial autonómica deberá tener en cuenta la planificación hidrológica estatal. Y también parece claro que esta última no puede elaborarse a espaldas de los planes territoriales. Ahora bien, en las cuencas intercomunitarias, los órganos estatales de planificación de los recursos y aprovechamientos hídricos pueden encontrarse frente a demandas de agua procedentes de diversas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas previsiones de ordenación territorial (o de desarrollo económico, sin más), que sean contradictorias e incompatibles entre sí. En estos supuestos, que tampoco son inimaginables (antes al contrario, son ya una realidad), los problemas de articulación a que nos referimos alcanzan la máxima complejidad.

### III. LA LEY DE AGUAS Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### 1. *Principios generales de articulación.*

Todo ese catálogo de cuestiones, que he intentado resumir en sus líneas maestras, tendrían difícil solución, como se ha dicho, si únicamente se tuviera a la vista el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. La Ley de Aguas y la Sentencia constitucional 227/88 han aclarado muchos puntos oscuros, aunque no todos. Veamos ahora cómo se resuelven tales problemas en la Ley, a la luz de la jurisprudencia constitucional que la examina e interpreta.

Ante todo procede exponer los principios generales que presiden la articulación entre ordenación del territorio y planificación hidrológica. Son éstos los de coordinación (arts. 13.1.º y 38.4 de la Ley de Aguas), compatibilidad entre una y otra (art. 13.3.º de la Ley de Aguas) y carácter vinculante de los planes hidrológicos (art. 38.3 de la Ley de Aguas).

El artículo 38.4 de la Ley de Aguas dispone que «los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten». El Tribunal Constitucional, por su

parte, ha recalcado la imperiosa necesidad de coordinación en esta materia. En palabras del Tribunal (STC 227/1988, F. J. 20), dada la directa relación de los planes hidrológicos con otras muchas actividades administrativas, «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». Más adelante, el Tribunal insiste «particularmente (...) en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y la ordenación de los recursos hidráulicos».

En la propia Sentencia 227/88, conforme a su jurisprudencia anterior, el Tribunal Constitucional define qué debe entenderse por coordinación; esto es, «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». Ahora bien, como el propio Tribunal ha teorizado en una Sentencia posterior (214/1989, de 21 de diciembre), la coordinación puede ser de dos tipos: una coordinación voluntaria, también llamada cooperación o colaboración, que es consustancial al Estado de las Autonomías, aun a falta de precepto constitucional o estatutario que la prevea expresamente; y una coordinación impuesta, obligatoria o forzosa, que constituye una competencia estatal en aquellos supuestos en que así se deduzca directamente de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía.

En el caso de la planificación hidrológica, la coordinación voluntaria entre las distintas Administraciones afectadas, y muy especialmente entre las competentes en materia de aguas y de ordenación del territorio, se realiza, ante todo, a través del procedimiento de elaboración del plan, como señala la Sentencia 227/88. Por eso la Ley de Aguas prevé la participación cualificada de las Comunidades Autónomas en los órganos de las Confederaciones Hidrográficas u Organismos de cuenca encargados de formular las propuestas de los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias (y las demás de competencia estatal), en particular en el Consejo del Agua (8), así como su participación en el Consejo Nacional del

---

(8) Véanse los artículos 33 y 34 de la Ley de Aguas y 53 a 56 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

Agua, que debe informar preceptivamente el proyecto del Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca (9). Viceversa, en la elaboración de los planes de las cuencas intracomunitarias que hayan de formular las Comunidades Autónomas con competencia para ello han de participar los Departamentos ministeriales interesados, como se deduce del artículo 39.2 de la Ley de Aguas, precepto que el Tribunal Constitucional ha considerado básico y, por tanto, directamente vinculante para las Comunidades Autónomas, precisamente en razón de la «necesidad de coordinación». En resumen, el Tribunal declara que esta participación (recíproca) «resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes» (STC 227/88, F. J. 20).

Todavía conviene apuntar tres ideas sobre esta coordinación voluntaria. En primer lugar, la participación de las diversas Comunidades Autónomas afectadas en los Organismos de cuencas intercomunitarias no es paritaria, en cuanto al número de sus respectivos representantes, pues esa representación se ha fijado en función de la superficie y la población de cada Comunidad incluidas en la cuenca. Pero eso no significa que las propuestas o planteamientos de las Comunidades con mayor número de representantes hayan de prevalecer. Por un lado, porque en la elaboración de los planes es obligado tener en cuenta el principio de equilibrio territorial (y sectorial), así como otras planificaciones no sólo autonómicas, sino también estatales (por ejemplo, planes de transformación en regadío de interés nacional) que afecten a la distribución de los recursos y aprovechamientos hidráulicos. En todo caso, en el proceso de elaboración de los planes el Organismo de cuenca debe intentar una composición de intereses. Pero no se olvide que el Organismo de cuenca no aprueba el plan, sino que sólo elabora una propuesta, que debe aprobar el Gobierno, en los términos que después veremos.

