Universitat Autònoma de Barcelona
Facultat de Dret
Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques

TESIS DOCTORAL

LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN AMBIENTAL SOBRE EL TERRITORIO

Dirigida por la Dra. Blanca Lozano Cutanda
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Anna Pallarès Serrano
2005

“Y todo aquello unido era el río, todas las voces, los fines, los anhelos, los sufrimientos, los placeres; el río era la música de la vida. Y cuando Sidharta escuchaba con atención al río, podía oír esa canción de mil voces; y si no escuchaba el dolor ni la risa, si no ataba su alma a una de aquellas voces y no penetraba su yo en ella ni oía todas las tonalidades, entonces percibía únicamente el total, la unidad”

Hermann Hesse (en su novela *Sidharta*)

ÍNDICE

ABREVIATURAS……..... 1

INTRODUCCIÓN…….....……..... 5

CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS PRELIMINARES…..... 17

I. EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL Y LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DEL AGUA COMO RECURSO NATURAL..... 16

1. Concepto de medio ambiente…….....… 17

1.1. Significado del término medio ambiente……..... 17

1.2. Aproximación al concepto científico de medio ambiente..... 19

1.3. Concepto jurídico de medio ambiente..... 21

1.3.1. El concepto de medio ambiente en la Constitución Española..... 26

A) El artículo 45 de la Constitución Española y el establecimiento de los recursos naturales como parte integrante del concepto de medio ambiente..... 26

B) Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española..... 30

C) El *iter* parlamentario del artículo 45 de la Constitución Española..... 32

1.3.2. El concepto de medio ambiente en la legislación ambiental..... 37

A) Los espacios naturales y el paisaje..... 37

B) La población humana, el medio urbano y el patrimonio histórico..... 39
C) La interacción o dinamicidad..... 47
D) Reflexiones..... 50
2. El Derecho medioambiental…….....…..……..… 55
2.1. Características..... 57
2.2. Los principios medioambientales..... 59
2.2.1. El desarrollo sostenible..... 60
3. La protección de las aguas continentales y de los ecosistemas asociados como ámbito emergente del Derecho ambiental 68
II. LA PLANIFICACIÓN…….……..... 74
1. Introducción…….....… 74
2. Significado etimológico……..... 76
3. Evolución del concepto de plan…….....… 77
4. Evolución del fenómeno planificador…….....… 81
5. La planificación en el Derecho interno….....…… 84
5.1. La planificación en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional….....… 84
5.2. La planificación medioambiental que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico en la normativa estatal..... 91
6. Tratamiento doctrinal de la planificación….....… 96
6.1. Intento de definición…….....……..… 97
6.2. Reflexiones sobre la configuración jurídica de la planificación…….……..... 103
III. EL CONCEPTO DE COORDINACIÓN: DIFERENCIACIÓN CON EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN (O COLABORACIÓN) Y RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN..... 109

1. Concepto de coordinación…….....……..… 109
1.1. La coordinación en nuestra legislación positiva..... 109
1.2. La coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional..... 115
1.2.1. La coordinación de los Entes Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas..... 115
1.2.2. La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas..... 118
A) La coordinación le corresponde hacerla al Estado..... 118
B) Títulos competenciales que habilitan al Estado para coordinar..... 119
B.1. La competencia de coordinación general de los artículos 149.1.13, 15 y 16 de la Constitución Española….. 120
B.2. La coordinación a través de la competencia para dictar legislación básica..... 121
B.3. La coordinación como resultado de la competencia del Estado para legislar sobre una materia determinada..... 123
B.4. Reflexiones..... 125
1.3. Aportaciones doctrinales al concepto de coordinación..... 130
1.3.1. El poder de dirección o de decisión que tiene el ente que coordina..... 130
1.3.2. Diferenciación entre coordinación y cooperación (o colaboración)..... 135

2. Técnicas de coordinación……..... 139

3. La integración en el ámbito ambiental. Su relación con el concepto de coordinación..... 145

CAPÍTULO SEGUNDO. LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO GENERAL DE COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO FÍSICO..... 155

I. DETERMINACIÓN DE LAS PLANIFICACIONES OBJETO DE ESTUDIO..... 155

1. Planteamiento…….....…… 155

2. Títulos competenciales sobre los que se asienta la competencia planificadora general del Estado..... 159

2.1. Introducción…….....… 159

2.2. El artículo 149.1.23 de la Constitución Española..... 160

2.3. El artículo 149.1.22 de la Constitución Española..... 163

2.4. El artículo 149.1.13 de la Constitución Española..... 166

3. Aplicación de los títulos competenciales mencionados en las diferentes planificaciones objeto de estudio..... 167

3.1. En la planificación de los espacios naturales..... 168

3.2. En la planificación hidrológica de cuenca..... 169

3.3. En la planificación del suelo..... 172

II. EL CONTENIDO Y LOS OBJETIVOS DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS GENERALES DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL QUE ORDENAN EL MEDIO FÍSICO..... 177

1. Planteamiento…….....… 177

2. El contenido y los objetivos de la planificación de los espacios naturales..... 178

3. El contenido y los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca..... 181
4. El contenido y los objetivos en la planificación del suelo..... 186
III. LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL..... 193
1. Planteamiento…….....….. 193
2. Materialización de las técnicas de coordinación en los principales instrumentos de planificación ambiental que ordenan el medio físico..... 198
2.1. La determinación del contenido de los planes como técnica coordinadora……..... 198
2.1.1. En los planes de ordenación del territorio a través del estudio de la competencia material y sus límites……...…….. 198
2.1.2. En los planes de los espacios naturales..... 205
2.1.3. En los planes hidrológicos de cuenca……... 210
2.2. El contenido coordinador en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes objeto de estudio..... 212
2.2.1. El contenido coordinador en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de los espacios naturales..... 212

2.2.2. El contenido coordinador en el procedimiento de elaboración y aprobación de la planificación hidrológica de cuenca..... 215
2.2.3. El contenido coordinador en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de la planificación del suelo..... 224
2.3. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes que ordenan la protección del medio físico..... 244
2.3.1. Planteamiento…….....… 244
2.3.2. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de protección de los espacios naturales..... 244
2.3.3. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del suelo..... 247
2.3.4. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca..... 248
2.4. Las normas de prevalencia..... 252
2.4.1. Las normas de prevalencia en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres..... 253
2.4.2. Las normas de prevalencia en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas..... 258

2.4.3. Las normas de prevalencia en las normas estatales básicas vigentes de ordenación del suelo..... 261

CAPÍTULO TERCERO. EL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA COMO ELEMENTO CONDICIONADOR O COORDINADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO..... 265

I. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES ASPECTOS DEL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE PUEDEN CONDICIONAR DE MANERA DIRECTA LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO..... 265

1. Planteamiento…….……..….. 265

2. El contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca relativo a los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos..... 267

2.1. Definición de las zonas inundables..... 267

2.2. Los mecanismos de protección establecidos en la legislación de aguas..... 269

2.3. La articulación entre planes con relación a las determinaciones referentes a las zonas inundables en la normativa básica sobre protección civil..... 274

2.4. Reflexiones finales..... 279

2.5. Las zonas inundables en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios..... 282

A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro.....…. 282
B) Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y Guadiana II….....… 284
C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur..... 286
D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo..... 288
E) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir... 290
F) Planes Hidrológicos de Cuenca del Norte I, Norte II y Norte III..... 292
G) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero..... 293
3. Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados..... 294
3.1. Las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados..... 295
3.1.1. El contenido sobre las zonas de policía en los planes hidrológicos de cuenca..... 296
3.1.2. Zona de policía y ordenación del territorio... 299
3.1.3. Estudio de las zonas de policía y las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectado en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios..... 300
A) Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar..... 300
B) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, II y II..... 301
C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero..... 301
D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo.. 302
E) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur.... 302
F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro.. 302

3.2. Los perímetros de protección..... 303
3.2.1. Definición y análisis normativo..... 303
3.2.2. Articulación de la relación entre los perímetros de protección y la ordenación de los usos del suelo..... 310
3.2.3. Los perímetros de protección en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios..... 312
A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur.... 312
B) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo.. 314
C) Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y II..... 315
D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero..... 315
E) Plan Hidrológico de la Cuenca del Guadalquivir..... 316
F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar..... 318
G) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, Norte II y Norte III..... 318
H) Plan Hidrológico de Cuenca del Segura.. 319
I) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro... 319
4. Reservas de terreno necesario para las actuaciones y obras previstas..... 321
4.1. La constitucionalidad de las reservas de terrenos en los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios cuando se trata de los terrenos imprescindibles para la realización de las infraestructuras hidráulicas básicas requeridas por el plan..... 321

4.2. Equiparación entre las expresiones “actuaciones y obras previstas” del artículo 43.1 y “infraestructuras básicas requeridas por el plan” del artículo 42.1, g), o’) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas..... 323

4.3. La preocupación en la legislación de aguas por el respeto de las citadas reservas de terrenos en la ordenación de los usos del suelo y los problemas interpretativos que presenta..... 325

4.4. Estudio del tema desde la perspectiva del artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones..... 330

5. Las zonas declaradas de protección especial.....….. 330

5.1. La inclusión de las zonas húmedas en el artículo 43.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas..... 332

5.2. Relación entre los instrumentos de ordenación de los espacios naturales y los planes hidrológicos de cuenca..... 333

5.3. La reforma del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: mantenimiento sustancial de las relaciones preexistentes entre los planes objeto de estudio..... 336

5.4. El respeto del contenido objeto de estudio de los planes hidrológicos de cuenca en los planes de ordenación de los usos del suelo..... 340
5.5. Análisis de todas las zonas declaradas de protección especial en los diferentes planes hidrológicos de cuenca..... 345
A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo..... 346
B) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero..... 351
C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur..... 352
D) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadiana I..... 353
E) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadiana II..... 354
F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro..... 354
G) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir.. 355
H) Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar..... 356
I) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, Norte II y Norte III..... 357
J) Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura..... 358
II. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE PUEDE CONDICIONAR DE MANERA INDIRECTA LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO..... 358
1. Planteamiento……..……. 358
2. Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos..... 361
3. La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural..... 362

4. Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes..... 365
5. La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias y el resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos..... 367
6. Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles..... 372

CAPÍTULO CUARTO. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE LA DOTAN DE MANERA ESPECIAL PARA EJERCER UN PAPEL INTEGRADOR Y COORDINADOR DE LA ORDENACIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO FÍSICO..... 375

I. SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA EN NUESTRO ORDENAMIENTO..... 375
II. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, DE 20 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS..... 385
III. LA IMPORTANCIA DEL AGUA Y SU COMPORTAMIENTO COMO RECURSO NATURAL…….…….…. 389

1. Planteamiento…….....…..… 389
2. Descripción del recurso y su comportamiento.....….. 390
3. El agua como recurso vital para todo tipo de vida..... 394
4. El agua como recurso necesario para cualquier tipo de actividad económica..... 397
5. La escasez creciente de este recurso.....… 398
6. La dificultad de obtención del recurso..... 400
7. La fácil degradación del recurso..... 402
8. La irregularidad espacial y temporal del recurso..... 407
IV. LA CUENCA HIDROGRÁFICA COMO UNIDAD GEOGRÁFICA DE GESTIÓN CON COHERENCIA AMBIENTAL..... 409
1. Planteamiento……..... 409
2. Definición….....…..... 410
3. Las cuencas hidrográficas existentes en el Estado español..... 412
4. La organización administrativa de las cuencas hidrográficas y el principio de unidad de gestión..... 414
5. La cuenca como unidad territorial de gestión que no responde a criterios convencionales sino naturales..... 419
6. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión que se ha exportado a Europa y la demarcación hidrográfica como unidad espacial que se incorpora a nuestro ordenamiento a través de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. La interrelación entre ambos ámbitos espaciales..... 420

V. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA COMO PLANIFICACIÓN AMBIENTAL SOBRE EL TERRITORIO EN QUE MEJOR CRISTALIZA EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE..... 426

1. Planteamiento……..... 426

2. El desarrollo sostenible y su formulación en la gestión del agua..... 427

2.1. La nueva cultura del agua……..... 430

2.2. Consecuencias aplicativas de la nueva cultura del agua..... 438

3. El reflejo del concepto de desarrollo sostenible en la planificación hidrológica de cuenca..... 444

3.1. Planteamiento……..... 444

3.2. Evolución de la plasmación del principio de desarrollo sostenible en los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca..... 445

3.3. Amplitud y diversidad de contenidos de los planes hidrológicos con el objeto de compatibilizar los diferentes requerimientos del recurso..... 450

VI. LOS ORGANISMOS DE CUENCA COMO ÓRGANOS DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS DIFERENTES INTERESES QUE CONFLUYEN EN LA GESTIÓN DEL AGUA. REFERENCIA A LA NUEVA FIGURA DEL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS..... 454

1. Planteamiento…… 454

2. Denominación, régimen jurídico y organización de los organismos de cuenca..... 455

3. La participación pública y la integración de las distintas Administraciones territoriales e intereses como retos que han de asumir los organismos de cuenca con relación a la planificación hidrológica..... 461

3.1. La participación pública en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca..... 462

3.2. Los Consejos del Agua de la cuenca como órganos verdaderamente integradores de diferentes Administraciones e intereses..... 470

4. El Comité de Autoridades Competentes -un nuevo órgano de cooperación e información en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas-..... 478

VII. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DESDE LA COMUNIDAD EUROPEA. EL SIGNIFICADO DE LA DIRECTIVA 2001/42/CE RELATIVA A LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE..... 480

1. Planteamiento…….……. 480

2. La Estrategia Territorial Europea……...……... 481

3. El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente..... 485

4. La Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente..... 487

CONCLUSIONES…….. 497

BIBLIOGRAFÍA…… 535

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOC	Boletín Oficial de las Cortes
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
Coord.	Coordinador
Coords.	Coordinadores
DA	Disposición adicional
Dir.	Director
Directiva marco de aguas	Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
Dirs.	Directores
DSS	Diario de Sesiones del Senado
DT	Disposición transitoria
Eds.	Editores
Etc.	Etcétera
ETE	Estrategia Territorial Europea
FJ	Fundamento jurídico
LA	Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Núm.	Número
Op. cit.	Obra citada
P.	Página
PH	Plan Hidrológico
PHC	Plan Hidrológico de Cuenca
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PORNA	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
PP.	Páginas
PPHH	Planes Hidrológicos
PPHHC	Planes Hidrológicos de Cuenca
PRUG	Planes Rectores de Uso y Gestión
RAPAPH	Real Decreto 927/1988, de 29 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
Ss.	Siguientes
SSTC	Sentencias del tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
TRLS	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo

	y Ordenación Urbana
TS	Tribunal Supremo
Vid.	Véase
Vol.	Volumen
VVAA	Varios Autores

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto, como se desprende de su título, el estudio de la función coordinadora e integradora que el instrumento de la planificación hidrológica de cuenca ha de cumplir dentro del sistema de planes medioambientales que ordenan de manera directa el territorio. Los objetivos principales que persigue la tesis son demostrar que, a pesar de las deficiencias que presenta la normativa que regula el sistema de coordinación entre planes medioambientales que ordenan de manera directa el territorio, la planificación hidrológica de cuenca intercomunitaria es un instrumento esencial para articular la integración y coordinación de las diferentes planificaciones medioambientales que ordenan de manera directa el medio físico, sobre todo por su contenido y sus objetivos pero también por su significado, por su configuración jurídica, por la importancia del medio natural que ordena, por el ámbito geográfico que abarca y por la configuración del Consejo del Agua de la cuenca, que adopta un papel fundamental en su elaboración. Se defiende, además, que esta opción es la que tendría que guiar al legislador *de lege ferenda.*

Hemos seleccionado este objeto de estudio por diversas razones. En primer lugar, porque estamos ante un problema jurídico que no está bien resuelto en el ordenamiento jurídico positivo, como ha puesto de relieve la doctrina[1], porque no existe un estudio doctrinal que aborde este problema con

[1] El profesor EMBID IRUJO señala que la protección ambiental de los ecosistemas asociados tiene mucho camino por recorrer ya que haría falta que quedaran bien articuladas las competencias de los diferentes poderes públicos relativas a ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y aguas y que, además, esta articulación se ejecutara de manera correcta para que las zonificaciones realizadas en el ordenamiento con visos de protección (zonas de policía, de servidumbre, perímetros de protección, zonas inundables) fueran efectivas. *Vid*. "Evolución del derecho y de la política del agua en España", en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002,

el detenimiento y la amplitud necesarias y porque creemos que podemos proponer una solución jurídica, fundada en una mejor integración de los distintos planes con objetivos medioambientales, que seria conveniente se contemplase *de lege ferenda*, ya que es la mas coherente con los principios de nuestro ordenamiento jurídico y serviría para encontrar el equilibrio entre desarrollo y protección del dominio público hidráulico y de su entorno inmediato y, así, contribuir a materializar el mandato constitucional a los poderes públicos 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"(art. 45.2 CE). De manera que creemos que podemos realizar una humilde aportación, en este sentido, al panorama jurídico actual.

En segundo lugar, la elección de un tema relacionado con el medio ambiente se ha visto incentivada por el hecho de que la doctoranda forma parte de un grupo de investigación del Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili sobre Derecho medioambiental. Independientemente de ello, la doctoranda siempre se ha sentido atraída por los temas medioambientales, por su problemática, actualidad y vigencia, y en concreto por todos los temas relacionados con los recursos hídricos, por su carácter vital y esencial para la supervivencia y desarrollo humanos. Con relación a esto último, podemos señalar que fue fundamental la experiencia laboral que la doctoranda tuvo, antes de entrar a formar parte del

---

pp. 27-28. MOLINA GIMÉNEZ después de señalar que la planificación es un instrumento indispensable para lograr un equilibrio entre las políticas de "oferta" y de "gestión de la demanda" del recurso afirma que la coordinación entre las distintas planificaciones que operan sobre el territorio *es una de las cuestiones pendientes en el Derecho Administrativo actual* y añade que la integración de los diferentes planes que funcionan como instrumento director de las intervenciones administrativas, en sectores como la ordenación del territorio, el urbanismo, el ecológico y el hidráulico, no es tarea fácil. *Vid*. "Nuevas tendencias en la ordenación ambiental de los recursos hidráulicos", en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas... op. cit*, Tomo I, pp. 302-303.

Departament de Dret de la Universitat Rovira i Virgili, en una entidad como el Consorci d'Aigües de Tarragona, que le hizo tomar conciencia sobre la problemática del agua en todas sus dimensiones.

En tercer lugar, el tema de la gestión de los recursos hídricos y su relación con el territorio en general es un tema de permanente y creciente actualidad en los últimos años, por los problemas e intereses encontrados que suscita (las decisiones relativas al trasvase Tajo-Segura, el vertido de las minas de Aznalcóllar, la inundación del camping de Biescas, las pretensiones trasvasistas del derogado PHN, los vertidos de mercurio al río Ebro poco antes de la zona de captación del mini trasvase a Tarragona, etc.), debido principalmente a una toma de decisiones que, al menos hasta ahora, no ha tenido muy en cuenta los condicionamiento y límites físicos que impone la gestión integral de una cuenca hidrográfica y que ha provocado como resultado el deterioro y el estrés al que esta sometido actualmente el dominio público hídrico y los ecosistemas asociados al mismo.

A continuación, presentamos la estructura de esta tesis y al hilo de dicha exposición realizaremos, siempre que lo consideremos oportuno, algunas aclaraciones o advertencias sobre el objeto de estudio. En el primer capítulo se delimitan una serie de conceptos que en algunos casos no son pacíficos y que se consideran esenciales para el desarrollo del presente trabajo, ya que sobre ellos se apoya la delimitación del contenido de la tesis y el desarrollo de aspectos fundamentales de la misma. En concreto, se tratan tres conceptos: el de medio ambiente, el de planificación física y el de coordinación. En primer lugar, nuestros esfuerzos se han dirigido a acotar el concepto jurídico de medioambiente para conocer el objeto sobre el que incide el Derecho medioambiental. Esta información nos servirá para

discernir cuales de las planificaciones que ordenan el medio físico se pueden cualificar de medioambientales y poder así descartar y dejar de estudiar las que no encajen dentro de dicho concepto, dado que este trabajo se refiere a la planificación u ordenación ambiental sobre el medio físico. Al final de este primer epígrafe hemos considerado oportuno destacar que se ha producido en los últimos años, dentro del Derecho ambiental, una eclosión con relación a la regulación referente a la protección de las aguas continentales y de los ecosistemas asociados. Estudiamos la emergencia de este fenómeno porque resulta determinante para el objeto de nuestro estudio, en cuanto tiene consecuencias sobre el resto de las planificaciones ambientales sobre el territorio.

En segundo lugar y dentro del mismo capítulo primero dedicamos el epígrafe II a esclarecer que se entiende por planificación física para determinar el tipo de planes a los cuales nos vamos a referir en este trabajo. Para realizar este cometido, hemos considerado oportuno estudiar el significado etimológico del término “planificación”, la evolución del concepto de plan, la evolución del fenómeno planificador, la planificación en el Derecho interno y su tratamiento doctrinal. Con referencia a la consideración jurídica de la planificación tratamos los siguientes aspectos: la naturaleza jurídica de los planes administrativos, el grado de certeza que la planificación establece en el tráfico jurídico, la planificación desde el punto de vista de un proceso dinámico en el que están implicadas diferentes fórmulas jurídicas, y la sistematización y la racionalidad inherente en todo plan como instrumento de eficacia y coordinación de la actuación administrativa.