En segundo término, a través del procedimiento de elaboración de los planes no sólo ha de intentarse la coordinación entre la Administración del Estado (y sus diversos Departamentos) y la de las Comunidades Autónomas, sino también con otras Administraciones públicas, en especial los Municipios, que asimismo tienen competencias de planificación territorial o urbanística, y que también están

---

(9) Véanse los artículos 17 de la Ley de Aguas y 11 a 18 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

representados en los Organismos de cuenca en calidad de usuarios del agua (10).

Por último, hay que decir que esta coordinación de tipo procedimental entre planificación hidrológica y ordenación del territorio puede producirse también a la inversa, es decir, en la tramitación de los planes de ordenación territorial, a través de la participación de las Administraciones hidráulicas en las fases de información pública o de informe que precede a la aprobación de dichos planes, según las leyes que los regulan.

La coordinación que llamamos forzosa entre planes hidrológicos de cuenca y ordenación del territorio es competencia del Gobierno de la Nación, al que corresponde aprobar esos planes, conforme al artículo 38.5 y 6 de la Ley de Aguas. Pero, a este respecto, es necesario distinguir entre los planes de las cuencas intracomunitarias elaborados por las Comunidades Autónomas y los planes elaborados por los Organismos de cuenca dependientes del Estado.

En el primer caso, el artículo 38.6 de la Ley de Aguas dispone que los planes autonómicos serán aprobados (por el Gobierno estatal) «si se ajustan a las prescripciones de los artículos 38.1 y 40 de la Ley, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional». El Tribunal Constitucional ha entendido que este acto de aprobación gubernativa es «materialmente una actividad de coordinación», constitucionalmente justificado y legítimo en la medida en que los planes hidrológicos afectan a los objetivos de la planificación económica (general o sectorial, puede añadirse), por lo que encuentra amparo en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución. Ahora bien, la coordinación, por más que imperativa o vinculante, «no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma... por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen». Por eso considera el Tribunal que la regulación del artículo 38.6 de la Ley de Aguas «no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las

(10) Véanse los artículos 29.1.3.ª c), 35, 41.a) y b), 42.1.a), 47.2, 51.1.d), 55.1.d) y 56.2 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, así como los RR.DD. constitutivos de cada organismo de cuenca o confederación hidrográfica.

disfunciones que pudieran producirse» (STC 227/88, F. J. 20). En consecuencia, el margen de decisión del Gobierno en estos casos es reducido, al menos en el plano de la teoría jurídica. Debe limitarse a aprobar el plan si se cumplen las exigencias (algunas de ellas, ciertamente, indeterminadas *a priori*) del artículo 38.6, o a no aprobarlo en caso contrario, pero sin modificar sus determinaciones en sustitución de la voluntad de la Comunidad Autónoma que lo haya elaborado.

El acto de aprobación de los planes de cuenca elaborados por los Organismos de cuenca o Confederaciones Hidrográficas dependientes de la Administración del Estado tiene una naturaleza muy distinta. El artículo 38.5 de la Ley de Aguas dispone que el Gobierno los aprobará —queremos subrayar la expresión— «*en los términos que estime procedentes en función del interés general*». Quiere decirse, por tanto, que la propuesta de plan elaborada por el Organismo de cuenca no es vinculante para el Gobierno, que puede aprobarla o no e incluso modificarla como estime oportuno, de acuerdo con el interés general (de la Nación), que al propio Gobierno corresponde valorar en el ejercicio de su función de dirección política (art. 97 de la Constitución).

Sin embargo, es menester también matizar esa afirmación. Lógico será, por una parte, que el Gobierno tenga muy en cuenta la propuesta de plan elevada por la Confederación Hidrográfica, sobre todo en aquellos extremos en que se haya producido un sustancial acuerdo entre los interesados que han participado en su elaboración. Además, deberá tomar en consideración el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua. Por otra parte, la discrecionalidad gubernativa no es absoluta en este punto. También el Gobierno está vinculado por los objetivos que señala el artículo 38.1 de la Ley de Aguas, entre los que volvemos a destacar el de equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial. Y también debe procurar la coordinación del contenido de los planes hidrológicos con el de otras planificaciones que les afecten, singularmente los planes de ordenación territorial u otros planes sectoriales, indicación ésta que se convierte en necesidad cuando esas otras planificaciones hayan sido aprobadas por el propio Gobierno (por ejemplo, un plan de transformación en regadío de interés nacional), mientras éstas no sean modificadas. Pero, sin olvidar estos matices, la decisión del Gobierno es una decisión política fundamental que se impone al resto de las Administraciones públicas (siempre que no exceda de



su competencia, como enseguida se dirá), y que se halla legitimada, a juicio del Tribunal Constitucional, en virtud de la estrechísima relación entre planificación hidrológica y planificación económica en general.