Para estudiar la planificación hidrológica de cuenca como instrumento para una ordenación ambiental coordinada e integrada del medio físico

hemos considerado conveniente analizar en el epígrafe III el concepto de coordinación en nuestro ordenamiento, su diferenciación del concepto de cooperación o colaboración y la relación con el concepto de integración. Debido a que las cuestiones relacionales más importantes que se sustancian en este trabajo se plantean entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos centraremos en el estudio de la coordinación intersubjetiva entre estas Administraciones Públicas.

En el capítulo segundo, titulado "la planificación como instrumento general de coordinación de la ordenación ambiental del medio físico", estudiamos, partiendo del significado de "plan" que hemos expuesto y del concepto jurídico de medio ambiente, la planificación que tiene entre sus objetivos y contenidos principales la protección medioambiental del medio físico a través de su ordenación directa. De manera que las planificaciones que serán objeto de análisis en el capítulo segundo, desde el punto de vista de su papel coordinador y teniendo en cuenta las diferentes técnicas de coordinación intersubjetiva que existen alrededor de la planificación, son la planificación del suelo, la planificación hidrológica de cuenca y la planificación de los espacios naturales. En principio, no nos referiremos al instrumento del PHN porque del análisis de su regulación jurídica en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundico de la Ley de Aguas (en adelante TRLA), se deduce que no tiene como contenido y objetivo directo y principal la gestión y ordenación ambiental integral del dominio público hidráulico y de los ecosistemas asociados al mismo, que solo se puede llevar a cabo desde los diferentes PPHHC. La experiencia que hemos tenido en relación con este instrumento, a la que haremos referencia incidentalmente, nos confirma en nuestra posición.

El segundo capítulo se dedica a analizar la realidad jurídica y a descomponerla en sus diversos aspectos para, a partir de su conocimiento, detectar un problema jurídico concreto, el del deficiente mecanismo de coordinación establecido para articular la relación entre el contenido de los planes que ordenan los usos del suelo y el contenido de la planificación hidrológica de cuenca, en coherencia con los objetivos que han de perseguir las planificaciones señaladas y los principios del Derecho medioambiental. En este capítulo se estudiaran, así, las diferentes planificaciones territoriales sectoriales desde el punto de vista medioambiental que contempla nuestro ordenamiento interno. La necesidad de articularlas se deriva de la misma naturaleza transectorial del medio ambiente y resulta por tanto imprescindible para poder llevar a cabo una ejecución sin problemas que derive de la incompatibilidad de planes. Se verá, finalmente, como se materializan las diferentes técnicas de coordinación en los principales instrumentos de planificación ambiental que ordenan el medio físico, y a partir de este estudio constataremos, como ya hemos adelantado, que no existe una regulación satisfactoria en el ámbito de la coordinación entre los planes que ordenan los usos del suelo y los PPHHC.

Ante este panorama normativo, en los siguientes capítulos se defiende la necesidad de considerar a los PPHHC intercomunitarios como un instrumento integrador y coordinador de las diferentes planificaciones medioambientales que ordenan el medio físico.

El capítulo tercero, dedicado al estudio del contenido de la planificación hidrológica de cuenca como elemento condicionador o coordinador de la ordenación del territorio, lo dividimos en dos epígrafes. En el primero, hacemos referencia al contenido de los PPHHC que pueden condicionar de manera directa y determinante la planificación de la

ordenación del territorio y en el segundo contemplamos el contenido de la planificación hidrológica de cuenca que puede condicionar de manera indirecta la planificación de la ordenación del territorio. La clasificación de contenidos en atención a un posible condicionamiento directo o indirecto se realiza para diferenciar los contenidos de la planificación hidrológica de cuenca no en función de la importancia de la repercusión que los mismos pueden tener en la planificación que ordena los usos del suelo, sino en función de si el condicionamiento se proyecta de forma directa o no sobre un espacio de terreno concreto de la cuenca acotado en el plan o delimitable en el mismo. Los contenidos que consideramos que cumplen con la primera premisa son los siguientes: los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos; los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso (zona de policía) y entorno afectados; las reservas de terreno necesarias para las actuaciones y obras previstas y las zonas declaradas de protección especial. Estudiaremos cada uno de estos contenidos para conocer sus límites y las determinaciones que pueden establecer los PPHHC y con posterioridad analizaremos su materialización en los PPHHC intercomunitarios aprobados, a partir del examen de las prescripciones de su contenido normativo publicadas en el BOE entre julio y septiembre de 1999. Con relación a esta última cuestión, queremos advertir que aunque la cuenca hidrográfica del Sur sea intracomunitaria el Estado procedió a elaborar y aprobar el PHC del Sur como un plan intercomunitario, de manera que en este trabajo hemos decidido estudiarlo ya que nos sirve como ejemplo de planificación estatal que materializa una serie de contenidos. Esta situación, a nuestro modo de ver inconstitucional, queda zanjada de manera definitiva con el traspaso de funciones y servicios en octubre 2004, aunque su efectividad se fijó a partir del día 1 de enero de 2005.

Los contenidos de los PPHHC que consideramos pueden condicionar de manera indirecta la planificación de la ordenación de los usos del suelo hacen referencia a los siguientes enunciados: los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos; la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural; un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes; la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, y las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío.

El capítulo cuarto se concentra en mostrar las características y circunstancias que atribuyen a la planificación hidrológica de cuenca de una especial cualificación para ejercer un papel integrador y coordinador de la planificación ambiental del medio físico. Los caracteres que se destacan son básicamente los siguientes: el significado de la planificación hidrológica de cuenca en nuestro ordenamiento; la configuración jurídica de la planificación hidrológica de cuenca en el TRLA; la importancia del agua y su comportamiento como recurso natural; la cuenca hidrográfica como unidad geográfica de gestión con coherencia medioambiental; la planificación hidrológica de cuenca como planificación ambiental sobre el territorio en que mejor cristaliza el concepto de desarrollo sostenible; y los organismos de cuenca como órganos de integración y coordinación de los diferentes intereses que confluyen en la gestión del agua.

Estos son los términos por los cuales va a discurrir el desarrollo de esta investigación y que enmarcan la materia objeto de estudio. El trabajo realizado nos llevará a una conclusión fundamental, relativa a la necesidad de mejorar en el ordenamiento jurídico los mecanismos de coordinación existentes entre los PPHHC y los planes que ordenan los usos del suelo, tal y como se expone con detalle en el curso de la obra y se destaca en las conclusiones de la tesis.

El tipo de trabajo de investigación que nos proponemos realizar es Jurídico-Proyectivo en cuanto parte del análisis del ordenamiento jurídico positivo vigente, relativo a la coordinación entre las diferentes planificaciones medioambientales que inciden sobre el territorio, para, a falta de una ordenación coordinadora satisfactoria, fundamentar la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que garanticen que determinado contenido de la planificación hidrográfica de cuenca juegue un papel coordinador y condicionador eficaz de la planificación que ordena los usos del suelo.

Las técnicas de investigación jurídica empleadas o los métodos de investigación utilizados en el presente trabajo son el método empírico y el racional. A través del primero se realiza un examen directo del ordenamiento jurídico y de su contexto social para con el método racional sistematizar y ordenar los datos obtenidos y poder llegar a unas conclusiones determinadas.

Las principales limitaciones con las que la doctoranda se ha encontrado en la elaboración de la presente tesis se refieren a la necesidad de acotar un tema tan amplio e intersectorial y, por tanto, de limitarse a examinar, sistematizar, ordenar y analizar los aspectos estrictamente necesarios pero a la vez también de ofrecer la información suficiente para su

coherencia y comprensión. Otra de las dificultades a las que se ha tenido que hacer frente, en un tema tan omnicomprensivo como el abordado, ha sido la necesidad de estar permanentemente actualizando la tesis debido a los constantes cambios legislativos producidos, al hilo muchas veces de las nuevas SSTC sobre la materia y de las constantes transposiciones de las Directivas comunitarias al Derecho interno.

Las fuentes consultadas son principalmente nuestro ordenamiento vigente, la jurisprudencia del TC y la literatura científica. Se han utilizado además fuentes del Derecho comunitario y del Derecho internacional público cuando la regulación que hemos analizado se enmarca dentro de un contexto jurídico supranacional que la predetermina. No hemos considerado necesario recurrir a un análisis comparado de la cuestión porque la regulación de cada ordenamiento y las soluciones adoptadas varían mucho en función de la abundancia del recurso, de los condicionantes geográficos, de la diferente organización de los poderes de un Estado y de la distribución competencial respectiva, entre otros factores. Por otro lado, y sin olvidar nunca la perspectiva jurídica, hemos considerado necesario traer a colación las aportaciones de otras disciplinas como la ecología, la geografía, la geología, la biología, la sociología y la economía, entre otras, para conocer por ejemplo los presupuestos naturales, económicos y sociológicos de las normas, sus causas, la realidad que regulan, etc. En definitiva, para comprender y situar en su contexto ecológico y social las regulaciones existentes en un momento dado y también para conocer y proponer desde la “naturaleza de las cosas” los cambios que se tendrían que abordar.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo se ha cerrado, a efectos de incorporación de las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, a finales de julio de 2005.

CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS PRELIMINARES

Este primer capítulo, dedicado a aclarar contenidos conceptuales como el de Derecho medioambiental, planificación, coordinación o integración, nos servirá para conocer los grandes conceptos con los que se va a trabajar a lo largo de esta tesis. Sin este punto de partida careceríamos de la transparencia necesaria para abordar las cuestiones que pretendemos en este trabajo.

I. EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL Y LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DEL AGUA COMO RECURSO NATURAL

1.Concepto de medio ambiente

1.1. Significado del término medio ambiente

Antes de adentrarnos en el estudio del concepto de medio ambiente, queremos aclarar una cuestión terminológica que es necesario abordar para entender las diferentes expresiones al uso y para precisar las que se utilizaran en este trabajo.

Los términos "medio" y "ambiente" son sinónimos[2], de manera que las expresiones "medio ambiente" o "medioambiental" son redundantes y reiterativas y por tanto gramaticalmente incorrectas[3]. A pesar de esta realidad

[2] *Medio*. Elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa //Conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. *Ambiente.* (Del latín *ambiens, -entis*, que rodea o cerca). Aplícase a cualquier fluido que rodea un cuerpo//Aire o atmósfera//Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 2003.

[3] Como destacó el Senador CAMILO JOSÉ CELA durante el *iter* parlamentario del art. 45 CE. El premio Nobel identifica el origen del precepto con "esa especie de esclavitud

estamos ante una locución asumida y aceptada tanto a nivel lingüístico, por la Real Academia Española, como a nivel jurídico, por las diferentes normas sectoriales[4], por la CE y por la doctrina española mayoritaria[5]. En lógica armonía con este hecho, en este trabajo también se utilizaran los vocablos medio ambiente y medioambiental[6].

Por otra parte, para conocer el concepto jurídico de medio ambiente nos ayudará saber el valor semántico de la expresión. Así pues según el Diccionario de la Lengua Española de la REAL ACADEMIA se entiende por *medio ambiente* el "conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos" y por extensión el "conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales, etc…, que rodean a las personas". MARÍA MOLINER también recoge la entrada *medio ambiente* y lo define como el "conjunto de condiciones que influyen en el desarrollo y actividad

---

a un lenguaje de malos periodistas, de hueros divulgadores científicos" según constata el Senador LORENZO MARTÍN-RETORTILLO en *Materiales para una Constitución: Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*, Madrid, Akal Editor, 1984, p.124.

[4] Como se ha puesto de manifiesto en numerosas obras y artículos publicados, el término medio ambiente aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el art. 1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 2.414/1961 de 30 de noviembre para pasar posteriormente al capítulo 1º del título II de la Ley 22/1973 de 21 de julio sobre Minas y a la reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1976 de 9 de abril.

[5] A pesar de ello autores como MARTÍN MATEO, en coherencia con la corrección gramatical, han optado por utilizar el término *ambiente* en vez de las expresiones *medio ambiente* o *medioambiental. Vid. Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 71; *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, p. 80; *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003, p. 21. En este último se emplean los términos *ambiente* y *medio* como equivalentes. También adopta este criterio MARÍN GÁMEZ, al utilizar los vocablos *ambiente* y *entorno*, una vez señalada la incorrección gramatical en "Plusprotección ambiental y artículo 45 de la Constitución española de 1978", en RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995, pp. 234-252.

[6] Al igual que la mayoría de los autores que una vez constatada la redundancia utilizan los términos que de tanto repetirse han acabado por imponerse.

de los organismos”[7].

1.2. Aproximación al concepto científico de medio ambiente

Dedicamos atención al concepto de medio ambiente de las ciencias experimentales porque el concepto jurídico ha de basarse en él[8]. La ciencia jurídica necesita conocer la realidad metajurídica sobre la que ha de incidir, para que le sirva de punto de partida, independientemente del hecho de que finalmente ambos conceptos coincidan o no, porque, como muy bien señala JORDANO FRAGA, todas las ciencias cuando estudian un objeto realizan sus elaboraciones desde su propia óptica[9].

A este razonamiento hay que añadir la constatación de que estamos ante un Derecho que recibe una gran influencia, por su gran dependencia, de las ciencias y la tecnología, de manera que toda comprensión y análisis crítico demanda, como punto de partida, un conocimiento científico mínimo y una visión pluridisciplinar[10]. FUENTES BODELÓN va mas allá y afirma

---

[7] *Vid*. *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, 1994.

[8] Al respecto PIÑAR DÍAZ afirma: “La comunidad jurídica, no puede perder de vista que el medio ambiente y la problemática ambiental no son *criaturas* engendradas en el ámbito del derecho. No son nociones que acoten un ámbito de elaboración exclusivamente jurídica como es el contrato, el testamento, una letra de cambio o un servicio público.

Han sido las ciencias experimentales las que han conformado la noción y demostrado convincentemente que es preciso reconducir ciertas manifestaciones de actividad humana a cauces en los que se evite la perniciosidad para el medio.

Es dificultoso, y metodológicamente erróneo, hablar de medio ambiente en su proyección jurídica, como si fuese un objeto ideado y de acabada elaboración por su ámbito, pues se corre el riesgo de devolver propuestas de regulación que no cubran las necesidades que reclama y exige la realidad en la que discurre la problemática.

Es conveniente recurrir a las ciencias experimentales y en este punto el desarrollo jurídico de la problemática ambiental debe mantener una constante conexión interdisciplinar”. *Vid. El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Granada, Comares, 1996, pp. 80 y 81.

[9] *Vid*. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 75 y 76.

[10] *Vid*. PRIEUR, *Droit de l’environnement*, Paris, Éditions Dalloz, 1991, p. 8.

que el medio ambiente se convierte en el nexo de unión de las dos culturas: las humanidades y las ciencias, y que hay que abordar el Derecho medioambiental desde una consideración sistemática[11].

Las ciencias experimentales definen el medio ambiente como "todos los factores externos, físicos y biológicos que influyen directamente en la supervivencia, crecimiento y desarrollo y reproducción de los organismos"[12]. Autores como DUVIGNEAUD, y los ecólogos en general, señalan que el medio ambiente se compone de dos aspectos:

- El medio abiótico, físico y químico.
- El medio biótico. El medio abiótico consta del material no vivo (suelo, aire, agua) y las fuerzas (radiaciones, gravedad, energía molecular…) que los organismos hallan en su camino y que deben evitar o utilizar para satisfacer sus necesidades orgánicas. El medio biótico son los organismos vivos[13].

---

[11] Prólogo de FUENTES BODELÓN a la monografía de JAQUENOD DE ZSÖGÖN, *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991, p. 24. En autor continua la exposición afirmando que ha sido en el ámbito de la física moderna donde se ha postulado la necesaria unidad de toda la ciencia. Se recoge una cita literal de HEISENBERG: "el rasgo característico del desarrollo que se aproxima será la unificación de la ciencia, la superación de los límites que han ido surgiendo a lo largo de la historia entre las disciplinas aisladas." Cita de la que no se señala su procedencia, de todas formas este criterio, concepción o pensamiento si hemos podido constatar que se plasma en los escritos de HEISENBERG de la obra *Cuestiones cuánticas. Escritos místicos de los físicos más famosos del mundo*, Barcelona, Kairós, 1986, pp. 57-117.

[12] Mc NAUGHTON y WOLF, *Ecología general* (traducido al español por Ramón Margalef Mir), Barcelona, Omega, 1984, p. 1. Otra definición no muy alejada de la citada es la que considera el medio ambiente como las "condiciones químicas, físicas y biológicas que rodean un organismo." *Vid*. ALLABY, *Diccionario del medio ambiente*, Madrid, Pirámide, 1984, p. 254.

[13] DUVIGNEAUD, *La síntesis ecológica* (traducido al español por A. Guiset), Madrid, Alhambra, 1978, p. 186. Esta definición coincide con la que sigue: medio ambiente "es el conjunto de los elementos bióticos (flora y fauna) y abióticos - energía solar, agua, aire y tierra mineral - que integran un determinado espacio, afectan a la vida, al desarrollo y a la supervivencia de un organismo, y que permiten el desarrollo de ecosistemas". *Vid*. ANDRÉS BENITO y ROGER LOPPACHER, *Diccionario del Medio Ambiente*, Barcelona, Escuela de administración de empresas de Barcelona, 1994.

1.3. Concepto jurídico de medio ambiente

Entramos a abordar el concepto jurídico de medio ambiente para conocer, más específicamente, el objeto sobre el que incide el Derecho medioambiental. Antes de empezar queremos aclarar que no es nuestra pretensión analizar el exhaustivo tratamiento que la doctrina ha realizado sobre el tema, pues ello execedería del objeto de esta tesis .

Teniendo en cuenta las definiciones semánticas y científicas del concepto de medio ambiente, habiendo comprobado, como resultado, que hay varias acepciones del término[14], y sin olvidar que estamos ante un concepto jurídico, tendremos que concretar el concepto a través del análisis de nuestro ordenamiento jurídico. Si no lo hiciéramos así caeríamos en apriorismos y conceptualismos que nada tendrían que ver con nuestro ordenamiento jurídico, y así lo entiende también la doctrina y nuestro TC en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante LCEN), en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6[15].

---

[14] SERRANO MORENO, al analizar el vocablo ambiente, pone de manifiesto que estamos ante una unidad léxica que tiene más de un significado, es decir, que estamos ante una polisemia y por tanto el concepto de ambiente sufre la carga de ésta. *Vid. Ecología y Derecho: Principios del Derecho ambiental y ecología jurídica*, Granada, Comares, 1992, pp. 23 y 24.

[15] El FJ 5 repasa toda la legislación preconstitucional y post-constitucional para indagar en el contenido del concepto de medio ambiente y el FJ 6 analiza el bloque de la constitucionalidad y SSTC para acabar de delimitar los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente.

Aludimos a esta cuestión porque parte de la doctrina[16], entre otros autores MARTÍN MATEO, ha definido, basándose en diferentes argumentaciones, un concepto jurídico de medio ambiente universal, abstracto y estándar, al que se tendrían que ajustar los ordenamientos

[16] Sin ánimo de ser exhaustivos destacamos los siguientes autores y trabajos: PALOMAR OLMEDA, "La protección del medio ambiente en materia de aguas", *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986, pp. 107-109. El citado autor se limita a defender una visión extensiva del concepto de medio ambiente sobre la base de una definición de la Comisión Económica para Europa y de un dictamen del Consejo de Europa y del argumento de que es necesaria una concepción amplia para que conlleve a una mayor reglamentación y intervención administrativa; según FUENTES BODELÓN, el medio ambiente debe ser contemplado en su globalidad o totalidad. Globalidad que incluye el medio ambiente natural (agua, aire, suelo) y el medio ambiente humano, entre los que existe una interrelacionalidad. *Vid*. "La calidad de la vida y el derecho", en VVAA, *La calidad de la vida en el proceso de humanización*, Madrid, Editorial Medio Ambiente, 1980, pp. 165-218; según TRENZADO RUIZ el medio ambiente es el conjunto de condiciones que cooperan al ciclo vital de los seres animados, entendiendo por condiciones tanto los recursos naturales como los de índole cultural, y considerando al aire, agua y suelo como los recursos naturales que forman parte del concepto de medio ambiente. Definición que basa en consideraciones abstractas. *Vid*. "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en el derecho ambiental", *Actualidad Administrativa*, núm. 23, 1986, pp. 1316-1320; GÁLVEZ MONTES en la exégesis del art. 45.2 no establece que se entiende por "recursos naturales" y propone una definición de medio ambiente sin ningún tipo de fundamentación. *Vid*. "Comentarios del artículo 45 de la Constitución", en GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 807-818; LÓPEZ RAMÓN no se atreve a dar una definición, pero si a señalar los temas que se incluyen en el tratamiento ambiental. El autor no lo hace basándose en nuestro ordenamiento, pero lo tiene presente inconscientemente, ya que coinciden los temas que incluye con la legislación ambiental. *Vid*. "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 41 y 42; ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ no fundamentan su concepto jurídico de medio ambiente, se limitan a proponer uno cuando dicen que "el medio ambiente podría coincidir con la naturaleza". *Vid*. "El medio ambiente como función administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26, 1980, pp. 370; LARUMBE BIURRUN, que suscribe totalmente la tesis de MARTÍN MATEO, cuando analiza el artículo 45.2 de la CE, precisa que los "recursos naturales", de acuerdo con el concepto jurídico de medio ambiente que sostiene, han de limitarse al aire y al agua, aunque deja la puerta abierta al suelo al reconocer, siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que "la utilización racional de todos los recursos naturales" da entrada al planeamiento territorial para poder compatibilizar todos los usos posibles, de manera que también identifica su concepción de los elementos que integran el medio ambiente con el concepto jurídico. *Vid*. "Medio ambiente y Comunidad Autónoma", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 8, 1984, pp. 11-32; LOPERENA ROTA sostiene que el Derecho al medio ambiente se proyecta sobre la biosfera y en concreto sobre sus elementos físicos fundamentales: aire, agua y suelo (con la flora y la fauna que contiene). *Vid*. *El derecho*

jurídicos, entre ellos el nuestro[17]. JAQUENOD DE ZSÖGÖN, y todos los autores que definen un concepto jurídico de medio ambiente que toma como base nuestro ordenamiento jurídico, se separa de esta línea y concibe el concepto jurídico de ambiente "como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio, pero no es algo neutro ni abstracto y se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas, entran en la historia con el hombre, desde el momento que éste toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles, para satisfacer sus necesidades"[18].

La STC 102/1995 de 26 de junio, antes citada, en el FJ 4, también respalda el criterio de que estamos ante un concepto relativo al afirmar que "el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí"[19]. En esta línea de pensamiento RUIZ-RICO RUIZ señala que estamos ante "una noción

---

al medio ambiente adecuado, Madrid, IVAP-Civitas, 1998, p.95.

[17] MARTÍN MATEO identifica el contenido de su concepto de ambiente con el de recursos naturales del art. 45.2 CE, de manera que según su concepción inicial solo se incluyen el agua y el aire. *Vid*. "La calidad de vida como valor jurídico", en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo Garcia de Enterria*, vol. II, Madrid, Civitas, 1991, p. 1449.

[18] *Vid*. *El Derecho ambiental…op. cit.*, p. 82.

[19] Relatividad que también ponen de manifiesto autores como ARROYO GÓMEZ señalando que hay una serie de elementos singulares que vienen de la mano de la relatividad del concepto, y forman parte de él según el lugar en que analicemos el medio ambiente. *Vid*. "Elementos de una política del medio ambiente", *Documentación Administrativa*, núm. 145, 1972, pp. 77-80. En relación con la historicidad, relatividad y variabilidad de la inclusión de un bien natural entre los recursos naturales *Vid*. QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, pp. 53 y 54.

sometida a una constante "mutabilidad" cultural, social y hasta científica"[20].

MARTÍN MATEO ha sufrido una evolución, a la hora de definir el concepto jurídico de medio ambiente, que va desde recurrir a variados fundamentos propios a acabar por asumir los elementos que el ordenamiento establece[21]. En un principio el autor a la hora de delimitar el concepto de medio ambiente como objeto del Derecho medioambiental, rechaza las formulaciones genéricas porque solo tienen carácter indicativo y por motivos de operatividad defiende llegar a definiciones más estrictas que legitimen la incorporación de los elementos teniendo en cuenta el conjunto de técnicas e instrumentos jurídicos comunes que se utilizan para protegerlos y que a la vez caracterizan esta rama del Derecho. Ahora bien, cuando el autor defiende los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente no lo hace en coherencia con su discurso argumental[22], sino en función de que reúnan unas determinadas peculiaridades: que se trate de elementos de titularidad común y de características dinámicas. De manera que solo el agua y el aire, considerados como "vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra"[23], forman parte del

---

[20] *Vid. El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 77.

[21] Evolución que vamos a estudiar porque estamos ante un especialista en Derecho ambiental que, además de pionero en su estudio en nuestro país, acaba asumiendo el planteamiento que defendemos.

[22] Si lo hiciera siguiendo su línea argumental, serian mas los elementos que integrarían el concepto jurídico de medio ambiente. Basta con comprobar que según el art. 2.1 b del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, el estudio de impacto ambiental deberá contener la "evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico."

[23] MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho…op.cit.*, vol. I, p. 86. EDMUNDS y LETEY también destacan el papel de los ciclos del aire y las aguas al señalar su contribución a

concepto jurídico de medio ambiente. El autor considera que la gestión del suelo o se realiza desde la ordenación global del territorio y la lucha contra la erosión con un enfoque más amplio que el de la propia gestión ambiental o se conecta con los ciclos del agua y del aire, "bien en cuanto a las sustancias depositadas en el suelo y que en aquéllos se transportan, bien en cuanto a eventuales alteraciones de estos ciclos al perturbarse las condiciones meteorológicas, por obra, por ejemplo, de la deforestación"[24].

JORDANO FRAGA critica con acierto que la inclusión de los elementos objeto de protección ambiental dependa del tipo de titularidad y que se considere que el suelo no tenga características dinámicas, cuando la edificación y la asignación de usos del suelo comprenden una gran dinamicidad. Además la argumentación de que hay usos del suelo conectados con la ordenación del territorio no es determinante desde el momento que otros elementos medioambientales como el agua también tienen aspectos alejados de la protección medioambiental del recurso como el abastecimiento a las ciudades. También se argumenta que la interrelación entre los diferentes elementos no explica que se prescinda de uno de ellos[25].

---

que las sustancias contaminantes se esparzan por el mundo entero y, de esta manera, penetren en los biomas y la cadena de los nutrientes. *Vid. Ordenación y gestión del medio ambiente* (traducido al español por Joaquin Hernandez Orozco), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 58.

[24] MARTÍN MATEO, *Ibidem.* El mismo autor se pronuncia en idéntico sentido en "El ambiente como objeto del Derecho", en VVAA, *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981, p. 24.

[25] *Vid.* JORDANO FRAGA, *La protección del… op.cit.*, pp. 57 y ss. Por otra parte DOMPER FERRANDO cree que el concepto de MARTÍN MATEO viene condicionado por la necesidad de justificar la existencia de un Derecho ambiental más que por determinar los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente, para lo cual selecciona unos elementos que permiten justificar una disciplina jurídica totalmente diferenciada de otras como el urbanismo. *Vid. El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1992, p. 71. Esta observación de DOMPER FERRANDO me parece acertada, teniendo en cuenta que MARTÍN MATEO fue pionero en el tratamiento del Derecho ambiental en España y, por tanto, se encontró con la necesidad de justificar la existencia de una rama especializada del Derecho. Observación que por otro lado se desprende claramente

Posteriormente, MARTÍN MATEO se ve forzado a incluir el suelo en el ámbito de la protección jurídica del medio ambiente, ante la evidencia de la realidad jurídica y metajurídica[26], para finalmente acabar aceptando que hay que tener en cuenta las tutelas que el ordenamiento impone y por tanto el concepto legal de ambiente[27].

1.3.1. El concepto de medio ambiente en la Constitución Española

A) El artículo 45 de la Constitución Española y el establecimiento de los recursos naturales como parte integrante del concepto de medio ambiente

El art. 45 de la CE, de 27 de diciembre de 1978, establece lo siguiente: *"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. Los poderes públicos velarán 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 la argumentación que realiza MARTÍN MATEO en *Derecho ambiental, op. cit*., pp. 71-79.

[26] Sin considerar al suelo como "sistema básico" equiparable al agua o al aire, se reconoce que la tutela del suelo "se inserta naturalmente en el bloque ordimental dedicado a la protección del ambiente". *Vid.* MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, pp. 468 y ss. En diciembre de 1992 el autor de un paso mas al reconocer que el objeto del Derecho ambiental es "la voluntarista sincronización" de los circuitos naturales, "que aborda la conservación y optimización de los grandes sistemas naturales: agua, aire, suelo". *Vid*. "Las ciencias sociales y la conservación de los sistemas ambientales", en IV Congreso Nacional de Economía, *Desarrollo económico y medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1992, p. 383.

[27] Aunque en este concepto legal de ambiente se incluya una ruina romana, la flora, la fauna, un yacimiento minero, los espacios naturales o una hilera de árboles. *Vid*. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho …op.cit.*, p. 34.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

En el primer párrafo se establece un Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo. Derecho que no puede considerarse como un Derecho fundamental susceptible de fundamentar un recurso de amparo, según el artículo 53 CE, ya que estamos ante un principio rector de la política social y económica que ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y que sólo se puede alegar ente la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. De manera que estamos ante un título que habilita a los poderes públicos a actuar para garantizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En el segundo apartado se establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y de restaurar y defender el medio ambiente. Aquí nos encontramos ante un mandato dirigido a los poderes públicos. En el tercer apartado se contempla el establecimiento de sanciones y la reparación del daño causado para quienes no cumplan con las obligaciones que se deriven del apartado segundo.

De la lectura de este artículo se desprende, en primer lugar, una visión antropocéntrica[28] del medio ambiente ya que se establece, en el primer apartado, que el medio ambiente ha de ser adecuado para el desarrollo de la persona y en el segundo apartado que la utilización racional de los recursos naturales, que son parte integrante del concepto de medio ambiente, tiene como uno de sus fines o funciones la protección y mejora de la calidad de

vida de las personas. Esta protección de la calidad de vida determina, según MARTÍN MATEO, el establecimiento de medidas adicionales de protección sobre el medio[29]. Esto significa que la protección de los elementos medioambientales también contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas[30]. La STC 64/1982, de 4 de noviembre, en el FJ 2 pone de manifiesto esta relación entre medio ambiente y calidad de vida[31]. Calidad de vida que comprende entre otros parámetros un buen ambiente natural y urbano[32].

En segundo lugar se relaciona a "todos los recursos naturales" con los elementos que forman parte del concepto de medio ambiente, ya que según la CE para defender y restaurar el medio ambiente éstos se han de utilizar racionalmente. Ahora bien según el texto de la CE no solo los recursos naturales pueden formar parte del concepto de medio ambiente, sino que este último puede ser más amplio e incluir otros recursos no naturales.

Antes de avanzar en la exposición necesitamos aclarar que se entiende por recurso natural y tener muy presente que la letra de la CE los ha querido incluir a "todos". Aunque la CE no los enumere o defina estamos ante un concepto objetivo. Recurso natural es "cualquier tipo de

---

[28] Es decir, el medio ambiente se protege para el hombre y en función del hombre.

[29] *Vid*. MARTÍN MATEO, "La calidad de vida…", *op. cit.*, pp. 1449-1450.

[30] Para que el hombre disfrute de calidad de vida necesita de un medio ambiente adecuado pero, ésto solo no es suficiente, en la calidad de vida de las personas también influyen otros aspectos, como los económicos, culturales y sociales.

[31] En virtud del art. 45 "se ha de armonizar la <<utilización racional>> de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida (…). Recuérdese también que la <<calidad de la vida>> que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1".

[32] De hecho durante el *iter* parlamentario del art. 45.2, el senador ZARAZAGA BURILLO señaló que la mejora de la calidad de vida debe potenciarse "tanto en el medio ambiente natural como en el urbano". *Vid*. la intervención del Sr. ZARAZAGA

materia prima o medios de producción naturales utilizados por el hombre (para la actividad económica) o por animales, plantas y organismos"[33].

En relación con el concepto de medio ambiente el problema principal es que la CE no nos enumera los elementos que forman parte del medio ambiente y, por otro lado, nos encontramos que tampoco nos define esta expresión que tiene un significado relativo y subjetivo, en parte debido a su reciente aparición en el Derecho. Estamos, como ha puesto de manifiesto la STC 102/1995[34], ante un concepto jurídico indeterminado[35] que tenemos que

---

BURILLO en DSS, de 30 de agosto de 1978, núm. 46, p. 2090.

[33] ANDRÉS BENITO y ROGER LOPPACHER, *Diccionario del medio…op.cit.*

[34] La STC 102/1995, en el FJ 4, en relación con el art. 45 CE señala que el medio ambiente "en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un alcance pluridimensional y por tanto interdisciplinar".

[35] Aspecto que ya mostró la doctrina, entre otros PÉREZ MORENO, al señalar que "las diversas corrientes doctrinales acerca del contenido del medio ambiente son una muestra de que éste no es sólo un concepto jurídico indeterminado cuando se incluye en una norma, sino que se trata también de un objeto jurídico indeterminado. Por su propia dinámica natural, no puede encerrarse en los límites artificiales de las fronteras, ni de los espacios de las competencias administrativas (…). Por la variedad de elementos que comprende, plantea la inquietud de si sólo deben reservarse para su tratamiento jurídico separado aquellos que nunca han sido objeto de ordenación global e integral, como el suelo, el agua y el aire; o si deben incluirse junto a éstos otros bienes, como el paisaje y las bellezas naturales y el patrimonio histórico-artístico y cultural, o, finalmente, si todo el entorno humano debe incluirse en el concepto de medio ambiente". *Vid*. "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental", *Revista de Administración Pública*, núm, 100-102, 1983, p. 2771. Otros autores que califican el medio ambiente como concepto jurídico indeterminado son: DOMPER FERRANDO en *El medio ambiente… op. cit.*, pp. 62 y 63 y en "Planteamientos constitucionales", en GÓMEZ ORFANEL (Coord.), *Derecho del Medio Ambiente*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 19; VERA JURADO a partir de la consideración del medio ambiente como un concepto jurídico indeterminado reconoce que estamos ante un "concepto abierto, en permanente elaboración, para el que surgen continuamente nuevos aspectos y elementos a considerar" y añade que "es desde la interpretación ofrecida por los conceptos jurídicos indeterminados como mejor se puede responder a los problemas que se derivan del carácter variable y mutable del medio ambiente". *Vid*. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 26; JORDANO FRAGA, *La protección del… op.cit.*, pp. 76 y 77. Según este autor "Cuando se afirma que el concepto de medio ambiente es un concepto jurídico indeterminado, se quiere significar que es un concepto extraíble del ordenamiento jurídico considerado en su totalidad, a través de un proceso inductivo sobre las distintas fuentes del Derecho"; SAINZ MORENO destaca que todos los conceptos tienen un grado de indeterminación mas o menos intenso ya que la indeterminación es innata a todo concepto y permanece

determinar utilizando diferentes instrumentos, entre ellos: el estudio del *iter* parlamentario del art. 45 CE, la legislación vigente y la doctrina del TC, como supremo intérprete de nuestro ordenamiento. Determinación, que nos servirá para conocer los elementos del concepto actual de medio ambiente en nuestro ordenamiento y para el desarrollo del presente trabajo pero que no tiene una vocación eterna, ya que estamos ante un concepto expuesto a evoluciones, ante un concepto dinámico y abierto que el legislador ordinario modulará en función de las exigencias ecológicas y sociales.

B) Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española

No entramos a analizar con detalle los arts. 148 y 149 de la CE porque, aunque en ellos aparezca la expresión "medio ambiente", no son de demasiada utilidad a la hora de acercarnos al concepto jurídico de medio ambiente. El concepto de medio ambiente es el mismo para toda la CE y se contempla globalmente en el art. 45. De manera general los artículos 148 y 149, entre otros aspectos, se limitan al reparto competencial de las diferentes materias referidas a recursos cuya adecuada utilización contribuye a la preservación medioambiental que postula el art. 45. Este reparto competencial, necesario en todo Estado compuesto, tampoco nos aclara si estos recursos forman parte o no del concepto de medio ambiente. En concreto en los apartados 148.1.9 y 149.1.23 aparece mencionada la materia "medio ambiente" de manera específica. En el primer artículo se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en "la gestión en materia de *protección del medio ambiente*". En el segundo se expresa que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "la legislación básica sobre *protección del medio ambiente*, sin perjuicio de las facultades de las

---

en aquéllos que se incorporan o que se crean en el lenguaje jurídico. *Vid*. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, 1976, pp.

Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección". De acuerdo con la jurisprudencia del TC el "medio ambiente" aparece aquí como una materia horizontal y transversal que puede afectar a los mas variados sectores del ordenamiento jurídico[36] sobre la base del carácter finalista de protección del entorno[37]. De hecho, estos apartados sirven sobre todo para resaltar la función protectora de esta rama del Derecho, ya que tanto su gestión como su legislación tendrán que perseguir esta finalidad y por tanto el Derecho medioambiental incidirá no solo protegiendo directamente los elementos medioambientales sino que también se proyectará sobre las actividades y los agentes que perturban o contaminan los elementos ambientales. Es por este motivo por lo que el Derecho medioambiental puede afectar a los mas variados sectores de nuestro ordenamiento jurídico por lo que se dice que se trata de un ordenamiento jurídico "intersectorial" o "transversal". Estas afirmaciones evidencian que al abordar temas ambientales se tendrá que tener presente la posible concurrencia de competencias. Por ejemplo, la competencia autonómica sobre agricultura se podrá ver matizada por los efectos perjudiciales que esta actividad pueda tener sobre el medio ambiente.

Por otro lado, hay que señalar que el reparto competencial tal como se contempla en la CE provoca una sectorialización del tratamiento de lo que se comprende en el concepto jurídico de medio ambiente y una segmentación de la actuación de los poderes públicos que es a todas luces indeseable para un

---

67 y ss.

[36] El TC en la sentencia 64/1982 en el FJ 5 afirma: "El carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico".

[37] *Vid*. FJ 4 de la STC 153/1989 donde se afirma que cuando se ofrezcan por las partes en el proceso diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios como el carácter, sentido y

tratamiento global de la materia, problemas que se tendrán que corregir mediante una actividad coordinadora de la que hablaremos en los siguientes capítulos de este trabajo.

C) El *iter* parlamentario del artículo 45 de la Constitución Española

Analizar el *iter* parlamentario del art. 45 nos servirá para conocer la noción que los constituyentes querían del concepto jurídico de medio ambiente y también para vislumbrar que se ha querido abarcar con la expresión "todos los recursos naturales".

El art. 38 del Anteproyecto estaba redactado como sigue:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La ley regulará los procedimientos para el ejercicio de este derecho.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente.

3. Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido"[38].

Este texto fue objeto de modificaciones tras el informe de la Ponencia y pasa a ser el art. 41 quedando redactado de la siguiente forma:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La Ley regulará los procedimientos para el ejercicio de aquel derecho y el cumplimiento de este deber.

---

finalidad de las disposiciones en conflicto.

[38] Anteproyecto Constitucional, en BOC, de 5 de enero de 1978, núm. 44, p. 675.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos y espacios naturales y de los montes y por la conservación del paisaje y de la fauna, garantizando el mantenimiento y potenciación de los recursos naturales renovables y la protección y mejora del medio ambiente.
3. Para los atentados más graves contra lo dispuesto en los dos números anteriores se establecerán por Ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido".

Esta redacción fue mantenida por el dictamen de la Comisión[39] y aprobada por el Pleno del Congreso[40]. En la Comisión Constitucional del Senado se modifica el texto en sus tres apartados de acuerdo con varias enmiendas cuyas aportaciones son recogidas en una enmienda "*in voce*" presentada por el profesor SAMPEDRO SÁEZ, de manera que finalmente el art. 41 se transforma en el art. 45 definitivo y queda redactado en los siguientes términos:
"1. Todos y cada uno de los españoles tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su personalidad, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos garantizarán la utilización racional de todos los recursos naturales sin excepción, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. La defensa y restauración del medio ambiente se apoyarán en la indispensable solidaridad colectiva, tanto de la nación en su conjunto como de la generación presente y las futuras.
3. Para quienes violen lo dispuesto en los dos números anteriores se establecerán sanciones penales, así como la obligación de reparar el daño causado"[41].

[39] Dictamen de la Comisión, en BOC, de 1 de julio de 1978, núm. 121, p. 2598.
[40] Pleno del Congreso, en BOC, de 24 de julio de 1978, núm. 135, p. 2952.
[41] Intervención del Sr. SAMPEDRO SÁEZ, en DSS, de 30 de agosto de 1978, núm. 46, p. 2089.

El Pleno del Senado ratificó el texto que propuso el profesor SAMPEDRO SÁEZ. Finalmente la Comisión Mixta Congreso-Senado introdujo unas modificaciones, para establecer la redacción tal como la conocemos actualmente. Aquéllas consistieron por un lado en suprimir, en el apartado 1, la expresión limitativa "y cada uno de los españoles" para garantizar el Derecho a "todos", independientemente de la nacionalidad y por otro lado en sustituir el vocablo "personalidad" por "persona". En el apartado 2 se suprime el giro "sin excepción" que no aporta nada a la expresión "todos los recursos naturales", la frase "tanto de la nación en su conjunto como de la generación presente y las futuras" cuyo significado abarca la expresión "la solidaridad colectiva", se añade la defensa y restauración del medio ambiente como finalidad a perseguir mediante la utilización racional de los recursos naturales y desaparece toda alusión al medio ambiente de manera independiente y separada de los recursos naturales, aunque se refleja que el primer concepto es más amplio que el segundo. En el apartado 3 las sanciones y la obligación de reparar el daño causado dejan de referirse a la violación de los apartados 1 y 2 para limitarse solo al 2. Se introduce, por otro lado, el establecimiento de sanciones administrativas.

En el apartado 1 del texto del Anteproyecto se contempla un concepto de medio ambiente amplio. La enmienda del profesor SAMPEDRO SÁEZ cualifica el concepto de medio ambiente como el adecuado para el desarrollo de la personalidad, es decir se introduce una visión antropocéntrica del medio ambiente. En la redacción final de la Comisión Mixta se cualifica el medio ambiente como el adecuado para el desarrollo de la persona. Este cambio no tiene mayor trascendencia para la postura que defendemos desde el momento que se continúan manteniendo los elementos que forman parte de un medio

ambiente humano, es decir aquellos elementos que afectan a la persona, al ser humano en general. En definitiva se mantiene una visión genérica y antropocéntrica del medio ambiente.