No obstante, la planificación hidrológica está sometida al principio de compatibilidad con la ordenación del territorio, segundo de los principios fundamentales a que hemos hecho mención. ¿Qué hay que entender por compatibilidad, a la vista de lo expuesto anteriormente? La pregunta no es sencilla de contestar, dadas las inevitables interferencias que se producen entre la planificación de los recursos hidráulicos y la ordenación territorial y dado que, como también se ha dicho, una actuación separada (o independiente, en vez de interdependiente) de las distintas Administraciones competentes en una y otra materia daría al traste con ambos tipos de planificación.

Pues bien, ese principio debe ser interpretado, según el Tribunal Constitucional, «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» (STC 227/88, F. J. 21) o, dicho de otro modo, que «ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación (en que se amparan las potestades estatales sobre los planes hidrológicos) 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».

En explicación de esta doctrina jurisprudencial habría que decir que lo que se pretende es que la planificación hidrológica no extienda su objeto para abarcar otras determinaciones que no sean las estrictamente inherentes a su fin propio, esto es, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, por más que guarden una conexión indirecta, más o menos próxima, con este fin específico. Por el contrario, como es obvio, la ordenación del territorio no puede extenderse a esos extremos característicos de la planificación de las aguas, en contradicción con ella, por más que el agua sea un elemento condicionante de aquella ordenación integral. Esta no puede hacerse a espaldas de los planes hidrológicos, en lo que atañe al aprovechamiento, destino y protección de los recursos hidráulicos.

En consecuencia, el principio de compatibilidad impone deslin-

dar con la mayor precisión posible lo que es materia propia y específica de la planificación hidráulica de lo que son otros elementos de la ordenación territorial. El mismo Tribunal Constitucional ha procedido a un primer ejercicio de esta tarea, complicada y sutil donde las haya, al interpretar en términos estrictos el polémico artículo 40 de la Ley de Aguas, rechazando por inconstitucional una exégesis expansiva del precepto. Lo veremos más adelante. Pero tampoco hay que ocultar que ese tipo de deslinde competencial no va a ser siempre sencillo y, probablemente, dará pie a más de un conflicto si no se logra la deseable coordinación voluntaria.

Corolario de todo lo expuesto es la interpretación correcta del tercero de los principios generales mencionados, el carácter vinculante de los planes hidrológicos.

Este efecto vinculante se establece en el artículo 38.3 de la Ley de Aguas. Más específicamente, en el artículo 41.3 dispone que las previsiones de los planes hidrológicos sobre reservas de aguas y de terrenos y sobre la declaración de protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o de interés ecológico, «deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio». El Tribunal Constitucional ha declarado que este precepto no invade las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio o en otras materias conexas. Pero —¡atención!— siempre que la planificación hidrológica se interprete en sus estrictos términos. A este respecto, el Tribunal Constitucional señala que «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 previstas por el plan». Sólo en este último supuesto la reserva de terrenos, del plan hidrológico estatal, «puede vincular el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio». Por otra parte, en lo que se refiere a las previsiones del plan hidrológico sobre protección ecológica, el Tribunal recuerda que dichos planes, según el artículo 41.2 de la Ley de Aguas, deben precisamente «recoger» la clasificación de las zonas protegidas y las condiciones para su protección que realice la Administración competente en materia de medio ambiente, y una vez recogidas esas medidas en aquellos planes vincularán a los instrumentos de ordenación territorial.

En definitiva —y esta conclusión es válida con carácter general—, los planes hidrológicos son vinculantes para todas las Administraciones públicas, con eficacia directa, pues, sobre la ordenación del territorio, en la medida en que se ajusten, en su contenido, al objeto propio y específico de ese tipo de planificación. No, en cambio, cuando desborden ese objeto extendiéndose a la ordenación de elementos o factores que sólo indirectamente tengan conexión con el mismo y sean más propios de otro tipo de ordenaciones, globales o sectoriales.

Esto es lo que se desprende de la Ley de Aguas y de la Sentencia 227/88. Pero también hay que señalar que las leyes de ordenación del territorio prescriben el carácter vinculante de los planes de esta naturaleza —y de los planes urbanísticos *stricto sensu*—, por lo que aún podríamos preguntarnos cuál es la vinculación más fuerte. Pues bien, parece claro que, existiendo un plan hidrológico aprobado por el Estado (el Gobierno o incluso las Cortes Generales, en el caso del Plan Hidrológico Nacional), debe prevalecer ese plan sobre todos los demás, en los términos que se han señalado. Así vienen a reconocerlo implícitamente o por pasiva algunas de las Leyes de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, que, con mayor claridad o en términos confusos, señalan que sus planes sólo son vinculantes de manera indicativa para la Administración del Estado (11). Por otra parte, si se trata de planes urbanísticos municipales, el Gobierno puede utilizar las potestades que le confiere el artículo 180 de la Ley del Suelo, declarado conforme a la Constitución por Sentencia del Tribunal Constitucional número 56/1986, de 13 de mayo. Si se produce una contradicción irresoluble por vía interpretativa entre un plan estatal de aguas y otro autonómico de ordenación territorial habrá de prevalecer el primero siempre que se ajuste a su contenido propio. No, a mi juicio (y a diferencia de lo que algunos apuntan), en virtud de la cláusula general de prevalencia del Derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución, cláusula ésta de significado muy problemático y difícil de desentrañar, que debe utilizarse con suma cautela. De hecho, el Tribunal Constitucional nunca la ha utilizado en forma decisiva y, antes bien, ha evitado pronunciarse sobre ella. El plan hidrológico