En relación con el apartado 2, en el texto del Anteproyecto aparecen diferenciados los recursos naturales, el paisaje y el medio ambiente, diferenciación que no es más que un reconocimiento explícito de que la problemática ambiental desborda la utilización racional de los recursos naturales. No se entiende la distinción del paisaje, pues éste o se incluye en la categoría de todos los recursos naturales o cabe en el concepto más amplio de medio ambiente. La redacción tras el informe de la Ponencia diferencia entre la utilización racional de los recursos naturales y los espacios naturales. Con relación a la conservación sólo cita al paisaje y a la fauna, sin mencionar incomprensiblemente a la flora. Estas enumeraciones siempre son peligrosas porque es muy fácil que sean incompletas. El mismo fenómeno se da en relación con los recursos naturales renovables, dejando de citar los recursos no renovables cuando garantizar la protección de estos últimos es muy importante, dado su carácter limitado. Por otro lado, junto a la preocupación por garantizar el mantenimiento y potenciación de los recursos renovables se menciona al medio ambiente, mención que refleja que la realidad medio ambiental no se limita a los recursos renovables[42] sino que es mucho más amplia, amplitud de la que no se establecen límites.

El texto aprobado por el Senado suprime las enumeraciones casuísticas y en su voluntad de no omitir ningún recurso natural utiliza la frase "todos los

[42] Limitación que han defendido autores como MARTÍN MATEO en *Tratado de Derecho… op.cit.,* vol. I, p. 86. De hecho el autor no utiliza la expresión "recursos renovables" pero se refiere a ellos al hablar de "aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas", en definitiva el agua y el aire, "vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra".

recursos naturales sin excepción". Por otro lado cabe mencionar que aquí también hay una separación clara entre medio ambiente y recursos naturales. Ambos conceptos aparecen diferenciados. En la redacción final del art. 45.2 no aparece el medio ambiente como una realidad diferenciada de los recursos naturales, pero las intenciones de los cambios de redacción que acabaron provocando este resultado final no fueron en este sentido sino en el contrario[43]. SAMPEDRO SÁEZ para eliminar toda enumeración incompleta utilizó la expresión "todos los recursos naturales sin excepción". De manera que la desaparición de una redacción en la que el medio ambiente aludía a una realidad más amplia fue debida a una enmienda que pretendía eliminar el carácter incompleto de la enumeración de los elementos referidos a los aspectos físicos o naturales del medio ambiente, pero sin la intención de dejar de contemplar el medio ambiente humano. Esto último se refleja cuando el senador ZARAZAGA BURILLO, con motivo de la retirada de una enmienda suya al art. 41 le decía a SAMPEDRO SÁEZ que para una mejora de la calidad de vida había "la posibilidad de esta mejora tanto en el medio ambiente natural como en el urbano"[44]. Por otro lado SAMPEDRO SÁEZ propuso sin éxito que en el art. 42 se añadiera la expresión "del medio ambiente humano", entre las palabras "promueven el enriquecimiento" y "legado histórico". Para él el motivo de la enmienda era "encadenar este artículo con el precedente para mostrar que el medio ambiente no sólo es un problema de la naturaleza, como se ha dicho muy bien aquí por otros señores senadores, especialmente por el senador ZARAZAGA, a quien creo que en este momento explico por qué no había incluido esta cuestión en el artículo anterior". Ambos senadores sostienen una concepción amplia de medio ambiente, si se descartó la posición de SAMPEDRO fue porque no hacia

[43] DSS, de 30 de agosto de 1978, núm. 46.
[44] *Vid*. nota a pie de página núm. 32.

falta desde el momento que se contaba con una concepción amplia de medio ambiente.

En relación con el apartado tercero, lo más importante es destacar que hasta la redacción final de la Comisión Mixta las sanciones estaban previstas para los dos apartados, de manera que la idea era la exigencia de responsabilidades por cualquier infracción del deber general de conservación del medio ambiente con independencia si esta vulneración afectaba o no a un recurso natural. Lo correcto hubiera sido mantener esta previsión o continuar contemplando en el apartado 2 un concepto de medio ambiente amplio y no limitado a los recursos naturales como se refleja en todo el *iter* parlamentario hasta la redacción final de la Comisión Mixta. De todas formas, esta falta de previsión tampoco tiene mayor trascendencia desde el momento que a todo el Capítulo III del Título Primero se le aplica el art. 53.3 y será la legislación positiva la que establezca las sanciones que se consideren necesarias para proteger un concepto de medio ambiente no solamente limitado a los recursos naturales.

1.3.2. El concepto de medio ambiente en la legislación ambiental

A) Los espacios naturales y el paisaje

Como ya se plasma en el *iter* parlamentario, no siempre ha sido pacífica la inclusión de los espacios naturales dentro de la categoría de “todos los recursos naturales”. Cabe decir lo mismo con relación al paisaje, y en este último caso las dudas aun fueron más acentuadas. Este fenómeno se debe a que estamos ante concepciones creadas por el hombre y formadas por un conjunto de recursos, que en ambos casos pueden además incluir

elementos artificiales[45], por tanto estamos ante concepciones que no tienen cabida en la definición estricta de recursos naturales. Esta cuestión ha quedado zanjada, en el ámbito legislativo, tanto con relación a los espacios naturales como en relación con el paisaje, al dictarse la LCEN. En el art. 1 se menciona que la Ley se dicta en cumplimiento del art. 45.2 CE y conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE y por tanto establece "normas de protección, conservación, restauración y mejora de *los recursos naturales* y en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres". El paisaje aparece como recurso natural protegido en los arts. 2.1.d), 4.4.b), 12, 13, 16 y 17.

Por otro lado, la STC 102/1995, de 26 de junio, sobre la LCEN, adopta una posición ambigua al no identificar plenamente paisaje con recursos naturales, aunque tampoco lo excluye expresamente, ya que después de enumerar los diferentes recursos naturales, menciona al paisaje como elemento medioambiental. En el FJ 6 se dice que "por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado[46] está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales - la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar - y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien

[45] Corroboran nuestra afirmación los arts. 16 relativo a los Monumentos Naturales y 17 en relación a los Paisajes Protegidos de la LCEN y el punto b) del art. 1 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva respecto a la cual la LCEN ya había incorporado principalmente sus planteamientos y solo hizo falta una transposición parcial a través del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Este punto define los hábitats naturales como "zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales".

[46] Todo lo inventariado se refiere a la atmósfera, el agua, la fauna, los minerales, la flora, el suelo y la agricultura de montaña.

colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente".

B) La población humana, el medio urbano y el patrimonio histórico

El concepto de medio ambiente se define en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y en el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental. Trataremos la definición de esta última norma porque es más explícita, aunque en ambas normas y en la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, sobre evaluación de las incidencias de determinados proyectos públicos y privados sobre el ambiente, que transpone la primera norma, se incluye como elemento medio ambiental a la población humana, al medio urbano o construido y al patrimonio histórico[47]. Según el art. 5 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, esta técnica jurídica de protección del medio ambiente consiste en un conjunto de estudios que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad tiene sobre el medio ambiente. De manera que la normativa que lo regula ha de determinar el contenido del concepto de medio ambiente para saber sobre que factores hay que evaluar los efectos, precisión que encontramos en el artículo 6 del citado Real Decreto. Este artículo dice así:

[47] El art. 3 de la de la Directiva define el concepto de medio ambiente e incluye:
-El hombre, la fauna y la flora.
-El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.
-La interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo.
-*Los bienes materiales y el patrimonio cultural*.

"La evaluación de impacto ambiental debe comprender, al menos, la estimación de los efectos sobre *la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada.* Asimismo, debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen *el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas, y la de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución"*.

Con posterioridad se dicta la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, que amplia los supuestos que se han de someter a evaluación de impacto. De manera que el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental se modifica para adecuarlo a la nueva Directiva. La modificación da como resultado la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que no introduce cambios en relación con la cuestión que aquí tratamos.

Hay que destacar la inclusión, que esta normativa realiza en el concepto de medio ambiente, de la población humana, el medio urbano y del patrimonio histórico español[48]. No mencionamos los otros factores porque damos por supuesta su inclusión dentro del concepto de medio ambiente de

[48] En el art. 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se le denomina patrimonio histórico-artístico y patrimonio arqueológico. En dicho artículo se establece que la evaluación de impacto ambiental contendrá la "Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y *los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico*".

nuestro ordenamiento, ya que según nuestra legislación se trata de recursos naturales.

Seria falso pensar que el patrimonio histórico se contempla como parte integrante del medio ambiente desde la normativa de evaluación de impacto ambiental. En el art. 45.2 de la Constitución de la Segunda República de 1931 ya se refleja la interrelación entre naturaleza y patrimonio histórico[49]. En la exposición de motivos de la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico también se incluye al patrimonio histórico en el concepto de medio ambiente[50]. En la Ley 91/78 sobre el Parque Nacional de Doñana se incluye, en el art. 1.2, a los valores histórico-artísticos del Parque[51]. Dentro del bloque de la constitucionalidad, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid[52] en el art. 27.10,

---

[49] Nuestro único precedente histórico de rango constitucional que demuestra una cierta preocupación por la defensa del medio ambiente, se refiere a los espacios naturales, al paisaje y al patrimonio histórico. El texto del artículo es el que sigue: "El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido *valor artístico o histórico*".

[50] En concreto se dice: "Con todo, la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad, lo que obliga, más que en ninguna otra acción del Gobierno, a una actuación coordinada. La defensa del paisaje, *la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico*, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora (…), no son sino aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, (…)". Más adelante, en otro fragmento se dice: "El aire es un elemento indispensable para la vida y, por tanto, su utilización debe estar sujeta a unas normas que eviten el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo, de tal modo que se preserve su pureza dentro de unos límites que no perturben el normal desarrollo de los seres vivos sobre la tierra ni atenten contra el *patrimonio natural y artístico de la Humanidad*, (…)".

[51] En el citado art. se dice: "Dicho régimen jurídico especial se orienta a proteger la identidad de la gea, fauna, flora, aguas y atmósfera y en definitiva del conjunto de los ecosistemas del Parque Nacional de Doñana, así como de sus *valores histórico artísticos*, y a promover la investigación y la utilización en orden a la enseñanza y disfrute del Parque Nacional, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico". Este art. y por tanto los valores histórico artísticos se incluyen en el resto de leyes de creación de parques nacionales que siguieron a continuación hasta llegar a la Ley 52/1982, de 13 de julio, sobre el régimen jurídico del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

[52] Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

recoge la competencia para dictar normas adicionales de protección sobre el medio ambiente y enumera a sus componentes más importantes citando a los testimonios culturales entre el aire, las aguas, los espacios naturales, la flora y la fauna[53]. Merece la pena llamar la atención sobre el hecho de que la expresión testimonios culturales abarca no solo el patrimonio histórico sino también el paisaje. Con posterioridad a que se dictase la normativa de evaluación de impacto ambiental otras normas, como por ejemplo el Decreto 131/1989, de 21 de noviembre, de creación de la Agencia de Medio Ambiente de Extremadura, han incluido el patrimonio histórico en el concepto de medio ambiente[54].

Por otro lado, en los arts. 10.2b), 16.2 y 17 de la LCEN, se protegen aquellas áreas naturales que tienen valor cultural, científico, paisajístico, educativo, estético, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por sus valores científicos, culturales o paisajísticos y los paisajes protegidos por sus valores estéticos y culturales. Todos ellos son espacios que coinciden, por sus características, con algunos de los bienes que, según el art. 1.2 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico, forman parte del patrimonio histórico español. De acuerdo con el citado artículo:
"Integran el Patrimonio Histórico Español *los inmuebles* y objetos muebles de *interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico,*

[53] Literalmente el texto reza como sigue: "Corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y ejecución de las siguientes materias, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca: 10. Las normas adicionales de protección sobre el medio ambiente, para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y *los testimonios culturales* dentro del territorio de la Comunidad Autónoma".
[54] En el párrafo tercero del preámbulo establece que: "En el medio ambiente confluyen una serie de elementos de naturaleza muy diversa, tales como el aire, el suelo, las aguas continentales, *el patrimonio artístico cultural***,** la salubridad, el paisaje y *las tipologías urbanas*, entre otros".

científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, *los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico y antropológico*".

Esta coincidencia demuestra que los elementos del patrimonio histórico español que se contemplan en la LCEN son, según ésta, recursos naturales y los elementos que no coinciden con los de la LCEN pero tienen una relación con el territorio, no se pueden considerar como recursos naturales pero sí que forman parte del concepto de medio ambiente, según la normativa que hemos analizado hasta ahora, desde el momento que en toda ella se deduce que estos bienes del patrimonio histórico están en contacto con el exterior. De hecho, en la STC 102/1995 antes mencionada, en el FJ 6, se establece que en el concepto jurídico de medio ambiente se han de considerar aparte de los recursos naturales "otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje". Corrobora estas afirmaciones el art. 18 de la Ley 16/85, de Patrimonio Histórico, que dice que "un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de *su entorno*. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción (…)".

Este artículo quiere decir que el inmueble que sea objeto de tal declaración forma parte del entorno, es decir del ambiente. Además, como pone de manifiesto JORDANO FRAGA, si consideramos que el ambiente urbano forma parte del medio ambiente, ¿cómo vamos a excluir del concepto de medio ambiente los inmuebles que forman parte del patrimonio histórico que no se contemplan en la LCEN?. Los bienes muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico y el patrimonio documental y bibliográfico no formarían parte, según lo dicho hasta ahora, del concepto de medio

ambiente ya que carecen de esta relación con su entorno[55].

Confirma esta tesis la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia, cuyo art. 4 define el ámbito de protección al expresar que:

"A los efectos de la presente ley, se considera que son elementos que tienen que protegerse: el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, así como la interrelación entre los elementos antes mencionados, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto pueden ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales".

El borrador de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental[56] también incluye al patrimonio histórico artístico como elemento medioambiental al afirmar que se entiende por deterioro del ambiente "toda degradación del medio ambiente, que sin tener la consideración de daño, sea causada como consecuencia del ejercicio de alguna de las actividades con incidencia ambiental y ocasionada por una modificación de las condiciones físicas, químicas o biológicas sobre la fauna, la flora, la gea, el suelo, el aire, el agua, el paisaje, el patrimonio histórico artístico y la estructura y funcionamiento de los ecosistemas

[55] Esta relación de exterioridad de los bienes inmuebles con el medio ambiente y el hecho de que nuestra legislación de evaluación de impacto ambiental contemple el patrimonio histórico de acuerdo con este contacto con el medio físico lo pone de manifiesto JORDANO FRAGA en *La protección del… op. cit.*, pp. 102-105.

[56] El Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de Actividades con Incidencia Ambiental al que hemos tenido acceso es un Anteproyecto que disponia el Ministerio de Medio Ambiente antes que se dictara la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales. Los Estados miembros tiene como fecha límite para transponer la citada Directiva el 30 de abril de 2007.

presentes o relacionados con el área afectada".

Es clara y explícita la inclusión del hombre, de la población o de la población humana, según las diferentes expresiones utilizadas, en la legislación de evaluación de impacto ambiental. Ésta también comprende el entorno de la mayoría de la población humana, el medio urbano, afirmación que deducimos, si seguimos al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de la inclusión de los bienes materiales, que se encuentran mayoritariamente en el medio urbano, y del patrimonio histórico-artístico y el arqueológico, que también se encuentra normalmente en el medio urbano. El Real Decreto 1131/1988, que desarrolla la norma antes citada, utiliza la expresión patrimonio histórico español para adecuarse a la denominación que emplea la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español. Por otro lado, se suprime la referencia a los bienes materiales, omisión criticable tratándose de un Real Decreto que desarrolla la norma anterior. Ahora bien, la presencia del medio urbano se contempla aún de forma más notable al mencionar a las relaciones sociales y a las condiciones de sosiego público, aspectos que solo pueden darse en el medio citado.

El medio urbano como elemento medio ambiental se contempla en toda su extensión en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, reglamento de aplicación en los municipios donde la Comunidad Autónoma no haya dictado otra norma que la sustituya. El art. 3 del reglamento, al definir las actividades molestas, insalubres y peligrosas, revela que el objeto que se protege ante estas actividades son los bienes, las personas y su medio[57]. Norma preconstitucional que además

[57] *Molestas*.- Serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una *incomodidad* por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores,

introduce por primera vez el término "medio ambiente" en nuestra legislación. Otra norma preconstitucional que contempla el medio urbano como elemento medioambiental es la Ley 38/72 de Protección del Ambiente Atmosférico en cuyo preámbulo se señala la necesidad de "la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas" como parte de una política medioambiental general. En coherencia con esta realidad el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), otorga competencias a los municipios sobre protección del medio ambiente, en su ejercicio los municipios dictan las correspondientes ordenanzas medioambientales, que tienen como finalidad preservar y mejorar el medio urbano[58]. El ejercicio de estas competencias municipales se refleja en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que articula un procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada donde se garantiza la participación local en lo referente a materias de su exclusiva competencia (léase la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico y los aspectos relativos a ruidos, vibraciones, olores, calores, vertidos al sistema de saneamiento y al alcantarillado municipal entre otros) y el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la

---

nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

Insalubres.- Se clasificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente *perjudiciales para la salud humana.*

Peligrosas.- Se consideran peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia *para las personas o los bienes*.

[58] El ejemplo que tengo más próximo, el del municipio donde resido, es el de la Ordenanza General de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Tarragona, cuyo art. 1 establece: "La presente Ordenanza tiene por objeto regular, en el ámbito de las competencias municipales, todas aquellas actividades, situaciones e instalaciones que sean susceptibles de influir en las condiciones ambientales del término municipal de Tarragona con la *finalidad de preservar y mejorar el medio urbano*, evitando los posibles efectos nocivos de éstas y los riesgos de contaminación de los elementos naturales y los espacios de uso común general".

mencionada licencia, por respeto a la garantía constitucional del Derecho a la autonomía local para la gestión de sus respectivos intereses. Este medio también aparece como elemento que forma parte del concepto de medio ambiente en el preámbulo del Decreto 131/1989, de 21 de noviembre, de creación de la Agencia de Medio Ambiente de Extremadura[59].

C) La interacción o dinamicidad

Dejando de lado, por el momento, los diferentes elementos que conforman el medio ambiente hay un aspecto relativo al mismo que queremos destacar. Se trata de la interacción entre los diferentes elementos que forman parte del concepto. La interacción o dinamicidad, como se desprende de las definiciones semánticas y científicas, forma parte del concepto de medio ambiente, pero no del concepto de recursos naturales que es un concepto estático por definición. Esta diferenciación esta muy bien expresada en el FJ 6 de la STC 102/1995:

" (…) el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado transcendente, más allá del individual de cada uno (…). Lo dicho nos lleva de la mano a la ecología, concepto joven (1869) y también interdisciplinar, que ha propiciado una cierta unidad de tratamiento a viejos saberes dispersos (…) hoy por hoy tiene como objeto los seres vivos desde el punto de vista de sus relaciones entre sí y con el ambiente (…) cuyo ámbito comprende no sólo el rural sino también el urbano".

[59] *Vid*. nota a pie de página núm. 54.

Esta diferenciación no significa que la normativa sectorial sobre los diferentes recursos naturales no tenga presente el fenómeno de la interacción entre ellos, se contempla desde el momento que los recursos naturales se encuentran insertos, como veremos, en el concepto más amplio y dinámico de medio ambiente. Lo que sí es verdad es que esta interacción está cada vez más presente, no solo tácitamente sino de manera expresa, en nuestra normativa reciente, entre otras cosas porque los conocimientos científicos han dado cada vez muestras más evidentes de la interdependencia entre los diferentes sectores ambientales.

La Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico en el art. 1.3 refleja esta interacción al decir:
"Dentro de sus respectivas competencias, la Administración del Estado y las Corporaciones locales adoptarán (…) cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire, y en especial la conservación y creación de masas forestales y espacios verdes. Tales medidas, (…), no implicarán el deterioro de los restantes elementos del medio ambiente ni la ruptura del equilibrio ecológico".

El art. 6 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, tantas veces mencionado, incluye como aspecto medioambiental a tener en cuenta "la estructura y función de los *ecosistemas* presentes en el área previsiblemente afectada" por el proyecto, obra o actividad.

El art. 2 de la LCEN, que según el art. 1 se dicta en cumplimiento del art. 45.2 de la CE, establece como principios inspiradores de la Ley:

a) El mantenimiento de los *procesos ecológicos* esenciales y de los sistemas vitales básicos.

b) La preservación de la diversidad genética

c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de *los ecosistemas*, su restauración y mejora.

d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de *los ecosistemas* naturales y del paisaje[60].

La Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente[61], en el art. 2.1, al delimitar el ámbito de proyección del Derecho, incluye este aspecto. El Derecho se proyecta sobre toda la información que disponga la Administración referida "al estado de *las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas*, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos

[60] Según PIÑAR DÍAZ: "La ley 4/1989, constituye un sostén incuestionable para apoyar la argumentación de que el legislador, a la hora de desarrollar el artículo 45, lo ha hecho partiendo de una lectura ecológica y ha tomado una noción ecológica del medio ambiente, desde el momento en que ha conectado la problemática ambiental al estado de los ecosistemas, sus mecanismos y el substrato biótico, igual que lo hace la ecología (…). También la ley de Aguas, la urbanística y la de Impacto ambiental acogen aspectos de la perspectiva ecológica". *Vid. El derecho a… op. cit.*, p. 91.

[61] Ley que traspone de Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. El 14 de febrero de 2003 entró en vigor una nueva Directiva, la 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. Se establece como fecha límite, para que los Estados miembros adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la nueva Directiva, el 14 de febrero de 2005. El Estado español a finales de julio de 2005, y por tanto totalmente fuera de plazo, aun no habia transpuesto la Directiva. De acuerdo con el art. 2 de la nueva Directiva hay una enumeración mas completa de lo que se entiende como elementos que forman parte del concepto de medio ambiente. En el apartado 1 a) se incluye "la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos". En el apartado 1 f) se incluye al hombre, sus

elementos de medio ambiente”[62].

La Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y que cambia el texto del art. 3 por el que sigue, nos confirma la inclusión de la interacción en el concepto de medio ambiente al identificar el medio ambiente con los siguientes factores:

-El ser humano, la fauna y la flora.

-El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.

-Los bienes materiales y el patrimonio cultural.

-La iteracción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.

Interacción que ya aparecía en la Directiva 85/337/CEE pero que ahora es de aplicación en relación a los bienes materiales y el patrimonio cultural[63], ampliación que significa que la interacción se ha de considerar en relación a todos los elemento medioambientales y que refuerza la posición de los bienes materiales y el patrimonio cultural como elementos medio ambientales equiparables al resto[64].

D) Reflexiones

---

condiciones de vida y los emplazamientos culturales y construcciones.

[62] Señalar por otro lado que las Directivas comunitarias sobre la materia y la Ley estatal han incluido dentro de la definición de lo que se entiende por información medioambiental cuestiones que van mas allá del concepto de medio ambiente pero que se contemplan desde el momento que afecten o puedan afectar a los elementos que forman parte de este concepto.

[63] De hecho la única diferencia entre la antigua y la nueva redacción del art. 3 es que el apartado 3º pasa a ser el 4º y el 4º pasa a ser el 3º.

[64] La consideración del patrimonio histórico como elemento medioambiental sujeto a la interacción de otros elementos medioambientales ya se refleja en el preámbulo de la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico.

Podemos decir que la opción del legislador de incluir al medio urbano y al patrimonio artístico que está en contacto directo con el exterior, en el concepto de medio ambiente, es legítima jurídicamente desde el momento que en el art. 45.1 se establece un título que habilita a los poderes públicos para que orienten su actuación en la dirección de conseguir un *medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*[65]. Actualmente, el

[65] PÉREZ MORENO también considera que en el concepto de medio ambiente de la CE no solo caben los bienes de la naturaleza sino también los bienes culturales como el patrimonio artístico y cultural. *Vid*. "Reflexiones sobre la …", *op. cit*., pp. 2777 y 2778; LÓPEZ RAMÓN considera que el concepto de medio ambiente del art. 45 es amplio e incluye al patrimonio artístico y cultural aunque tenga una consideración especial en la propia constitución. *Vid. La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Real Colegio de España, 1980, p. 39. En cambio, el mismo autor en un artículo escrito con posterioridad cambia de criterio y afirma que es preciso identificar el concepto de medio ambiente del art. 45.2 con los recursos naturales incluyendo el agua, el aire, la flora, la fauna, el suelo y la gea. *Vid*. "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994, pp. 40-41; JORDANO FRAGA considera que es un argumento poderoso, para incluir el denominado medio humano en el concepto de medio ambiente del art. 45 CE, la referencia del apartado 1 al desarrollo de la persona. *Vid*. *La protección del… op. cit*., p. 91; ESCRIBANO COLLADO afirma que la CE no ofrece un concepto de medio ambiente reducido a los recursos naturales ya que tiene presente la perspectiva finalista del art. 45.2. Tampoco olvida el autor que la calidad de vida, para su obtención, necesita de la defensa y restauración del medio ambiente en el que vive el ser humano. *Vid*. "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución", en VVAA, *Estudios sobre la… , op. cit.*, vol.IV, pp. 3734-3735; CANOSA USERA, al definir los bienes ambientales que son objeto del Derecho del art. 45.1, incluye al entorno urbano que es el medio en el que la mayor parte de la población pasa casi toda su existencia y es él mas contaminado y por tanto él mas necesitado de protección. *Vid*. *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Dykinson, Ciudad Argentina, 2000, p.128; LOZANO CUTANDA en *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 78, afirma que la inclusión del entorno urbano "en la concepción constitucional del medio ambiente resulta *del carácter claramente antropocéntrico de su tutela*, en cuanto dirigida, como declara el art. 45 de la Constitución, "al desarrollo de la persona", lo que demanda la tutela de *todo el marco o entorno de la vida humana* y, muy principalmente, de aquél en el que la mayor parte de los hombres pasan su existencia". La cursiva es de la autora. Como vemos esta autora defiende una concepción constitucional del medio ambiente amplia y indisociable del ser humano. En cambio otros autores a pesar de aceptar la concepción abierta del concepto de medio ambiente del art. 45, en aras a una interpretación sistemática, acaban rechazando determinados elementos del concepto de medio ambiente. Así, VERA JURADO a pesar de reconocer que la CE establece una doble proyección del medio ambiente: la natural y la humana, se niega a ubicar esta doble

legislador considera que para conseguir este objetivo se han de incluir estos elementos.

---

proyección en el art. 45, ya que existen títulos expresos para esta proyección humana del medio ambiente. *Vid. La disciplina ambiental… op. cit.,* p. 31; LOPERENA ROTA también admite que en el art. 45 se establece una protección genérica del medio ambiente, aunque considera que no se pueden incluir en este concepto los elementos que tengan una protección específica. Según el autor estaríamos ante un concepto genérico residual. *Vid.* "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución", en VVAA, *Estudios sobre la… op. cit.,* vol. II, pp. 1465 y 1466; en esta misma línea CANOSA USERA afirma que al analizar el concepto de medio ambiente del art. 45 nos enfrentamos a un concepto abstracto que el legislador ha de concretar. Concreción que el autor aconseja restringir en su contenido para ofrecer una mejor protección jurídica y porque ya existen otros títulos competenciales que contempla bienes jurídicos que se podrían considerar que forman parte del medio ambiente como el urbanismo y el patrimonio histórico-artístico. *Vid.* "Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 94, 1996, p. 84. Finalmente otros autores sostienen un concepto estricto: DELGADO PIQUERAS no acepta una concepción amplia de medio ambiente y lo limita a los recursos naturales, "esto es, los elementos básicos que componen la biosfera y constituyen el sustrato físico natural que hace posible la existencia del hombre como ser vivo (aire, agua, tierra, fauna y flora), y extraer de los mismos otros elementos conectados más directamente con su faceta cultural, intelectual o cívica". El autor llega a estas conclusiones porque se basa únicamente en el concepto de "recursos naturales", prescindiendo totalmente del art. 45.1, para delimitar el concepto de medio ambiente, de manera que pasa por alto el carácter antropocéntrico que tiene el medio ambiente en la CE, que comprende un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. *Vid.* "Régimen jurídico del Derecho constitucional al medio ambiente", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pp. 61-64; RODRÍGUEZ RAMOS identifica medio ambiente con recursos naturales y afirma que "son recursos naturales el agua, el aire y el suelo; la geo, la flora y la fauna; las materias primas tanto energéticas como alimentarias o de otra índole". *Vid.* "El medio ambiente en la Constitución española", en VVAA, *Derecho y medio… op. cit.,* p. 37; LÓPEZ MENUDO sostiene que "La Constitución ha preconfigurado un concepto de medio ambiente, al menos de forma negativa; en él no se encuentra el patrimonio histórico, cultural y artístico ni el urbanismo". Parece que estos dos últimos autores también han decidido ignorar la existencia del art. 45.1. *Vid.* "El derecho a la protección del medio ambiente", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, p. 162, nota 2; en la misma línea ESCOBAR ROCA define el medio ambiente regulado en el art. 45 de la CE como "la preservación de las propiedades de aquellos bienes o recursos naturales (agua, aire, flora y fauna silvestres) que resulten imprescindibles para el mantenimiento del equilibrio ecológico". *Vid. La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 1995, p. 57; también sigue este criterio JORDÁ CAPITÁN al afirmar que el medio ambiente a que se refiere el art. 45 es aquel formado por aquellos elementos que resultan indispensables para el mantenimiento del equilibrio biológico, es decir: la flora, la fauna, el aire, al agua y el suelo. *Vid. El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, Navarra, Aranzadi, 2001, pp. 105-108.

El hecho que en los arts. 45.2, 46 y 47 CE se recojan títulos habilitantes de intervención pública específicos para que los poderes públicos velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, por la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico y por el disfrute de un medio urbano adecuado es intranscendente o irrelevante desde el punto de vista de dar cabida a estos elementos en el concepto jurídico de medio ambiente, pues tal cabida se deriva perfectamente en el título genérico del art. 45.1. CE[66], independientemente de que tengan o no un título habilitante específico, y que además puede admitir nuevos elementos que el legislador considere necesarios. Además, estos títulos específicos pueden significar la idoneidad de continuar con el tratamiento singularizado, dentro del concepto de medio ambiente[67], que han recibido estos elementos tradicionalmente, y es por esta razón que los constituyentes en el *iter* parlamentario también los contemplaban como aspectos distintos[68]. Tampoco podemos olvidar que estos títulos específicos no devienen superfluos desde el momento que solo una parte del patrimonio histórico se puede considerar parte del concepto de medio ambiente y el mismo fenómeno se da con relación al art. 47, en cuanto solo una parte de su contenido forma parte del concepto de medio ambiente[69].

---

[66] DOMPER FERRANDO señala la intrascendencia práctica de la polémica, ésta debe limitarse al terreno dogmático, ya que la protección jurisdiccional de estos elementos es la misma, se consideren o no incluidos en el art. 45.1. Solamente se podría derivar de su inclusión en el concepto de medio ambiente del art. 45.1. un doble efecto protector y la reserva de la legislación básica para el Estado (art. 149.1.23 CE). *Vid*. *El medio ambiente… op.cit.*, pp. 106-108.

[67] Asumen este punto de vista con relación al patrimonio histórico LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la… op.cit.*, p. 39, y PÉREZ LUÑO, "Artículo 46. Patrimonio histórico, artístico y cultural", en ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo IV, Madrid, Edersa, 1984, pp. 283-309.

[68] DOMPER FERRANDO recoge esta argumentación aunque el autor finalmente acaba por rechazar la inclusión de estos elementos en el concepto de medio ambiente, por su ordenación en la CE. En defensa de esta posición sostiene que desde el punto de vista de la competencia estos elementos parecen diferenciados en los arts. 148 y 149. Ya hemos argumentado en páginas anteriores por qué estos artículos no nos sirven para delimitar el concepto de medio ambiente. *Vid*. Ibídem. El autor mantiene la misma posición en "Planteamientos constitucionales", *op. cit*., pp. 22.

[69] De hecho en el art. 47 CE no se menciona al medio urbano, se hace referencia al

Podríamos añadir que, al establecerse un concepto abierto y dinámico de medio ambiente, que se perfila y concreta en función de las demandas de la sociedad, la CE ya contemplaba esta posibilidad, que en el futuro puede afectar a otros títulos de la CE.

La inclusión del hombre, la población o la población humana como elemento medioambiental es problemática desde el momento que parece que, para la CE, el hombre es el referente cuyo medio ambiente se protege. Esta visión antropocéntrica y limitada del medio ambiente que plasmó el constituyente en 1978 no se ha de llevar al extremo de considerar al hombre como el único organismo cuyo medio ambiente se protege y como consecuencia se le excluya como elemento medioambiental. FUENTES BODELÓN critica esta visión antropocéntrica del Derecho en general cuando nos dice que "no solo la Naturaleza, en la que se integran todos los sectores que hay en el mundo físico, es una, sino que el hombre es también Naturaleza, es criatura y es a la vez creador de formas de vida. Los sectores naturales están relacionados y dependientes entre sí, y entre el hombre y la Naturaleza existe una profunda y constante interacción. No hay fractura como se ha pretendido en otras épocas, entre Naturaleza y Cultura, entre el ser natural y el ser histórico"[70]. El antropocentrismo en la CE tiene dos caras, por una parte significa la presencia del medio humano en el concepto de medio ambiente y, por otro lado, la intensidad en la protección de todos los elementos medioambientales puede aparecer matizada por la propia concepción "antropocéntrica" del modelo[71]. De manera que la protección

---

Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y al urbanismo como intervención sobre el medio urbano.

[70] *Vid*. "La calidad de la vida…", *op. cit*., pp. 171-178.

[71] En relación con este último aspecto RODRÍGUEZ RAMOS, "Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del ambiente", *Documentación Adminnistrativa*, núm. 190, 1981, pp. 457 y ss. Según LÓPEZ MENUDO, esta segunda faceta del antropocentrismo petrifica una superior protección del medio ambiente. *Vid*.

jurídica del resto de elementos medioambientales se realizará desde el momento que al hombre le interese llevarla a cabo a partir del conocimiento de que su supervivencia y calidad de vida depende de la defensa del resto de elementos medioambientales de acuerdo con el principio ecológico de la interacción entre los diferentes elementos medioambientales. Así se refleja en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, donde se afirma en el principio primero de esta última Declaración que "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible (…)".

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el potencial del hombre como agente contaminante, perturbador y destructor sobre el medio. Es este motivo el que justifica la existencia de el Derecho medioambiental para frenar la degradación del medio motivada por la interacción del hombre con el resto de elementos medioambientales. Por otro lado, tampoco hay que olvidar que toda la intervención positiva medioambiental necesita de la actuación del hombre y para acabar, señalar que de todos los elementos medioambientales el hombre es el único que puede ejercitar y reivindicar sus Derechos en el ámbito medioambiental.

2. El Derecho medioambiental

El Derecho medioambiental está formado por todas aquellas instituciones e instrumentos jurídicos que inciden sobre los elementos medioambientales[72] con la finalidad última, utilizando las expresiones del art. 45.2 CE, de defender, restaurar y velar el medio ambiente. Por tanto también

---

"El derecho a…", *op. cit.*, p. 163.

[72] No solo los recursos naturales sino también los artificiales que el legislador haya

entra dentro del contenido del Derecho medioambiental la intervención jurídica y administrativa sobre los agentes, que afectan o que perturban estos elementos, como la industria, el turismo, los transportes, el urbanismo, la agricultura, la caza, la pesca, el ruido, los residuos o cualquier otra actividad que pueda alterar el medio ambiente. De acuerdo con el carácter finalista de esta rama del Derecho, no es Derecho medioambiental toda regulación que afecta a los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente, sino que, será Derecho medioambiental solo aquella ordenación que persiga su protección, defensa y restauración.

El talón de Aquiles de esta rama jurídica es su marcado incumplimiento motivado, entre otras razones, porque las cuestiones medioambientales aun no suponen una prioridad ni al nivel de la ciudadanía[73] ni en el ámbito de los poderes públicos[74]. De manera que se da el primer paso y se dota formalmente al ordenamiento de un corpus protector del medio ambiente pero aun no existe suficiente voluntad política para hacerlo cumplir en todo caso[75]. A los diferentes gobiernos en general les preocupan de

---

decidido proteger por su contacto con los primeros.

[73] No existe una opinión pública general movilizada en defensa del medio ambiente que tenga peso suficiente como para hacer reaccionar a los poderes públicos en aras a su protección. Por otro lado la protección del medio ambiente empieza por las actitudes, el comportamiento individual y cotidiano de todos los seres humanos, que aunque a escala domestica, no por ello deja de tener una importantísima repercusión y la verdad es que las pautas de comportamiento y consumo de la sociedad no son en general sostenibles.

[74] Como muy bien afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ "la relación Medio Ambiente-Desarrollo es, ante todo y sobre todo, una relación esencialmente política y que el Derecho juega respecto a ella el papel de simple instrumento para encauzar, dirigir y hacer efectiva la decisión de base que cada colectividad adopte en orden al problema o problemas que dicha relación plantea". De manera que hace falta en primer lugar que la comunidad decida sobre el modelo de desarrollo a adoptar para con posterioridad poder entrar a realizar el tratamiento jurídico del tema. *Vid*. "Derecho, Medio Ambiente y desarrollo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, pp. 5 y 6.

[75] De acuerdo con el informe realizado por la Comisión Europea para evaluar el cumplimiento de la legislación ecológica, España a pesar de no quedar en mal lugar en relación a la transposición de las Directivas en plazo y forma es el país con más procedimientos de infracción abiertos en la Comisión Europea por no cumplir las Directivas ambientales. España, con 54 casos abiertos, supera a Italia (44) e Irlanda (36)

manera principal otras cuestiones que dan actualmente una mayor rentabilidad política como son el pleno empleo, la marcha de la economía, el desarrollo de grandes infraestructuras y, por otro lado, se encuentran condicionados en sus políticas por los *lobbys* energéticos y por los diferentes sectores económicos.

2.1. Características

El Derecho medioambiental presenta unas características determinadas que hace que se le considere como un sector del ordenamiento con sustantividad propia. MARTÍN MATEO destaca las siguientes[76]:

---

en incumplimientos. España acumula el 18% de las infracciones a la legislación comunitaria cometidas por los 25 países de la Unión Europea. El informe de la Comisión destaca que no basta con legislar a favor del medio ambiente: "La efectividad de las directivas ambientales comunitarias depende en gran medida de su aplicación prudente para conservar el medio ambiente". La Comisión concluye señalando que España legisla bien pero es la primera en incumplimiento de la norma. Entre los procedimientos abiertos contra España en 2004 hay casos por regenerar playas sin declaración ambiental, permitir vertederos incontrolados o no depurar todas las aguas residuales. *Vid*. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 17/08/2005, SEC(2005)1055. COMMISSION STAFF WORKING PAPER. Sixth Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law. 2004, pp. 53-59.

[76] MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho… op.cit*., vol. I, pp. 92-95. BETANCOR RODRÍGUEZ, en *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Lex, 2001, pp. 45-99, también hace referencia a las características del Derecho ambiental. Otros autores como LOPERENA ROTA, en *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 23-32, establecen los siguientes caracteres:

1. La dimensión colectiva de los bienes ambientales. Las condiciones biosféricas en las que se desarrolla nuestra existencia significa que el medio ambiente lo disfrutamos todos en común.
2. La doble naturaleza de las normas ambientales. Las normas que dan soporte al Derecho ambiental pertenecen a la vez a otros ordenamientos de los que no se separan para formar parte de la rama de Derecho objeto de estudio.
3. La vocación espacialmente planetaria. Territorialmente hablando la sociedad se organiza en Estados soberanos y cada uno de ellos tiene su propio sistema jurídico. Ahora bien para proteger el medio, que no entiende de fronteras, hace falta un Derecho ambiental que tenga unos principios y conceptos comunes y a partir de ahí cada Administración podrá actuar localmente de acuerdo con su propia idiosincrasia.
4. Vinculación a los datos científicos. El Derecho ambiental depende de los datos científicos para determinar si una actuación es legítima o no, para señalar los estándares

1. *Sustratum ecológico*. El ordenamiento ambiental se caracteriza por su carácter sistemático ya que la regulación de conductas se realiza de acuerdo con la dinámica del funcionamiento de los elementos naturales que se pretenden proteger.

2. *Espacialidad singular*. El ámbito espacial de la actuación administrativa, para que esta sea eficaz, viene condicionado por el ámbito en que se dan los mecanismos de emisión-transporte-inmisión. El problema con que se encuentra el Derecho medioambiental es que no siempre coinciden estos ámbitos espaciales con las divisiones territoriales existentes, que dan lugar a organizaciones dotadas de *imperium*, que responden a razones político-administrativas.

3. *Énfasis preventivo*. El objetivo del Derecho medioambiental es evitar la generación de daños al medio, de manera que se utilizarán sobre todo instrumentos jurídicos preventivos. Los instrumentos represivos tienen también un componente preventivo porque lo que pretenden es, vía amenaza, evitar determinadas practicas y comportamientos gravosos para el ambiente. Es evidente que una vez se ha dañado al medio es muy difícil repararlo, de manera que aquí la sanción también tendrá un sentido de reprobación moral.

4. *El componente técnico-reglado*. La normativa medioambiental esta plagada de prescripciones técnicas que establecen los niveles de emisión y de inmisión, la altura de las chimeneas, las características de los motores, etc.

---

sobre los que se debe legislar y para señalar las políticas correctas.

5. Remisión a la normalización técnica. El desarrollo tecnológico ha comportado un lenguaje común en el ámbito de las medidas, de manera que en el Derecho ambiental encontramos constantes remisiones a estas normas técnicas.

6. Perspectiva antropocentrica. El Derecho es un producto humano que no puede reconocer subjetividad jurídica fuera de los miembros de su especie. Si se protege a otras especies es porque se sabe que nuestra supervivencia depende de la supervivencia de éstas, no porque se les reconozca subjetividad jurídica.

7. Los poderes públicos, garantes de los Derechos ambientales. Los poderes públicos, y en concreto las Administraciones Públicas, han de tutelar las relaciones jurídico-ambientales para que los ciudadanos tengan garantizado el Derecho a un medio ambiente adecuado.

5. *La vocación redistributiva*. Las economías deben establecer los mecanismos necesarios para la interiorización de los costes ambientales de manera que sea el contaminador quien sufrague estos costes con el objetivo de que finalmente o bien el contaminador desaparezca del mercado porque haya dejado de ser competitivo o bien se opte por invertir en tecnología limpia, de manera que se contamine menos y desaparezcan o se reduzcan los costes ambientales.

6. *Primacía de los intereses colectivos*. El Derecho medioambiental es un Derecho fundamentalmente público que necesita de la intervención de las Administraciones Públicas para cumplir con la finalidad de proteger el medio ambiente. Es verdad también que se trata de un Derecho en que tiene cabida el ordenamiento privado, tanto en relación con las situaciones de vecindad como con relación a las cuestiones de responsabilidad extracontractual por daños ambientales (art. 1.902 Código Civil).