---

(11) Véanse, por ejemplo, los artículos 14.6, 20 y 22 de la Ley de Ordenación de la Comunidad de Madrid; 30.3 de la Ley de Ordenación del Territorio de Navarra; 10, 16 y 31 de la Ley de Ordenación del Territorio de Asturias; 13, 23 y 28 de la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.

estatal vincularía, en tales casos, porque es una manifestación de las competencias del Estado (*ex art. 149.1.13.<sup>a</sup> y 22.<sup>a</sup> de la Constitución*, entre otros preceptos conexos), a la que no se extienden las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, por amplio y genérico que sea el objeto de esta materia.

Conforme a estos tres principios de coordinación (desde luego siempre deseable), de compatibilidad y eficacia vinculante de los planes hidrológicos, vamos a analizar ahora los problemas más importantes de articulación con la ordenación del territorio que plantea el texto de la Ley de Aguas. Lo haremos distinguiendo lo que podríamos llamar las opciones estratégicas de los planes hidrológicos de otras determinaciones más puntuales o de detalle. Por último, se aludirá a la articulación de algunas competencias ejecutivas o de gestión *stricto sensu* en materia de aguas con las de gestión territorial o urbanística.

## 2. *Las opciones estratégicas de la planificación hidrológica y la ordenación del territorio*

Por opciones estratégicas se quieren significar aquí las grandes directrices de los planes hidrológicos relativas a la asignación o destino de los recursos hidráulicos disponibles, a la definición de los criterios de prioridad y disponibilidad de usos del agua, tanto por sectores como por zonas del territorio afectado, y a las grandes obras de regulación. Todas éstas son opciones que condicionan directamente las líneas estratégicas de la ordenación del territorio. Son también aquellas opciones en las que cabe constatar una más estrecha relación entre la planificación hidrológica y la planificación económica *lato sensu*.

Algunas de esas grandes opciones podrían formar parte del contenido del Plan Hidrológico Nacional (si es que alguna vez llega a aprobarse), como se deduce del artículo 43.1 de la Ley de Aguas. A estos efectos, está claro que ese Plan Nacional, que debe ser aprobado por Ley, vincularía a los planes de las Comunidades Autónomas de ordenación del territorio, e inclusive a otros planes estatales sectoriales de inferior normativa. Ello no obsta a que pudiera producirse una coordinación con la política territorial de las Comunidades Autónomas, bien a través del debate parlamentario, bien con anterioridad mediante contactos y negociaciones po-

líticas informales, bien incluso en virtud de la presencia de aquéllas en el Consejo Nacional del Agua, que ha de informar preceptivamente el proyecto de Plan.

En realidad el principal problema que se plantea a este nivel decisional es el trasvase de recursos hidráulicos entre diferentes cuencas hidrográficas. Mejor, entre cuencas que no sean internas de una misma Comunidad Autónoma, pues en este supuesto (poco verosímil, por lo demás) la competencia para decidir el trasvase correspondería a la Comunidad interesada, sin perjuicio de la potestad gubernativa de aprobación del plan en que se incluyera tal previsión, *ex* artículo 38.6 de la Ley de Aguas.

Pero sí queremos subrayar que, con esa excepción, los trasvases entre cuencas deben ser aprobados por la Ley estatal, exista o no Plan Hidrológico Nacional. Así se deduce de una interpretación lógica y sistemática de los artículos 40, 43.1.c) y 44 de la Ley de Aguas, incluso cuando las cuencas cedente y receptora son administradas por un mismo Organismo de cuenca o Confederación Hidrográfica, ya que esa administración conjunta no puede implicar confusión del ámbito territorial de los distintos planes hidrológicos de cuenca —que son eso, «de cuenca»—, y porque es obvio, también con la indicada excepción, que los trasvases son obras públicas de interés general.

Mayor interés tiene la cuestión relativa a las opciones estratégicas de los diferentes planes de cuenca que ya se están empujando a elaborar.

Si de cuencas intracomunitarias se trata (en las Comunidades de más alto techo competencial), la articulación del plan hidrológico con la ordenación territorial es un problema de coordinación interna de la Administración autonómica, si bien habrán de tenerse en cuenta también otras planificaciones sectoriales de competencia estatal —de ahí la necesaria participación de los Departamentos ministeriales interesados en la elaboración de esos planes hidrológicos, así como la potestad del Estado sobre las obras públicas de interés general (art. 44 de la Ley de Aguas)—. En la práctica será difícil que la planificación autonómica, de las aguas o del territorio, sea medianamente eficaz sin una cierta coordinación, en múltiples aspectos, con la Administración del Estado. Pero ésta es otra cuestión, más amplia, en la que no vamos a detenernos.