2.2. Los principios medioambientales

Es necesario destacar que esta rama del Derecho no se puede entender, conocer e interpretar correctamente sin tener presente una serie de principios en los que se basa su ordenación. En el ámbito de la Comunidad Europea estos principios aparecen recogidos en el art. 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea que establece que "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio quien contamina paga". A estos principios hay que añadir el de horizontalidad, ya destacado con anterioridad, y el de subsidiariedad que

se recoge en el art. 5 del Tratado de la Comunidad Europea y se aplica a todas las políticas comunitarias. En relación a este tema de los principios, los autores establecen diferentes enumeraciones que muchas veces solo se diferencian en la manera de nombrar y referirse a un principio determinado o en el contenido y significado que se da a un determinado principio[77].

2.2.1. El desarrollo sostenible

El Derecho del medio ambiente nace para que la explotación de los recursos naturales, y el desarrollo de la vida del hombre en la Tierra, no comporte la degradación medioambiental. Se había llegado a una contradictoria evolución entre el desarrollo económico y la protección medioambiental[78]. El Derecho medioambiental ha de buscar cauces para que

---

[77] Al respecto consultamos la obra de: MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho... op.cit.*, pp. 35 y ss; LOPERENA ROTA, *Los principios del… op.cit.*, pp. 59 y ss; ORTEGA ÁLVAREZ, "El concepto de medio ambiente", en ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 48-53, distingue entre principios estructurales y principios funcionales. Los primeros son los que cualifican el fin y son el de globalidad, horizontalidad, solidaridad y sostenibilidad. A estos mismos principios MARTÍN MATEO los cualifica de megaprincipios por su amplitud. Los principios funcionales nos señalan cuales son los mejores instrumentos para conseguir la protección ambiental. Estos principios coincidirían con los principios que aparecen en el art. 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea; LOPERENA ROTA en la obra citada señala como principios generales del Derecho ambiental los siguientes: igualdad, sostenibilidad, el que contamina paga, publicidad, accionabilidad y legitimación procesal, restaurabilidad y extraterritorialidad. Por otro lado cita como principios generales de la actividad administrativa de protección ambiental los que siguen: pensar globalmente/actuar localmente, solidaridad interterritorial y intergeneracional, integración de las políticas sectoriales, protección elevada, precaución, prevención, conservación, corrección en las fuentes, restauración efectiva, corresponsabilidad, subsidiariedad, optimización de la protección ambiental, diversidad estratégica, exigencia de la mejor tecnología disponible, participación pública, principio de común pero diferenciada responsabilidad, primacía de la persuasión sobre la coacción, principio de control integrado de la polución, principio de coordinación interadministrativa.

[78] Los verdaderos orígenes del Derecho del medio ambiente en el mundo occidental se sitúan, como regla general, al final de los años 60, después del periodo de reconstrucción de la segunda guerra mundial, cuando el desarrollo económico mundial alcanza dimensiones desconocidas hasta entonces poniendo en peligro el equilibrio que caracteriza a la biosfera.

esto no sea así. Actualmente a este objetivo se le denomina desarrollo sostenible. Según el informe Brundtland[79], "El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Dicha idea ya aparecía en el principio 13 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 celebrada en Estocolmo[80] y se consagra en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992[81]. En el ámbito de la Comunidad Europea el Quinto Programa de Acción Medioambiental se titulaba precisamente "Hacia un desarrollo sostenible"[82]. Actualmente ya se

---

[79] En 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la primera ministra noruega de aquel entonces, Gro Harlem Brundtland, con el objetivo de estudiar los problemas más importantes del medio ambiente y del desarrollo y proponer soluciones realistas para afrontarlos. El informe de la Comisión se publicó en 1987 bajo el título "Nuestro futuro común" también conocido como el "Informe Brundtland". El citado informe estudia los problemas ambientales más importantes y plantea propuestas de futuro. Desde nuestro punto de vista la más importante es la que resalta la necesidad de que los gobiernos y las instituciones regionales e internacionales apuesten y defiendan un modelo de desarrollo sostenible y duradero.

[80] Principio 13. "A fin de lograr una ordenación más racional de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían acordar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, *de manera que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población*".

[81] La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo proclama en el Principio 1. "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen Derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". En el Principio 3. "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". Y en el Principio 4. "A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". Para no transcribirlos todos destacar que también los principios 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24 y 27 citan la expresión "desarrollo sostenible".

[82] El Quinto Programa establecía que para poner en practica esta estrategia era necesario:

- Integrar plenamente las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y desarrollo de las otras políticas de la Comunidad Europea.
- Fomentar el reciclaje y la reutilización de los productos para evitar la disminución de los recursos naturales. También racionalizar la producción y el consumo de energía y
- Modificar las pautas de comportamiento y consumo de la sociedad. Para conseguirlo

ha aprobado el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2002-2010). Este Programa establece que para conseguir un desarrollo sostenible hace falta realizar una evaluación exhaustiva de todas las iniciativas políticas de la Comisión para integrar las consideraciones ambientales. Se han de tener en cuenta los objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de elaboración de cada política[83].

Por otro lado, desde el Tratado de Ámsterdam se consolida el desarrollo sostenible como una de las misiones de la Comunidad Europea y por ello se obliga a la integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias. El art. 2 (antiguo art. 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) establece que "la Comunidad tendrá por misión promover, (…) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, (…), un crecimiento sostenible y no inflacionista, (…) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, (…)". El art. 3 (antiguo art. 3) expresa que "para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, (…) l) una política en el ámbito del medio ambiente; (…)". El art. 6 (antiguo art. 3 C) dice que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en

---

se señala que hace falta una participación activa de todos los sectores de la sociedad basada en una responsabilidad compartida entre las administraciones públicas, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos y los consumidores en general.

[83] El Sexto Programa también incide sobre los siguientes aspectos: la necesidad de que los Estados miembros apliquen mejor la legislación medioambiental existente, colaboración con las empresas y los consumidores para lograr formas de producción y consumo más respetuosas con el entorno, la importancia de la planificación territorial y la gestión de los usos del suelo ya que tiene importantes repercusiones sobre el medio.

particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". El art. 95.3 (antiguo art. 100 A) establece que "la Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de (…) protección del medio ambiente (…) se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos (…)". El art. 174.1 (antiguo art. 130.R) dice que "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

-La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

-La protección de la salud de las personas.

-La utilización prudente y racional de los recursos naturales.

-El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente".

Queremos resaltar sobre todo que, de acuerdo con el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea (antiguo art. 3 C), la finalidad de que la protección del medio ambiente se integre en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad es para la consecución de un desarrollo sostenible. De manera que el medio ambiente sirve para articular y configurar la sostenibilidad del resto de políticas y también será la medida a tener en cuenta en la realización y ejecución sostenible de éstas. Esto significa que estamos ante un principio que se proyecta sobre toda la actuación comunitaria[84].

[84] Según MONTORO CHINER la Administración ha de tomar sus decisiones teniendo en cuenta la variable ambiental que define como "un interés que configura el elemento teleológico de los actos discrecionales (…). Así lo ambiental se convierte en un elemento de restricción de la discrecionalidad administrativa a tener en cuenta en toda la decisión con efectos o repercusión ambiental. No es vano, el interés ambiental es interés público prevalente". *Vid.*"El estado ambiental del derecho. Bases constitucionales", en SOSA WAGNER (Coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI.*

En nuestro ordenamiento interno este principio del desarrollo sostenible se encuentra recogido en el art. 45.2 de la CE a través del mandato a los poderes públicos de velar por la *utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*. Solidaridad colectiva que comprende la intergeneracional y la interterritorial. También encontramos apoyo a la hora de perseguir este objetivo en el art. 128.1 CE que afirma que "toda la riqueza del país en sus distintas formas y, sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general". Por otro lado no podemos olvidar los arts. 33, 38, 40, 130 y 131 de la CE dedicados al Derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa, economía de mercado y desarrollo económico. De manera que el legislador ordinario tendrá que buscar la fórmula para compatibilizar la materialización de ambos bienes constitucionales, es decir tendrá que señalar los límites y las formas del crecimiento económico para que el desarrollo sea racional y sostenible. Siguiendo a AGUILERA VAQUÉS el desarrollo sostenible es un principio constitucional que no esta contemplado explícitamente en la CE pero si que se encuentra implícito en ella. De este principio se derivan las mismas consecuencias que se derivan de los principios en general: tiene carácter informador de todo el ordenamiento jurídico y como forma parte de la CE disfruta de un valor aplicativo y no solo programático, realiza una función integradora del ordenamiento permitiendo la creación y la fundamentación de nuevas reglas, debido a su proyección normativa puede ser medida de control de las normas inferiores provocando incluso la derogación o la anulación de las normas que lo contradigan[85].

Homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo. Tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 3458.

[85] Al respecto acaba afirmando la autora que "este es un principio que otorga una habilitación a los poderes públicos para que indaguen en la asunción del desarrollo

Nuestro TC ha tenido ocasión de manifestarse en relación con la ponderación de ambos bienes jurídicos, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, en algunas de sus sentencias. En concreto en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, en el FJ 2 expresa que "el artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno (…) de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente (…) la "calidad de la vida" que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo "el deber de atender el desarrollo de todos los

---

sostenible. Es decir, de este principio se deriva una norma habilitadora y a la vez una norma finalista, obtener un desarrollo económico sostenible, y a la inversa, una protección del medio ambiente que económicamente sea viable. La habilitación constitucional por otro lado, es la base que permite a todos los poderes públicos limitar, cuando sea necesario, los Derechos de los particulares. El principio de desarrollo sostenible también incluye un mandato a los poderes públicos. Concretamente los poderes públicos se ven obligados, entre otros, a que sus normas se adecuen al concepto de desarrollo sostenible. Un mandato a los poderes públicos como éste implica que éstos tengan el deber de aplicar el principio siempre que se interprete alguna de las normas informadas por éste. Con la consecuencia de que si no se cumple con la exigencia de aplicar el principio de desarrollo sostenible en casos extremos una norma legal puede incurrir en inconstitucionalidad". *Vid. El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Barcelona, Atelier, 2000, pp. 107-116.

sectores económicos" (art. 130.1), deber al que hace referencia el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico". También en el FJ 8 afirma que "lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre dos intereses cuya compaginación se propugna a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero. Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente, y se requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible (…)"[86]. En una sentencia posterior, la 66/1991, de 22 de marzo, en el FJ 3 el TC declara que "el artículo 45.2 de la Constitución encomienda la tarea de velar "por la utilización racional de

[86] La STC 170/1989 en el FJ 7 pondera también los bienes jurídicos medio ambiente y desarrollo económico en relación "a la prohibición general de actividades extractivas en las zonas de reserva natural, tanto integral como educativa (art. 14.2.c). Entienden los recurrentes que dicha prohibición es contraria a lo establecido por el artículo 128.1 de la Constitución. Como la propia demandante mantiene, lo que subyace en este motivo del recurso es un enfrentamiento entre dos principios y mandatos constitucionales, el de la protección del medio ambiente (art.45) y lo ordenado por el artículo 128.1 de la Norma Fundamental sobre recursos naturales, que no pueden sustraerse a la riqueza del país si el Estado los considera de interés general (...). En el presente caso se trata de una prohibición limitada a unos terrenos muy concretos (los mencionados en los arts. 15.1 y 16.1 de la Ley impugnada) y destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B, "actividades extractivas, y de cantería, areneros, graveros y similares". Al mismo tiempo, aun cuando la Ley impugnada no haga referencia expresa (...) a la existencia de un interés público prioritario, el mismo ya resulta implícito también en la propia referencia contenida en la Ley estatal 4/1989, cuyo artículo 13.2 prevé la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del Parque (…). La existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el artículo 14.2c) de la Ley autonómica no es contrario al artículo 128.1

todos los recursos naturales", mandato en el que este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el Derecho a la propiedad, que igualmente puede operar respecto de otros Derechos o principios constitucionales como los aquí invocados por el Abogado del Estado - libertad de empresa y libre circulación de bienes -, (…)".

Este objetivo del desarrollo sostenible tiene dos poderosas razones para asumirse. En primer lugar no degradar y destruir el hábitat humano impidiendo la vida en el planeta y en segundo lugar racionalizar el uso de los recursos para no agotar y bloquear un desarrollo económico paulatino, duradero y futuro. El problema principal de nuestro modelo económico de mercado es que conlleva la búsqueda de beneficios en el menor periodo de tiempo posible, objetivo que se consigue a través de la máxima productividad con el menor coste sin reparar en otras consideraciones, de manera que los intereses económicos individuales chocan muchas veces con los intereses colectivos medioambientales. Es por este motivo que el Derecho medioambiental se hace necesario para proteger este bien jurídico colectivo procurando que la emisión de contaminantes a los diferentes medios no sea superior a su capacidad de asimilación natural, impulsando la generación de energía renovable, el ahorro y la reutilización, obligando a la utilización de las mejores tecnologías disponibles que son las más limpias desde el punto de vista medioambinetal y a que los recursos en general se utilicen al ritmo de su capacidad de regeneración. De manera que el Derecho medioambiental ha de perseguir, entre otros, la consecución de este objetivo de desarrollo cualitativo[87].

CE".

[87] En referencia al concepto de desarrollo sostenible LOPERENA ROTA lleva a cabo, sobre todo, una aproximación útil del concepto desde los tres pilares sobre los que se asienta: el desarrollo económico sostenible (que según el autor tiene que conseguirse mediente el gobierno de la economía y cambiando los modelos de consumo y producción), el desarrollo social y la protección ambiental. *Vid. Desarrollo Sostenible y*

3. La protección de las aguas continentales y de los ecosistemas asociados como ámbito emergente del Derecho ambiental

Existe actualmente una creciente preocupación por la protección de las aguas continentales y su entorno físico inmediato partiendo por un lado de la conocida interrelación entre las aguas subterráneas y las aguas superficiales, las aguas continentales y las marinas, y de la necesidad de mantener la calidad no solo física y química de los ríos sino también biológica y, en general, del cuidado de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos. En definitiva, la asunción de los valores de lo que ha venido denominándose "*nueva cultura del agua*" significa dar predominancia a las cuestiones ambientales para lograr la meta de la gestión sostenible de los recursos hídricos. De manera que con relación al agua y su entorno ha de primar su consideración como recurso natural por encima de su consideración como recurso económico. Recurso natural que, como hemos visto *ut supra*, se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia como elemento integrante del medio ambiente pero en relación al cual no ha existido en muchos casos, debido a su alto valor económico y a la dejación por parte de la Administración Pública de sus funciones, un uso racional como postula la CE y estableció la LA[88].

De acuerdo con esta nueva sensibilidad, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO señala que la exigencia de calidad del agua es un valor que *en si mismo* debe considerarse y tutelarse en cuanto elemento determinante de la

---

Globalización, Navarra, Aranzadi, 2003, pp. 45-72.

[88] Las referencias al uso racional del recurso y del dominio público hidráulico son diversas. A título de ejemplo y con relación a las referencias expresas *vid*. al final del preámbulo y en los arts. 38.1, 53.2, 57.2, 59.3, 71.2, 106.4 de la LA. Independiente de éstas existen multitud de referencias implícitas a la utilización racional del dominio público hidráulico.

calidad de vida[89]. Al principio se contemplaba la protección de la calidad de las aguas para no comprometer otros aprovechamientos posteriores, de acuerdo con una perspectiva básicamente instrumental y económica de los usos del recurso, preocupada por atender las demandas de agua en un determinado momento y lugar[90]. En coherencia con esta visión económica, pero desde otra perspectiva, desde el Derecho comunitario se intervenía sobre los vertidos, armonizando los ordenamientos internos, para evitar que las diferencias entre los ordenamientos de los Estados miembros provocasen distorsiones en las condiciones de competencia y obstáculos al libre comercio que impidiesen el buen funcionamiento del mercado común[91].

---

[89] La cursiva es del autor. *Vid*. "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 35-36 y *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, p. 319. En esta última monografía el autor señala que "La calidad de las aguas constituye un valor que, en sí mismo, es obligado preservar; e, incluso, restaurar. El agua, como uno de los recursos naturales: su calidad entra de lleno en las exigencias de conservación del medio ambiente. No se trata sólo de mantener aquélla para que después pueda ser utilizada; hay que mantenerla en determinadas condiciones como valor objetivo, en cuanto así lo requiere la conservación de la naturaleza".

[90] En este sentido se manifiesta el epígrafe quinto de la Carta Europea del Agua (proclamada en Estrasburgo, el 6 de mayo de 1968, por el Consejo de Europa) al expresar: "Cuando las aguas después de utilizadas se reintegren a la naturaleza, *no deberán comprometer el uso ulterior*, público o privado, que de ellas se haga". La cursiva es nuestra.

[91] Ahora bien, no podemos perder de vista que la aparición de obstáculos al comercio aparece como consecuencia de la adopción de legislaciones medioambientales por parte de determinados países miembros y del convencimiento de que estos obstáculos serian cada vez más importantes, de manera que no se puede ignorar que la adopción de esta legislación protectora de determinados Estados miembros es fruto de una creciente conciencia ambiental. Las medidas que se tomaron en este sentido lo hicieron sobre la base de los anteriores arts. 100 y 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957, que corresponden a los actuales arts. 94 y 308 del Tratado constitutito de la Comunidad Europea en la versión consolidadda tras la modificación que introduce el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. No existía ninguna base competencial con relación al medio ambiente en los Tratados constitutivos de 1957 hasta que se incluyen a través del Acta Única Europea en 1986 y se consagra como objetivo comunitario a partir del Tratado de la Unión Europea de 1992. Objetivo que se refuerza en el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Con relación a la evolución del Derecho comunitario en materia medio ambiental *Vid*., entre otros, SOMSEN, "Derecho Comunitario del Medio Ambiente: Tratado, Instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico", en PICÓN

Como consecuencia de estos nuevos valores ambientalistas, nos encontramos con una ordenación protectora del recurso y su entorno que ha venido auspiciada y promovida, sobre todo, desde el Derecho internacional[92],

---

RISQUEZ (Coord.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1996, pp. 1-39; ALONSO GARCÍA, ENRIQUE, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, vol. I, Madrid, Civitas, 1993, pp. 27-175 y del mismo autor *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente*, vol. II, Madrid, Civitas, 1993, pp. 17-182; GARCÍA URETA, "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm, 34, 1992, pp. 85-121; KRÄMER, *EEC Treaty and Environmental Protection*, London, Sweet and Maxwell, 1990, pp. 1-97; GLAESNER, "L'environnement comme objet d'une politique communautaire", en CHARPENTIER, *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, París, Pedone, 1988, pp. 1-16.

[92] Todos estos instrumentos, aunque no tengan fuerza jurídica obligatoria, expresan principios generales que influyen y se trasladan a los ordenamientos internos. En concreto nos encontramos con instrumentos específicos, como la Carta del Agua del Consejo de Europa, proclamada en Estrasburgo, el 6 de mayo de 1968, en cuyo art. tercero se dice que "alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen" y el Plan de Acción aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Mar del Plata en 1977, y con otros mas recientes, aunque tengan un contenido genérico. Con relación a estos últimos citamos la Agenda 21, que es fruto de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, cuyo capítulo 18 dice "el objetivo general es velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de capacidad de la naturaleza (...)". La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, tenia en su agenda cinco áreas concretas que se tenían que tratar desde el doble objetivo de la lucha contra la pobreza y la defensa del medio ambiente. Se trataba en concreto del agua y saneamiento, energía, salud, agricultura, y biodiversidad. Sus resultados, reflejados en una Declaración y en un Plan de Acción, han quedado muy por debajo de lo esperado. En relación con la consecución de un desarrollo sostenible, en Johannesburgo, se propone seguir progresando en la línea que marcó la Cumbre de Río y, por tanto, fortalecer los mecanismos y disposiciones para el desarrollo sostenible en el marco del Programa 21. Por otro lado, tampoco podemos dejar de mencionar los instrumentos jurídicos convencionales como elemento fundamental en la ordenación supranacional de la protección de los recursos hídricos, a pesar de las carencias de las que todavía adolecen para garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones. Citamos como ejemplo la Convención de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales y la Convención de Nueva York, de 21 de mayo de 1997, sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

en el que existen diferentes instrumentos de *soft law* que reflejan una creciente preocupación con relación a los aspectos protectores de los recursos hídricos, y desde el Derecho comunitario[93] donde la Directiva marco de aguas representa un hito en esta tendencia[94], ya que sitúa la administración y gestión del desarrollo sostenible de los recursos hídricos en una defensa de sus exigencias medioambientales y ecológicas[95], superando además una visión sectorial y fraccionada[96] del problema y consolidando una

---

[93] El Título XIX del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión consolidada, tras las modificaciones de los Tratados de Ámsterdam y de Niza, lleva por título "Medio Ambiente" y dedica los arts. 174, 175 y 176 a regular la materia. Aunque en los citados arts. no se define esta expresión, deducimos de los arts. 174 y 175 la inclusión de las aguas en el medio ambiente. El art. 174 configura como objetivo de la política ambiental comunitaria "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente" y "la utilización prudente y racional de los recursos naturales". Al respecto es evidente que el agua constituye un recurso natural y es pacífica la consideración del agua como un elemento que forma parte del medio ambiente. Por otro lado, el art. 175.2 menciona de manera expresa a los "recursos hídricos". De manera que queda claro que con relación al agua se pretende alcanzar su conservación, protección, mejora y utilización prudente y racional. En este sentido se manifiesta también KRÄMER, *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 76.

[94] DE LA MORENA Y DE LA MORENA afirma que "la concepción del agua en el Derecho Comunitario ha ido pasando, desde su originaria valoración como 'mercancía negociable', a su actual consideración global como 'recurso natural', que trasciende la propia Economía hasta convertirse en el principal 'factor y soporte de vida'". *Vid*. "Derecho Comunitario sobre el agua", *Noticias CEE*, núm. 76, 1991, p. 96.

[95] En el art. 7.1 y 2 del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente se dice que para "lograr niveles de calidad de las aguas subterráneas y superficiales que no den lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana y el medio ambiente, y asegurarse de que el ritmo de extracción de recursos hídricos sea sostenible a largo plazo" se han de llevar a cabo diferentes actuaciones prioritarias entre las que se encuentran:

- Trabajar en pos de la completa aplicación de la Directiva marco de aguas con el objetivo de lograr, para este recurso, unas buenas condiciones desde los puntos de vista ecológico, químico y cuantitativo, así como su gestión consecuente y sostenible.
- Desarrollar medidas destinadas al cese de los vertidos, las emisiones y los escapes de sustancias peligrosas prioritarias, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva marco de aguas.
- Garantizar la integración de los conceptos y planteamientos de la Directiva marco de aguas y de otras Directivas para la protección de las aguas en otras políticas comunitarias.

[96] Señalamos como deficiencias de la anterior política de aguas las siguientes: el enfoque paralelo que llevaba a una descoordinación entre el control de las emisiones y los objetivos de calidad (actualmente se ha adoptado el enfoque combinado); la omisión

nueva perspectiva global e integrada en el tratamiento de los problemas ambientales que presentan los recursos hídricos. Fruto de lo señalado y, por tanto, de la mano de los instrumentos normativos comunitarios, la protección de los recursos hídricos es uno de los valores que más ha hecho cambiar nuestra normativa interna en las dos últimas décadas[97]. Además nuestro ordenamiento interno y gestión administrativa tendrán que continuar evolucionando en este sentido[98] para cumplir con los requerimientos, exigencias y plazos que establece la Directiva marco de aguas.

En concreto, en la Directiva marco de aguas se expresa que su objeto es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

- Prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los

---

del establecimiento de un control cuantitativo de las aguas (necesario para garantizar una buena calidad de los recursos, su protección y uso sostenible); la separación en la regulación de las aguas subterráneas y superficiales (ignorando la interrelación entre ellas con relación a la calidad y a la cantidad); y la falta de una perspectiva de protección ambiental integral de las aguas como elemento vital de los ecosistemas que hay que proteger, defender y tratar como tal.

[97] En este sentido también se manifiesta EMBID IRUJO. *Vid*. "Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España", en EMBID IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19-25; MARTÍN MATEO, "Evolución del régimen de tutela ambiental de las aguas continentales", en EMBID IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas... op. cit.*, pp. 171-178.

[98] Ya se expresó en este sentido SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO al afirmar que "El horizonte de la administración de los recursos en los años venideros hay que situarlo, desde luego, en una decidida defensa de las exigencias medioambientales". *Vid*. "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, p. 49. También FANLO LORAS expresa que la Directiva marco de aguas "ha de propiciar cambios sustanciales en la legislación interna de los Estados miembros". *Vid.* "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", en EMBID IRUJO (Dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 175.

ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos[99].

- Promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.
- Tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias[100].
- Garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones.
- Contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

De esta manera se pretende contribuir a garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo; reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas; proteger las aguas territoriales y marinas y lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino[101]. Además, se establece que los Programas de Medidas que se han de especificar en los PPHHC han de concretar las actuaciones y las previsiones necesarias para conseguir los

[99] Según el considerando 41 de la Directiva marco de aguas, en referencia a los aspectos cuantitativos del agua "deben establecerse principios generales de control de la captación y del almacenamiento a fin de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los sistemas acuáticos afectados".

[100] De acuerdo con el considerando 40 de la Directiva marco de aguas la política comunitaria de aguas sobre la prevención y el control de la contaminación "debe basarse en un enfoque combinado a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental".

[101] *Vid*. art. 1 de la Directiva marco de aguas.

siguientes objetivos medioambientales, que se establecen con carácter general:

- Para las aguas superficiales prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con objeto de alcanzar un buen estado de las mismas, reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias.
- Para las aguas subterráneas evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea, proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas, invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.
- Para las zonas protegidas cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen[102].

II. LA PLANIFICACIÓN

1. Introducción

Desde el punto de vista jurídico, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO[103] afirma que la planificación responde a un proceso de

[102] *Vid*. art. 4.1 de la Directiva marco de aguas. En los apartados 4, 5, 6 y 7 se contemplan determinas circunstancias y situaciones que permiten flexibilizar la consecución estricta de los objetivos generales determinados.

[103] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Administrativo Económico I*,

racionalización en la toma de decisiones, mediante la fijación previa de los objetivos a alcanzar y de las conductas y medios necesarios para ello, durante un periodo de tiempo determinado[104].

Se trata de una definición vigente y genérica del fenómeno planificador, siendo conscientes de que la planificación puede referirse a cualquier tipo de actuación administrativa y que, además, no nos encontramos ante una institución unitaria, ya que la planificación presenta peculiaridades concretas en cada una de sus manifestaciones. Es, por tanto, en el estudio de cada una de ellas donde se ha de residenciar un análisis más particularizado.

Para acercarnos al concepto de planificación nos ayudará conocer su significado etimológico, la evolución del concepto de plan y la evolución del fenómeno planificador para, con posterioridad, pasar a analizar someramente

---

Madrid, La Ley, 1988, pp. 326 y 327. El autor, en el Capítulo V que se titula "La Planificación Económica", dedica de la p. 326 a la 339 al fenómeno planificador en general.

[104] Aunque existen multitud de versiones de la definición de los términos planificación y plan en la literatura jurídica, todas son, en sus elementos básicos, reconducibles a la definición dada. Entre otras, KAISER, en el "Prefacio" de la obra colectiva dirigida por el mismo autor con el título *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. XVII y ss. afirma "La planificación es una forma de acción racional dirigida a un fin"; ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE, definen el sustantivo "plan" como un "programa de acciones y medidas hacia el futuro, que, anticipándose a cambios y variaciones, pretende alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines". *Vid*. "Presentación y estudio introductorio", en KAISER (Dir.), *Planificación I... op.cit.*, p. XXVII; KÖTTGEN define la planificación "como un análisis metódico de cuestiones complejas, realizado sobre la base de informaciones detalladas, y concebido como la premisa de influencias, metódicamente muy distintas, sobre el objeto previamente analizado". *Vid*. "Misión, métodos, instrumentos de la actividad administrativa de planificación", en KAISER (Dir.), *Planificación I ... op.cit.*, p. 220; ORTIZ DE TENA expresa que a pesar de que existan diferentes planificaciones sectoriales, la técnica es la misma ya que implica siempre un proceso de racionalización. *Vid*. *Planificación Hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 17; MARTÍN MATEO define el plan como sigue: "Supone la explicitación formal de una serie de objetivos, temporalmente diferenciados, que afectan a la economía como un todo, para lo que se prevén una serie de acciones racionalmente concatenadas". *Vid*.

cómo se contempla la planificación en nuestro ordenamiento interno vigente y los aspectos que destaca nuestra doctrina.

Queremos aclarar que hemos decidido contemplar el fenómeno planificador desde la óptica de los Estados democráticos, y no hacer referencia al desarrollo de esta técnica en los regímenes totalitarios, aunque precisamente en estos últimos fue y es muy utilizada, porque no es este el contexto de nuestro ordenamiento jurídico y porque tampoco existió ni suele existir en estos Estados una preocupación medioambiental que se refleje en el planeamiento.

2. Significado etimológico

Planificación quiere decir "acción y efecto de planificar", por *planificar* se entiende "someter a un plan estudiado cierta actividad o proceso" y por *plan***,** entre otros significados, "programa de cosas que se piensan hacer y de cómo se piensa hacerlas"[105]. Según estas definiciones, la actividad planificadora comprende la elaboración de un plan y la aplicación o sometimiento de una actividad determinada a ese plan. Así pues, la planificación es la actividad y el plan es el instrumento, pero hay actividad en la elaboración y en la aplicación del plan.

Interesa destacar el hecho que todas estas voces, que tienen la misma raíz, forman parte de una familia encabezada por la palabra *plano-a*[106] que

---

Derecho Público de la Economía, Madrid, Ceura, 1985, p. 42.

[105] MOLINER, *Diccionario de uso del español H-Z*, Madrid, Editorial Gredos, 1994.

[106] La ordenación de las palabras en el diccionario citado *ut supra* nos indica esta aseveración, ya que "las palabras de la misma raíz que están alfabéticamente próximas, o sea que comienzan por esa raíz, están agrupadas formando una familia bajo una que es cabeza de ésta (...), en una serie sangrada, en el interior de la familia, donde figuran definidas". *Vid*. MOLINER, *Diccionario de uso… op. cit*., p. XL.

deriva del latín, en concreto de la palabra "*planus*"[107]. Esto significa que todas estas palabras tienen un origen común, y explica el hecho de que encontremos en la acepción que nos concierne de la palabra "plan"[108], la necesidad implícita de la realización de lo que se entiende por "plano", a nivel del conocimiento más exacto posible de la realidad geográfica sobre la que ha de actuar el plan. La evolución histórica del concepto de la palabra plan nos ayudará a entender este fenómeno.

3. Evolución del concepto de plan

El significado del término plan ha variado con el paso del tiempo. A mediados del siglo XVIII, en Francia y dentro del ámbito urbanístico, se entendía por plan la expresión gráfica de una determinada realidad física, es decir, el plano o proyección de una superficie determinada[109]. En el mismo país a finales del siglo XVIII y principios del XIX el término plan expresa no solo la transposición de una realidad, sino también el diseño o proyecto sistemático de un conjunto determinado a la consecución del cual habrá de orientarse una actividad determinada[110]. La tercera acepción de plan, que se

---

[107] *Plano,-a*. (Cultismo derivado del latín "*planus*") 6. ("Dibujar, Levantar, Trazar"). Representación geométrica en una superficie plana de un terreno, una ciudad, la planta o el corte de un edificio o de una máquina, etc. (*Vid*. *PLAN.). Queremos destacar el hecho que, la autora del diccionario, dentro del catálogo de palabras afines que establece en cada acepción incluye, en esta caso, la palabra PLAN y la marca con un asterisco que indica que el artículo encabezado por la palabra a que afecta contiene un catálogo de palabras afines y relacionadas. *Vid*. MOLINER, *Diccionario de uso… op. cit*.

[108] *Plan***.** 5. Programa de cosas que se piensan hacer y de cómo se piensa hacerlas: "Plan del ensanche de Madrid". (*Vid*. "Cuestionario, Guión, planta, *PROGRAMA. *PLANO. *PREPARAR. *PROYECTAR. *TRAMAR".). Nos limitamos a constatar el mismo fenómeno señalado *ut supra* en sentido inverso. *Vid*. MOLINER, *Diccionario de uso… op. cit.*

[109] Es conveniente llamar la atención sobre el hecho que, el significado de *plan* del siglo XVIII, tanto en Francia como en España, coincide con el significado actual de la palabra *plano*, que se transcribe *ut supra*. Esto no nos debe sorprender, desde el momento que sabemos que ambas palabras derivan del termino latín "*planus*".

[110] En relación con las dos primeras acepciones de la evolución *vid*. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, pp. 93 y 94.

aproxima a la actual, se desarrolla mas tarde e incorpora[111] elementos que expresan una intencionalidad, tratándose de un conjunto de acciones que se orientan hacia la consecución de unos objetivos establecidos con anterioridad[112].

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO estudia las distintas acepciones del término plan en la legislación de fomento del siglo XIX en España[113]. El significado de plan como catastro o plasmación de una realidad concreta[114], a partir de la cual pueda la Administración orientar su actuación posterior, se ejemplifica con la legislación de aguas. En élla se contempla el PH como medio para conocer la riqueza hidráulica y los aprovechamientos existentes en cada cuenca hidrográfica, antes de que la Administración encauce cualquier actuación, para que ésta sea acertada. Aunque no se utilice el término "plan o plano" de manera expresa, en la "Nueva Instrucción que deben observar los corregidores y Alcaldes Mayores del Reyno" de Carlos III de 1788, en Novísima Recopilación, libro VII, título XI, ley XXVII, aparece recogido el concepto aquí expuesto. Primero hay que conocer la realidad de cada cuenca para después poder satisfacer necesidades concretas[115]. En la

---

[111] Lamamos la atención sobre la palabra incorporar, que nos viene e decir que el significado antiguo no desaparece del todo, sino que queda matizado por nuevos elementos que se añaden al ya existente y producen cambios de sentido.

[112] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, "Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966, pp. 40.

[113] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, "Antecedentes del concepto...", *op .cit*., pp. 41 y ss. Significados que, por otra parte, coinciden con los señalados por PREDIERI.

[114] La equivalencia del término "Plan" con plano o planta, como "delineación o descripción de la postura horizontal de alguna casa, exercito ú otra cosa en que se vé como en un mapa", se recoge en el *Diccionario de Autoridades, V*, Madrid en 1737, s.v. Cita recogida de MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, en "Antecedentes del concepto...", *op. cit*., p. 41.

[115] Literalmente se expresa: "Se informarán individualmente por sí, y por relaciones de personas inteligentes y prácticas (...) de los ríos que se podrán comunicar, engrosar y hacerles navegables; a qué costa y qué utilidades podrán resultar de executarlo; en donde se podrá y convendrá hacer nuevas acequias útiles para el regadío de las tierras, fabricar molinos o batanes; en qué estado se hallan los puentes, y los que convendrá reparar o

Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 se constata la misma preocupación, aunque en el texto final tampoco se menciona la palabra "plan o plano" de manera expresa. Sí se menciona expresamente en la Exposición de Motivos del proyecto de CIRILO FRANQUET, finalmente rechazado[116], que " (...) para la vigilancia y distribución de las aguas es indispensable un plano hidrográfico que demuestre su curso, y sus cuadros estadísticos que revelen su caudal y sus aplicaciones. Establecemos como preliminar esta medida importantísima para que pueda conocer el Gobierno la riqueza de que es poseedor y para disponer de la manera más útil y previsora su aprovechamiento (...). De este modo podrá la Administración dedicarse con pleno conocimiento, después de estos estudios preparatorios, a ejercer una influencia directa sobre la producción agrícola e industrial (...)"[117].

---

construir de nuevo; (...) qué puestos convendrá ensanchar, limpiar, mejorar, asegurar o establecer de nuevo; de suerte que por las expresadas relaciones, y por las noticias que adquirieren por sí mismos en las visitas, sepa cada Corregidor puntualmente el estado de todos los pueblos de su jurisdicción, y las providencias que convendrá tomar para su conservación y aumento (...). Para el mismo fin, es muy conveniente facilitar la fertilidad de los campos con el aprovechamiento de todas las aguas que puedan aplicarse a su beneficio; y para lograrle, procurarán que se saquen acequias de los ríos, sangrándolos por las partes más convenientes, sin perjuicio de su curso y de los términos y distritos inferiores".

En la Real Orden de 14 de marzo de 1847 se recoge el mismo concepto ya que se requiere de los jefes políticos *noticias* de las tierras de regadío y secano, así como de los molinos e industrias, *para promover* los riegos donde convenga, *para fomentar* la construcción de fábricas, *noticias* también sobre el caudal de los canales, acequias y saltos de los molinos.

[116] No debemos ignorar que este proyecto es el punto de arranque y que buena parte del material preparado por FRANQUET y las soluciones que propone se asumen y recogen en el proyecto de RODRÍGUEZ DE CEPEDA, que es el que pasará, con escasas modificaciones, a la Ley de Aguas de 1866. *Vid*. MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos, 1963, nota 28, p. XXXIV.

[117] En este fragmento de la Exposición de Motivos del proyecto de FRANQUET aparece el término "*plano hidrográfico"*. Por otra parte en el articulado del proyecto, en el artículo 365, se habla de "planes hidrográficos" en el mismo sentido que en el caso anterior al expresar: "El Gobierno ordenará la formulación de *planes hidrográficos* que abracen todas las cuencas de los ríos y grandes corrientes, haciendo el aforamiento del caudal de sus aguas en las confluencias y en su embocadura en los mares o fronteras". Este hecho nos viene a demostrar que en el S. XIX los términos "plan o plano" se usan indistintamente, sin que se diferencien sus significados de una manera clara.

El concepto de plan como ordenación sistemática de actuaciones para conseguir unas finalidades concretas con efectos vinculantes para la Administración y los particulares también se da en la legislación de fomento del siglo XIX[118]. Este concepto de plan se encuentra en la legislación de obras públicas, donde se incluyen las obras hidráulicas. Las obras hidráulicas y toda actuación sobre el recurso tienen como finalidad conseguir el "máximo aprovechamiento del recurso"[119]. Partiendo del territorio de la cuenca, como ámbito básico de toda planificación hidráulica, en 1933 cristaliza el Plan Nacional de Obras Hidráulicas, que ha constituido el pilar del posterior desarrollo de la política hidráulica del Estado. La concepción del trasvase Tajo-Segura, que tarda más de 40 años en realizarse, se refleja en este Plan de 1933 que conjunta los planes de las diferentes cuencas[120].

Fruto de la evolución de la acepción del término plan, que tiene como consecuencia el hecho que para la materialización de un plan se entienda implícitamente necesaria la realización del correspondiente plano o representación del conocimiento más exacto posible de una realidad determinada, es la confusión y mezcla de los significados que se han dado históricamente[121] y que se plasma en un ejemplo que resalta SEBASTIÁN

En otro fragmento de la Exposición de Motivos también queda reflejada la idea de que primero se ha de conocer la realidad hidrográfica para que la Administración pueda proceder con conocimiento de causa, solo que en este caso no se utiliza la palabra plano: se dice que es deber del Gobierno mejorar y proteger las líneas de los ríos navegables. A este objeto hay que empezar por *formar los mapas hidrográficos* y la clasificación y estadística de los varios ríos. *Vid*. MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *La Ley de Aguas... op. cit*., pp. 51 y ss.

[118] La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, es un ejemplo de lo dicho.

[119] Expresión que, en el siglo pasado, era equivalente a poner a entera disposición de las ansias de progreso económico del hombre el recurso, sin tener en cuenta el ecosistema hídrico o cualquier otro aspecto medio ambiental.

[120] *Vid*. MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas, Coplanarh, 1976, p. 133.

[121] Fenómeno que ya hemos apuntado *ut supra*.

MARTÍN-RETORTILLO[122]: la primera versión del art. 11 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 señala con relación a la declaración de utilidad pública que afecta a las obras comprendidas "en los *planos* generales, provinciales y municipales"[123].

4. Evolución del fenómeno planificador

Si bien en el siglo XIX, como hemos visto, se conocía y utilizaba la planificación como instrumento de actuación administrativa[124], conviene reconocer que el Estado liberal, por sus propios presupuestos legitimadores, no era el más idóneo para favorecer el desarrollo del fenómeno planificador tal como lo entendemos hoy. El Estado liberal se basaba en la confianza de la evolución autónoma de las condiciones sociales, ya que creía en la harmonía inmanente y en la racionalidad de aquélla[125]. De manera que la actitud de la Administración se resume en la frase "laissez faire, laissez passer". Estamos, por tanto, ante una Administración abstencionista y limitadora[126].

---

[122] *Vid*. "Antecedentes del concepto...", *op. cit*., pp. 41 y 42.

[123] El mismo autor, en *Derecho Administrativo Económico... op.cit*., pp. 334 y 335, cita otro ejemplo en el que Fernando VII encarga a un tal Bernardo Ward la realización de un estudio sobre el estado de la economía española. El resultado es un estudio titulado "Proyecto Económico", en el que "se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España con los medios y fondos necesarios para su *plantificación*...".

[124] FORSTHOFF también afirma que "en el siglo XIX eran ya conocidos el concepto y el término de plan, en relación con el presupuesto o con los planes de alineamiento, en materia urbanística, sin olvidar tampoco los planes militares. Incluso no han sido totalmente ajenas al siglo pasado planificaciones en sentido moderno; así intentos de planificación se vincularon al desarrollo de la red de ferrocarriles y de otros medios de transporte". *Vid*. "Sobre medios y métodos de la planificación moderna", en KAISER (Dir.), *Planificación I... op. cit*., pp. 83-84.

[125] *Vid*. FORSTHOFF, "Sobre medios y...", *op. cit.*, pp. 83-87.

[126] Además, según expresa FORSTHOFF, los instrumentos de intervención propios de este tipo de Estado responden a estos criterios. Estas formas de actuación son: Constitución, ley, reglamento, acto administrativo. El autor añade: "La planificación no se adapta a esta lógica. El plan no es una norma que fije presupuestos de hecho abstractos y como tal "tenga validez", sino que su lógica específica resulta más bien de la circunstancia de estar exclusivamente dirigido a la ejecución. Por otra parte, el plan tampoco puede ser comprendido desde la perspectiva de la intervención". *Vid*. "Sobre

Una vez queda demostrado que la supuesta armonía inmanente, en el desarrollo autónomo de las condiciones sociales, no es real, surge la necesidad de crear un nuevo tipo de Estado que se rija por otros principios.

Con el advenimiento del Estado social, el fenómeno planificador se generaliza[127], ya que este tipo de Estado tiene la función y responsabilidad de promover las condiciones para que la igualdad y la libertad de las personas sean reales y efectivas, y la planificación aparece como la técnica idónea para realizar cualquier programa de acción política que se dirija a estos fines[128]. En España entre 1962-1976 se aprueban los Planes de Desarrollo de duración cuatrienal cuyo impulsor y Comisario fue LÓPEZ RODÓ. En los Planes el Estado asumía progresivamente nuevas funciones en la prestación de bienes y servicios[129].