Los problemas principales de articulación se plantean en aque-

llos casos (los más y los más relevantes) en que la planificación hidrológica ha de ser elaborada por la Administración hidráulica dependiente del Estado y aprobada por el Gobierno de la Nación «en función del interés general». Pues bien, en estos casos está claro que las opciones estratégicas de cada plan hidrológico deben ser adoptadas por los órganos estatales competentes para la elaboración y aprobación del plan (las Confederaciones Hidrográficas y el Gobierno, respectivamente) y que vinculan naturalmente la ordenación del territorio que hayan de disponer las Comunidades Autónomas.

En efecto, según el artículo 40 de la Ley de Aguas, el plan hidrológico de cuenca debe contener, obligatoriamente, previsiones sobre los usos y demandas existentes y previsibles y determinaciones sobre los criterios de prioridad y compatibilidad de usos y la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros —apartados *b*), *c*) y *d*)—. Según el Tribunal Constitucional, estos apartados del artículo 40 de la Ley de Aguas no invaden competencia autonómica alguna, es decir, son determinaciones a fijar por los órganos del Estado en los planes de cuenca que les corresponde elaborar y aprobar, esto es, los de las cuencas intercomunitarias y los de las intracomunitarias de aquellas Comunidades que no han asumido competencias decisorias sobre la planificación hidrológica. *A contrario sensu*, los planes autonómicos de ordenación territorial no pueden incluir determinaciones sobre estos extremos sin invadir las competencias del Estado.

En realidad, más que un conflicto competencial, en términos estrictamente jurídicos, que habría de resolverse fácilmente en el sentido expuesto, lo que puede producirse en orden a estas opciones estratégicas es una incongruencia o incompatibilidad entre las previsiones propias de los distintos instrumentos de ordenación. Pensemos, por ejemplo, en la hipótesis de que una Comunidad Autónoma prevea el desarrollo de grandes zonas de expansión turística o industrial, pero el plan hidrológico afectado decida no satisfacer las demandas de agua necesarias para ello, y prefiera destinar los recursos disponibles, por ejemplo, a la transformación en regadío de grandes áreas cultivables de otras zonas o de otras Comunidades. Pues bien, dado el régimen de distribución de competencias sancionado por la jurisprudencia constitucional, es evidente la supremacía del plan hidrológico estatal sobre las previsiones autonómicas de la ordenación del territorio, en lo que se refiere a esas opciones

fundamentales de satisfacción de demandas hidráulicas y asignación de usos, prioridades y reservas de agua.

Eso no quita para que, al elaborar los planes hidrológicos estatales, se tengan en cuenta las previsiones ya aprobadas de los planes urbanísticos y de ordenación territorial, a efectos de calcular las demandas de agua presentes y futuras. Así lo establece expresamente el artículo 75.a) del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (entre otros criterios de cálculo). Pero si el conjunto de las demandas es incompatible con las disponibilidades del recurso, o con asignaciones y reservas que pretenda establecer el plan o, en todo caso, si no hay acuerdo sobre la distribución de las aguas, el plan hidrológico tiene primacía y la ordenación territorial deberá coordinarse con el mismo. Por la fuerza de los hechos, ya que sin recursos hidráulicos cualquier previsión desarrollista es un salto en el vacío. Pero —insistimos— por la fuerza de unos hechos (las determinaciones de los planes hidrológicos estatales) que reciben pleno amparo jurídico de las competencias del Estado en materia de aguas y, más en el fondo, de sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica, ya que, a través de aquellas opciones estratégicas, lo que se adoptan son, en realidad, decisiones de alcance económico de primer orden.

### 3. *La incidencia de los planes hidrológicos estatales sobre objetos específicos característicos de la ordenación del territorio y de la planificación urbanística*

Pasemos ahora a analizar otra serie de cuestiones, más de detalle o más concretas, respecto de las que se producen problemas de articulación entre el contenido de los planes hidrológicos de cuenca (nos referimos ahora sólo a los estatales) y las competencias de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas o, inclusive, la planificación urbanística municipal.

Estas cuestiones han surgido porque algunos apartados del artículo 40 de la Ley de Aguas, relativo al contenido necesario de los planes de cuenca, utilizan expresiones muy genéricas y ambiguas, de manera que algunas Comunidades Autónomas consideraron (así se deduce de los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley de Aguas) que mediante este expediente el Estado pretendía

recuperar, subrepticia e ilícitamente, competencias sobre la ordenación territorial o el medio ambiente (u otras, como la agricultura, sobre la que no trataremos ahora) asignadas a aquéllas por sus Estatutos, de acuerdo con la Constitución. Esta duda, en efecto, sería más que razonable si no se matizara adecuadamente qué se entiende por «perímetros de protección y medidas para la conservación y recuperación del recurso y *entorno* afectados» (art. 40.g), por «planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos» (art. 40.h), por «infraestructuras básicas requeridas por el plan» (art. 40.j), o por «reservas de terrenos para las actuaciones y obras previstas» (art. 41.1), todas ellas determinaciones de los planes de cuenca, aparte de otros problemas puntuales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación estricta e incluso restrictiva de esas dicciones, salvando así la constitucionalidad de los preceptos que las contienen. También el Reglamento de la Planificación Hidrológica ha sido más cauto al precisar su sentido. Tanto la Sentencia 227/88 como este Reglamento permiten avanzar en la clarificación teórica de estos problemas. Pero es evidente que en la práctica pueden surgir numerosos conflictos que deberían resolverse, a ser posible, mediante la mayor colaboración entre todas las Administraciones implicadas.

Según el Tribunal Constitucional, los planes de las cuencas intercomunitarias pueden incluir, efectivamente, los «perímetros de protección» a que se refiere el artículo 40.g) de la Ley de Aguas, 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». Estas determinaciones de los planes no plantean «ningún problema competencial, ya que se trata de medidas relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos». Ahora bien, en lo que se refiere a la conservación y protección del «entorno», el Tribunal señala que las medidas a adoptar en los planes estatales están limitadas por las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y medio ambiente. Por eso considera que el artículo 40.g) debe interpretarse en conexión con el artículo 6.b) de la misma Ley, que sujeta los 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». Por tanto, no pueden los planes



estatales de cuenca establecer medidas de protección del «entorno» más allá de esa zona de policía. Las demás medidas de protección, en perímetros más amplios, deberán establecerse, por vía de coordinación, por las Administraciones autonómicas (o locales) competentes sobre la planificación territorial.

El mismo argumento utiliza la Sentencia 227/88 (F. J. 25) para amparar la constitucionalidad del artículo 89.3 de la Ley de Aguas, que sujeta «las márgenes de los lagos, lagunas y embalses» a la zona de policía fijada para las corrientes de agua. Sin embargo, el artículo 88.1 facultaba además al Gobierno para establecer alrededor de los lechos de lagos, lagunas y embalses «un área en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen». La coherencia con su criterio interpretativo, derivado en este caso del principio de compatibilidad entre gestión del agua y ordenación del territorio, rectamente entendido, llevó al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional y nulo ese artículo 88.1, puesto que atribuía al Gobierno una potestad «de imprecisos límites» en detrimento de las potestades que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la ordenación del territorio y la gestión del medio ambiente.

Algo parecido dice el Tribunal Constitucional de los planes hidrológico-forestales que deben formar parte de la planificación hidrológica —art. 40.h) de la Ley de Aguas—. Estos planes, cuando son estatales, sólo pueden incluir normas básicas de protección medioambiental, conforme al artículo 149.1.23.ª de la Constitución, y sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas en la materia. Así lo ha entendido también el Reglamento de la Administración Hidrológica, que, en su artículo 83.1, prescribe como determinación propia de los planes hidrológicos la fijación de «áreas de actuación» y las «características básicas de los trabajos de conservación de suelos y de corrección hidrológico-forestal». Pero, al tiempo, dispone que aquellos planes incluirán los hidrológico-forestales o de conservación de suelos «de las distintas Administraciones públicas». Es decir, las determinaciones del plan hidrológico estatal sobre estos extremos vinculan a todas esas Administraciones en la medida en que sean básicas. De acuerdo con ellas, el plan hidrológico está obligado a recoger o incorporar lo que dispongan al respecto los planes, complementarios o de detalle, de otras Administraciones competentes sobre el medio ambiente. De acuerdo

con estos criterios debe procederse a la coordinación de todas las actividades concurrentes.

En cuanto a las «infraestructuras básicas requeridas por el plan» a que alude el apartado j) del artículo 40, el Tribunal Constitucional considera que «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». Ello, naturalmente, aparte de las obras públicas de interés general, o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva según el artículo 149.1.24.º de la Constitución y que el artículo 44 de la Ley de Aguas ordena aprobar por Ley, incorporándolas (en su caso) al Plan Hidrológico Nacional. El artículo 85.1 del Reglamento de la Planificación Hidrológica viene a coincidir con el criterio jurisprudencial expuesto, pues entiende por infraestructuras básicas «las obras y actuaciones que, influyendo significativamente en el ámbito hidráulico en que se insertan, forman parte integrante de los sistemas de explotación que hacen posible la oferta de recursos prevista por el Plan para los diferentes horizontes temporales». Sin embargo, el apartado 2 de ese mismo artículo 85 del Reglamento permite también incluir en el plan hidrológico «otras infraestructuras que, por su relevancia, interés social o impacto sobre el medio ambiente o la conservación del entorno, se estime oportuno tomar en consideración». Este último precepto es de más que dudosa legalidad y constitucionalidad, tanto porque parece referirse, en una interpretación sistemática, a infraestructuras no básicas como por la absoluta imprecisión con que configura la posible extensión del contenido de los planes hidrológicos.

Por último, como ya se ha señalado, el Tribunal ha interpretado el concepto de «reserva de terrenos» a establecer en dichos planes, conforme al artículo 41.1 de la Ley, en el sentido de los que afecten al ámbito territorial «estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan». El artículo 89.2 del Reglamento de la Planificación Hidrológica coincide con esta interpretación. Y, por lo que se refiere a las zonas de protección ecológica especial que deben «recoger» los planes hidrológicos, según el artículo 41.2 de la Ley de Aguas, también precisa el Reglamento (art. 90) que no es el plan de aguas el que clasifica dichas zonas por decisión propia, sino que se limita a incorporar la clasificación

que realice la Administración competente en materia de medio ambiente (normalmente la Comunidad Autónoma), bien expresamente, bien remitiéndose a la legislación ambiental aplicable (normalmente también autonómica). A ello añade el Reglamento la previsión, por lo demás lógica y que no supone invasión competencial alguna, de que los expedientes de declaración de zonas protegidas que se incoen con posterioridad a la aprobación del plan de cuenca deberán ser «preceptivamente informados por el Organismo de cuenca correspondiente».

En resumen, el Tribunal Constitucional se ha preocupado por limitar el contenido de los planes hidrológicos, en aquellos extremos en que se solapan competencias sobre distintas materias, a lo estrictamente indispensable para ordenar el aprovechamiento y la protección de los recursos hidráulicos, con el fin de evitar interferencias abusivas en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y la tutela ambiental (entre otras). En esos estrictos términos, las determinaciones de los planes hidrológicos estatales vinculan a todas las Administraciones públicas (y no pueden ser contradichas por las leyes de las Comunidades Autónomas).

No obstante, está claro que la adecuada protección de esos recursos y su correcto aprovechamiento dependen de otras medidas complementarias de ordenación, que escapan por lo general a la competencia del Estado. En este sentido, la machacona insistencia de la Sentencia 227/88 en la necesidad de cooperación y coordinación entre todas las Administraciones implicadas toma pie de una valoración muy realista, porque nunca podrá llegarse a soluciones óptimas en un clima de enfrentamiento, remitiendo la última decisión a los Tribunales por la vía del planteamiento de conflictos de competencia.

#### 4. *Articulación de competencias ejecutivas relativas a la protección del dominio público hidráulico*

Ni que decir tiene que los problemas de articulación entre las competencias —en especial las estatales— en materia de aguas y las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Municipios en materia de ordenación del territorio y urbanismo no se reducen al eventual contraste entre planes de uno u otro tipo. Los con-

flictos aparecerán, sin duda, en el momento de la ejecución de los planes, es decir, en el nivel de la gestión administrativa puntual y cotidiana, ya de las aguas, ya territorial o urbanística.

Más aún, éstos son los problemas inmediatos, porque, aunque hay que confiar en la capacidad (técnica y política) de nuestras Administraciones para llevar adelante las previsiones planificadoras establecidas en las leyes, sería ingenuo esperar que los planes hidrológicos (así como los de ordenación del territorio) se aprueben enseguida. Seguramente la elaboración de los planes de cuenca (por no hablar de otros) será difícil y lenta. A la experiencia histórica nos remitimos.

Así, aquellos problemas de articulación entre competencias ejecutivas en sentido estricto aparecen en primer plano. Sin embargo, no vamos a referirnos a ellos con detalle, porque *grosso modo* los principios jurídicos que rigen esa articulación son los ya expuestos, esto es, la coordinación imprescindible y la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio. Haré sólo, para terminar, unas breves observaciones a este respecto.

La primera es de orden organizativo. Si los planes hidrológicos son decisiones políticas fundamentales que, en última instancia, corresponde aprobar al Gobierno, conforme a sus propios criterios, en los términos ya expuestos, en cambio, para la gestión administrativa de las aguas, en las cuencas de competencia estatal, los Organismos de cuenca o Confederaciones Hidrográficas gozan de una amplia autonomía, reconocida por la Ley, con aquellas escasas excepciones en que la competencia decisoria se atribuye al Gobierno o al MOPU. Dichos Organismos son competentes, en general y sin descender a pormenores, para la administración y control del dominio público hidráulico, la administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma y el proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del Organismo y las que les sean encomendadas por el Estado (art. 21 de la Ley de Aguas).

Por de pronto, pueden producirse conflictos competenciales sobre los aprovechamientos de aguas entre los Organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés autonómico, de acuerdo con el artículo 148.1.10.º de la Constitución. Estas competencias

no se limitan necesariamente a las cuencas intracomunitarias, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, pues el criterio del *interés* (general o autonómico) que utiliza ese precepto constitucional no coincide con el territorial de la cuenca hidrográfica, según discorra ésta íntegramente o no por el territorio de una Comunidad Autónoma (STC 227/88, F. J. 13). Ahí está, por ejemplo, el caso del Canal de Isabel II, transferido a la Comunidad de Madrid, pese a hallarse en una cuenca intercomunitaria. Está claro que, en estos casos, la coordinación entre Organismo de cuenca y Administración hidráulica autonómica es ineludible.

Pero aquí nos interesan los problemas de articulación entre competencias sobre aguas y sobre ordenación del territorio, problemas que pueden producirse más que en la gestión de los aprovechamientos hidráulicos en cuanto a las medidas de protección de los recursos. Dejaremos de lado aquéllos, por muy importantes que sean. A veces incluso trascendentes, como pueden ser, por ejemplo, los del régimen de usos del agua que afectan a la conservación y protección de las zonas húmedas (de rigurosa actualidad).

Dicho esto, basten dos o tres ideas clave, extraídas de la legislación de aguas, sobre las que les invito a profundizar.

La primera se refiere a las fórmulas de coordinación voluntaria. El artículo 23 de la Ley de Aguas prevé la colaboración entre Organismos de cuenca y Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, «especialmente, mediante la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de dichos Organismos». En efecto, las Comunidades Autónomas que lo deseen pueden estar representadas en las Juntas de Gobierno (de hecho, todas ellas lo están) (art. 25 de la Ley), cauce éste esencial para una coordinación efectiva. Pero como esa representación no es paritaria, y tampoco lo es, en términos de distribución territorial, la de los usuarios, es de temer que pueda producirse una descompensación en el seno de las Juntas de Gobierno en favor de los territorios más representados, lo que, de reflejo, podría limitar las expectativas de coordinación. Por eso, la labor de estos Organismos y de su Presidente, investido de importantes facultades decisorias, parece muy delicada.

Además, la Ley de Aguas ha previsto otra fórmula de colaboración entre Organismos de cuenca y Comunidades Autónomas (aparte de con las Corporaciones Locales y otras entidades o particulares), que es el convenio —art. 21.e)—. De hecho, ésta puede ser la forma más eficaz de resolver problemas singulares de coordina-

ción, en general y por lo que atañe específicamente a la ordenación del territorio, *lato sensu*, mientras no se aprueben los planes hidrológicos. Pero todo depende de la actitud de las diversas Administraciones afectadas.

En cualquier caso —y ésta es la última idea que quiero exponer—, la legislación de aguas atribuye a los Organismos de cuenca una competencia específica de gestión sobre la protección de los recursos hidráulicos que no puede ser desconocida por las Administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación territorial. Me refiero a la potestad de condicionar los usos del suelo en los perímetros de protección, entendiéndolo por tal, según el criterio del Tribunal Constitucional, las zonas de servidumbre y policía reguladas en el artículo 6 de la Ley de Aguas (y en el art. 88.3), así como los perímetros de protección de los acuíferos (art. 54.3 de la Ley). En estas zonas o perímetros no se podrá edificar o ejecutar cualquier obra o trabajo sin autorización administrativa previa del Organismo de cuenca, autorización que será independiente de la que haya de ser otorgada por otros órganos de cualesquiera Administraciones públicas (típicamente las licencias urbanísticas), a no ser, en lo que atañe a la zona de policía de cauces, que el correspondiente Plan de Ordenación Urbana, otras figuras de ordenamiento urbanístico o planes de obras de la Administración, hubieran sido informados por el Organismo de cuenca y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto (véanse los arts. 8, 9, 78 a 82 y 173 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, a los que me remito para mayores precisiones y matices sobre cada zona de protección).

En aplicación del principio de compatibilidad de las diferentes competencias se ha recurrido, una vez más, al expediente de las autorizaciones sucesivas y cumulativas, por más que éste no sea el criterio más grato por los particulares afectados. Sí puede ser el más acertado, en cambio, para asegurar la tutela del demanio hídrico, sin merma de la distribución de las competencias entre las distintas Administraciones con autonomía.

## BREVE NOTA BIBLIOGRÁFICA

A efectos de la publicación de la Ponencia que se ha transcrito, no quiero dejar de completarla con una breve reseña bibliográfica sobre la planificación hidrológica. En primer lugar, para dar testimonio de las lecturas que han inspirado o han servido para constatar algunas de las reflexiones anteriormente expuestas. Pero, sobre todo, con el fin de informar al lector interesado en ampliar sus conocimientos sobre el tema.

De las obras anteriores a la vigente Ley de Aguas, señalo S. MARTÍN-RETORTILLO, *Problemas de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas, 1976; y M. BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas*, «RDU», 80, 1982. Con posterioridad a dicha Ley, debe consultarse el libro de A. GALLEGO ANABITARTE, A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA, *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, MOPU, 1986. También se encuentran referencias a la planificación hidrológica en J. GONZÁLEZ PÉREZ, J. TOLEDO y C. ARRIETA, *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Cívitas, 1987, y en S. DEL SAZ, *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Madrid, 1990. Por fortuna, he tenido acceso a la Ponencia *La planificación hidrológica*, presentada por A. EMBID IRUJO al III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, Alicante-Valencia, 1989. Con posterioridad a la elaboración de la Ponencia que ahora publico, se ha editado por el MAP el volumen *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*. En él se aborda el tema de la planificación hidrológica, desde diferentes enfoques, pero siempre comentando la STC 227/1988, por R. GÓMEZ-FERRER, A. MENÉNDEZ REXACH y L. PAREJO ALFONSO, entre otras colaboraciones.