---

medios y...", *op. cit*, pp. 85-86.

[127] En concreto, el origen de la moderna planificación se desarrolla, durante la segunda guerra mundial, en Estados Unidos, en un esfuerzo por prevenir, programar y controlar los resultados de una economía de guerra. Esta planificación económica y presupuestaria la consolida Mac Namara, a comienzos del 1961, en su paso por el Ministerio de Defensa de Estados Unidos. La experiencia se traslada a Europa con resultados desiguales. *Vid*. en relación con el devenir del Estado social y el nuevo papel que asumen los poderes públicos ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE, "Presentación y estudio...", *op.cit*., pp. XXV-XXXII. Los autores en esta última página afirman que "frente al gasto público mínimo, la neutralidad fiscal y el equilibrio presupuestario anual hoy se afirma la tarea interventora y transformadora de la vida social que asume el poder público; su misión redistributiva de la renta nacional; su actuación como catalizador de la vida económica para obtener la expansión máxima potencial de la producción y renta del país; el desarrollo económico, etc. En definitiva, el Estado se ha convertido en la primera fuerza económica del país, que actúa como protagonista y no como espectador. Las expresiones tópicas son bien conocidas: Estado de Bienestar, Estado social, Estado social de Derecho". Nuestra Constitución de 1978 hereda esta ideología planificadora cuya expresión la encontramos en el art. 131 sobre la planificación económica.

[128] Para conseguir estos fines la planificación no solo afecta a la libertad o a la propiedad en una forma concreta, sino que fija los límites y condiciones de ejercicio de la libertad individual. *Vid.* FORSTHOFF, "Sobre medios y...", *op.cit*., p. 86. *Vid*. también MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966, pp. 111 y ss.

[129] Estos planes tratan de configurar la sociedad según unos criterios de equilibrio y de

Junto con el papel que la Administración asume en los Estados intervencionistas, hay dos fenómenos característicos de las sociedades industriales plenamente desarrolladas que motivan el auge del fenómeno planificador: la gran movilidad de las condiciones de vida y la creciente interdependencia que existe en la relación entre las cosas. Esto es así porque la planificación, como técnica de actuación administrativa, permite, por su propia dinámica de funcionamiento, incorporar los cambios que se producen en las variables que se han de tener en cuenta y también permite asumir la interrelación que existe entre diferentes sectores[130].

En una sociedad postindustrial como la nuestra, estando vigentes los dos fenómenos anteriores, aparecen nuevos valores y Derechos de política social y económica, como los que establece el art. 45 CE. Los propios elementos que forman parte de lo que se entiende por medio ambiente tienen una relación dinámica de causa-efecto muy intensa, que no permite perder una visión de conjunto. Además, como hemos visto al estudiar el principio de desarrollo sostenible, el contenido de los valores medioambientales se encuentra fuertemente interrelacionado con otros aspectos que afectan a las condiciones sociales de nuestras vidas. Esto hace, con más motivo, de la planificación un instrumento idóneo para la ordenación de todo el ámbito medioambiental en general. Si a ésto unimos las connotaciones que hemos estudiado que tiene el concepto de plan, que hacen referencia a una idea implícita de estudio de la realidad territorial sobre la que actúa, vemos que en concreto éste es un instrumento perfecto para los ámbitos medioambientales que ordenan el medio físico. Un buen ejemplo es la planificación hidrológica,

---

justicia: promoviendo industrias que en aquel momento no eran competitivas e infraestructuras y viviendas para responder a los movimiento migratorios que se preveían.

[130] *Vid*. KÖTTGEN, “Misión, métodos, instrumentos...”, *op. cit*., p. 219 y 220.

por la enorme dependencia que tiene nuestra sociedad del agua[131], por los efectos que tiene toda actuación hidrológica sobre el medio y por la proyección de los PPHH sobre el territorio de la cuenca hidrográfica. Por estos motivos, entre otros, tiene la planificación hidrológica un papel transcendental en el TRLA.

5. La planificación en el Derecho interno

Nuestra intención es intentar, a partir del articulado de la CE, de la jurisprudencia del TC y de la normativa medioambiental sectorial que ordena el medio físico, extraer las notas necesarias que nos lleven a un concepto de planificación en nuestro ordenamiento. Aunque, como veremos, no siempre será fácil.

5.1. La planificación en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La primera referencia que encontramos se ubica en el art. 38, que se encuentra en la Sección Segunda del Capítulo II del Título I. De su redactado apenas podemos deducir algún elemento definidor de la planificación. Este artículo reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y establece que los poderes públicos garantizan su ejercicio "de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación"[132]. Del articulado y de la falta de adjetivación de la palabra

[131] Sectores como el energético, la agricultura, la industria, el ocio, la acuicultura, el transporte acuático entre otros y las necesidades humanas básicas, que ha de garantizar la administración, dependen del agua.

[132] El texto íntegro del art. dice así: "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

planificación parece que esta tanto puede ser sectorial como tratarse de una planificación económica general. Lo que es evidente es que tanto en un caso como en el otro la planificación condiciona el ejercicio de la libertad de empresa y que se trata de un instrumento elaborado por los poderes públicos que vincula del mismo modo a éstos y a los particulares. Por otro lado, su existencia dependerá de la materialización de la planificación del art. 131 y de las opciones que adopte el legislador a la hora de desarrollar los diferentes títulos competenciales.

El art. 131 de la CE se encuentra en el Título VII rubricado "Economía y Hacienda". De su redacción[133] se deduce: que en primer lugar estamos ante una planificación pública, en este caso estatal; que existe una reserva de ley y por tanto tiene carácter normativo y vinculante para la Administración y los particulares; que no se trata de una planificación económica sectorial, sino que se trata de planificar la actividad económica general; que esta planificación tiene unos objetivos que son atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución; que se establece un procedimiento de participación donde intervienen las Comunidades Autónomas, los sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales y económicas. Para ello se prevé la constitución de un Consejo. Este procedimiento no es de observancia obligada en una planificación sectorial como expresa la STC 188/1989, de 16 de noviembre, en el FJ 5: "(…) precepto éste [el artículo 131.2 de la Constitución] que,

[133] El art. establece: "1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y

como hemos declarado en anteriores ocasiones (SSTC 29/1988 y 227/1988, entre otras), responde a la previsión de una eventual planificación conjunta o de carácter general y global de la actividad económica, según se deduce de su propio tenor y de los antecedentes parlamentarios, por lo que su observancia no es obligada en una planificación de ámbito material más reducido y, menos aún, para la regulación de medidas de fomento como las que ahora examinamos". La STC 227/1988, de 29 de noviembre, en el FJ 20 también establece que no se aplica el art. 131 a una planificación sectorial como la hidrológica. Del mismo modo, la STC 103/1989, de 8 de junio, afirma que una planificación sectorial, como la planificación en el sector de los cultivos marinos, no tiene porque cumplir con lo prescrito en el art. 131.2 de la CE que responde a la previsión de una planificación de la actividad económica de carácter global[134]. Con el mismo criterio pero con relación a la exigencia de reserva de ley impuesta por el art. 131 CE, la STC 145/1989, de 21 de septiembre, afirma, en el FJ 1, que ésta no se puede extrapolar a determinadas acciones de planificación sectorial.

Por otro lado, el art. 149.1.13 CE establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica[135]. Este título competencial ha servido para que el Estado pueda dictar normas y arts. puntuales que establecen las bases de ordenaciones sectoriales que inciden en la economía pero que son competencia de las Comunidades Autónomas y también para que el Estado pueda establecer una coordinación de las ordenaciones y planificaciones sectoriales que tienen un gran contenido económico, y que no son

---

funciones se desarrollarán por ley".

[134] En el mismo sentido la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 4, la STC 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3, la STC 45/1991, de 28 de febrero, en el FJ 5 y la STC 29/1986 en el FJ 3.

[135] Art. 149.1.13 textualmente dice así: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

necesariamente competencia de éste, a través de la regulación de una actividad planificadora que tiene una importante significación económica[136], como por ejemplo la hidráulica. En ambos casos el Estado coordina. Esta virtualidad viene dada por el carácter "horizontal" de este título competencial que se proyecta sobre las principales decisiones de carácter económico. Cuando estas decisiones se proyectan sobre una competencia autonómica, esta última queda condicionada y subordinada por la intervención estatal[137].

Ejemplos jurisprudenciales de esta primera realidad se encuentran en el FJ 4 de la STC 188/1989, de 16 de noviembre, cuando establece que "Se trataría, pues, de un nuevo supuesto en el que las competencias específicas de la Comunidad Autónoma sobre agricultura han de concurrir y hacerse compatibles con las genéricas competencias que el Estado retiene sobre ordenación o planificación de la actividad económica (…). La posibilidad que el Estado tiene de incidir sobre la ordenación del sector agrícola se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y

---

[136] En relación con esta cuestión FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirma que la planificación es el "único instrumento capaz de asegurar el imprescindible engarce en una estrategia global, es decir, en un verdadero sistema, de la totalidad de acciones, programas o planes de contenido económico a realizar por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus propias competencias con los que el Gobierno central elabore en desarrollo de las suyas, cuestión ésta capital en la que está en juego la propia eficacia en el servicio a los intereses generales que el artículo 103.1 de la Constitución exige a todas las Administraciones públicas, eficacia que simplemente no puede conseguirse si ese engarce no se produce, pues ni el Estado en cuanto tal, ni las Comunidades Autónomas disponen, aisladamente considerados, en ningún sector de todos los resortes precisos para optimizar sus esfuerzos". *Vid.*"La planificación económica, camino de libertad", en VVAA, *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol I, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, pp. 74-75.

[137] BAYONA ROCAMORA lo expresa con las siguientes palabras: "*la competència autonòmica no és negada, però l'exercici resta condicionat, en tot cas, per la intervenció eventual de l'Estat, la qual cosa col.loca la competència autonòmica en un pla intersticial i en una posició subordinada*". Esta competencia se funda en "*el reconeixement a l'Estat d'un poder independent d'intervenció en l'esfera econòmica, que es projecta sobre tots els seus subsectors i que no té un límit clarament definit quant al seu grau d'extensió*". *Vid. El dret a legislar en l'Estat autonòmic*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, p. 207.

coordinación de la planificación económica". La STC 76/1983, de 5 de agosto, en el FJ 14 también reconoce la posibilidad de que basándose en el art. 149.1.13 se fijen las bases de sectores económicos concretos. La STC 144/1985, de 25 de octubre, en el FJ 2 afirma que las zonas de agricultura de montaña, a que hace referencia el art. 5, a), de la Ley 28/1982 impugnado, son ámbitos territoriales donde se ha de desarrollar una actividad de planificación económica y que las competencias que más directamente están afectadas son las del art. 149.1.13 CE y art. 10.25 del Estatuto de Autonomia de País Vasco que hace referencia a la "promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica". La misma sentencia en el FJ 4 concluye que "los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña (…) se configuran como medidas de coordinación (…) en materia de planificación económica". En la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en el FJ 20 b) se afirma que el agua es un recurso natural escaso e indispensable para el ejercicio de múltiples actividades económicas y es por ello que la planificación hidrológica "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 artículo 149.1.13 CE de la Constitución". Es verdad que muchas veces la planificación es el instrumento ideal para gestionar recursos escasos que se consideran indispensables por diferentes motivos, ya sean económicos, ya sean medioambientales. La STC 103/1989, de 8 de junio, en el FJ 5 reconoce que la competencia del Estado del art. 149.1.13 "puede proyectarse sobre el sector económico de los cultivos marinos" siempre que no se vacíen de contenido o se limiten irrazonablemente las competencias autonómicas.

Con relación a la segunda realidad coordinadora apuntada, en el FJ 20e) de la STC 227/1988 antes citada, se utiliza el mismo título competencial para legitimar al Estado para establecer mecanismos para coordinar diferentes

planificaciones sectoriales. Estos mecanismos se establecen en el TRLA en relación con la planificación hidrológica y operan a través de ella, como estudiaremos con más detalle más adelante. Ahora bien, nosotros consideramos importante retener la idea, que estudiaremos en el apartado de la coordinación, de que se utiliza el instrumento planificador para coordinar. Esta realidad también se constata en el FJ 20b). La STC 118/1998, de 4 de junio, en el FJ 12 en referencia a un conflicto de competencia en el que se impugna el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (en adelante RAPAPH), recuerda "la relevante significación de la planificación hidrológica como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones públicas [(STC 227/1988, fundamento jurídico 20, párrafo d)[138]] y el carácter vinculante de los planes hidrológicos (arts. 38.3 de la Ley de Aguas y 116 del Reglamento)". También la STC 45/1991, de 28 de febrero, en el FJ 3 recuerda que la actividad planificadora que realiza el Estado en virtud del art. 149.1.13 de la CE "es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía (…) toda planificación responde a una finalidad coordinadora y sistematizadora, para tratar de potenciar mecanismos que eliminen las posibles contradicciones entre las distintas Administraciones públicas implicadas y que ostentan competencias muy diversas". Mas adelante en el

[138] Que expresa: "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".

FJ 4 se afirma que el Estado a través del art. 149.1.13, es decir en el marco de la planificación sectorial, ejerce una competencia estatal de coordinación.

La palabra planificación no vuelve a aparecer en el articulado de la CE, aunque es verdad que aparece el sustantivo ordenación que entendemos que engloba en su significado a la actividad planificadora, aunque también comprende el resto de las facultades normadoras. A título de ejemplo el art. 149.1.22 CE establece la competencia exclusiva del Estado con relación a "la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (…)". También en el art. 148.1.3 CE se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Es verdad, por otro lado, que el establecimiento de muchas competencias se realiza concretando la materia pero no las funciones. Cuando esto ocurre se entiende que el ente que tiene atribuida la competencia la tiene con relación a todas las funciones. Por tanto, en estos casos también se incluiría la función planificadora. Un ejemplo sería la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.21 sobre "ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma".

En definitiva, del análisis realizado hasta ahora podemos concluir que la jurisprudencia del TC no define ni conceptúa el término planificación. Básicamente nos dice que es un instrumento coordinador que se utiliza para gestionar recursos escasos que se consideran indispensables. Por otro lado, del articulado constitucional se deduce: que se trata de un instrumento elaborado por los poderes públicos con participación de los sectores

afectados; que se utiliza para ordenar aspectos o sectores que tienen incidencia económica; que tiene carácter normativo y por tanto es vinculante tanto para los particulares como para los poderes públicos y en consecuencia les condiciona en sus actuaciones y que esta destinado a cumplir unos objetivos.

Para intentar completar las notas comunes definitorias del concepto de planificación en nuestro ordenamiento y a la vez adentrarnos en el estudio específico de la planificación medioambiental que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico, que es la que constituye objeto de estudio en este trabajo, consideramos necesario analizar previamente la legislación estatal medioambiental que regula la planificación mencionada y que resulta aplicable a todas las Comunidades Autónomas por razón de los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta.

5.2. La planificación medioambiental que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico en la normativa estatal

Antes de adentrarnos en el tema queremos advertir dos cuestiones. En primer lugar, cuando hablamos de planificación que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico nos estamos refiriendo a aquella planificación en la que el territorio y el medio físico en general se consideran el elemento y el objeto principal de la planificación, sobre el que se proyecta toda actuación administrativa para protegerlo, transformarlo y mejorarlo, y no el mero soporte de toda actividad humana sujeta a planificación. Esta planificación además mantiene la necesidad implícita de la realización de lo que se entiende por “plano”, a nivel del conocimiento más exacto posible de la realidad geográfica sobre la que ha de actuar el plan. Este concepto de plan entronca con su significado etimológico y con la evolución del concepto ya

estudiado en epígrafes anteriores. En segundo lugar, hay que señalar que en relación con la planificación de la ordenación del territorio y la urbanística, es poca la legislación estatal que podemos analizar[139], desde el momento que esta materia es competencia de las Comunidades Autónomas. En el caso de Cataluña, esta competencia se asume en el art. 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De manera que las referencias que aquí se hagan corresponden a normas y arts. que se dictan sobre la base de otros títulos competenciales estatales. A parte de esta normativa, y de acuerdo con el concepto de medio ambiente que hemos estudiado en el apartado anterior, analizaremos el TRLA y la LCEN.

Del análisis del TRLA, se deduce que la planificación adopta un papel protagonista, desde el momento en que el art. 1.4 afirma que toda actuación sobre el dominio público hidráulico se debe someter a la planificación hidrológica. La importancia del instrumento planificador también se evidencia en la LCEN, cuando en el art. 4 se afirma que la planificación de los recursos naturales ha de servir para adecuar su gestión al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. No podemos olvidar tampoco el papel protagonista que ostenta el planeamiento en el régimen del suelo y la ordenación urbana. Para empezar, el planeamiento de manera general determina los usos del suelo y, además, los planes urbanísticos clasifican el suelo, determinan las facultades urbanísticas del

[139] Reducida a los preceptos que han quedado vigentes del TRLS, tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, y de la LRSV, tras la STC 164/2001, como veremos en el capítulo segundo de esta tesis.

Derecho de propiedad y, por tanto, los aprovechamientos y los Derechos y deberes de los propietarios del suelo y posibilitan la transformación del suelo.

La planificación está orientada a conseguir unos objetivos que se suelen especificar en la legislación que la regula. En el art. 40.1 del TRLA se especifican los objetivos a conseguir y las medidas que utilizará la planificación para llevarlos a cabo. En el art. 4, apartados 1, 3 y 4, de la LCEN también se determinan las finalidades y los objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORNA) y las medidas para conseguirlos.

Una de las notas consustanciales de toda planificación que incide sobre el territorio es la delimitación del ámbito territorial. El apartado 3 del art. 40 del TRLA hace referencia a la determinación del ámbito territorial de cada PH. El art. 4.4 a) de la LCEN establece que los PORNA delimitaran el ámbito territorial objeto de ordenación.

Es evidente que la planificación objeto de nuestro estudio es pública desde el momento que son las Administraciones Públicas los sujetos competentes para llevarla a cabo. El apartado 4 del art. 40 del TRLA establece que los PPHH son públicos y vinculantes. La obligatoriedad de los planes para la Administración y los particulares y su carácter público también se especifica con relación a los planes urbanísticos en los arts. 133 y 134 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS). De igual manera, la LCEN establece en el art. 5.2 que los PORNA que apruebe la Administración son obligatorios y ejecutivos.

El carácter flexible de los planes, para que se puedan actualizar periódicamente y revisar cuando se considere necesario, aparece reflejado en el art. 41 del TRLA.

La planificación es un instrumento que no crea por sí solo Derechos subjetivos en favor de particulares. Ahora bien, en la legislación de aguas continentales, los particulares tienen Derecho a exigir indemnización cuando a través de la planificación se modifican concesiones ya otorgadas[140]. Con relación a ello también en el art. 2.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LRSV), se establece que "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes".

En referencia al procedimiento de elaboración y revisión de los planes, la LRSV, en el art. 6, garantiza la participación pública en los procesos de planeamiento y el Derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados y de los particulares. Lo mismo se postula en relación con el procedimiento de elaboración de los PORNA en el art. 6 de la LCEN[141].

En relación con los contenidos, el art. 42 del TRLA fija el contenido obligatorio de los PPHHC y el art. 45 se refiere al contenido necesario del

[140] En concreto en el art. 65.3 del TRLA se dice que cuando las concesiones se revisen por exigencias de adecuación a los PPHH, "el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa". *Vid*. también la DT 5ª.

[141] El art. dice así: "El procedimiento de elaboración de los planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley".

PHN. En el art. 4.4 de la LCEN también se establecen los contenidos mínimos de los PORNA.

Para acabar, y dentro de las medidas coordinadoras, el art. 43.3 TRLA establece una regla de prevalencia, delimitación o de coordinación entre planes que solo se aplica a las cuencas intercomunitarias, ya que no estamos ante una norma básica. La LRSV en el art. 9.1 también establece una medida coordinadora al afirmar que el suelo no urbanizable es el que está sometido a algún régimen especial de protección, incompatible con su transformación, de acuerdo con otros planes sectoriales. De manera que estos planes sectoriales se han de respetar por los urbanísticos. En coherencia con esta determinación, en el art. 5.2 de la LCEN se expresa que las disposiciones de los PORNA constituyen "un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes". Esta prevalencia se especifica en el art. 19.2 entre los Planes Rectores de Uso y Gestión (en adelante PRUG) de los Parques y el planeamiento urbanístico[142].

La LCEN regula en el art. 19 el instrumento de planificación y de gestión de los Parques, los PRUG, cuya aprobación corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Estos Planes también reúnen las características que hemos enumerado.

[142] En concreto se afirma que "los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa

El TRLA también establece medidas de coordinación, pero en este caso preventivas en relación a otras planificaciones y actividades de diferentes Administraciones en el punto 2 y 6 del art. 40. La LCEN, en la letra e) del apartado 3 del art. 4 y en la letra f) del apartado 4 del art. 4, habla en el mismo sentido de criterios orientadores y de referencia con relación a otras políticas sectoriales.

En conclusión, del análisis realizado a la normativa estatal que regula la planificación medioambiental que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico, podemos destacar las siguientes aportaciones a las notas características del concepto de planificación: el papel protagonista que desempeña la planificación en los diferentes sectores; la necesaria delimitación del ámbito territorial; la flexibilidad del instrumento para posibilitar su actualización y revisión periódica; la no creación por sí mismo de Derechos a favor de los particulares; la existencia de unos contenidos delimitados y necesarios; el establecimiento de unas normas de coordinación preventivas y de otras que funcionan *a posteriori*.

6. Tratamiento doctrinal de la planificación

Existen multitud de estudios con relación a las diferentes planificaciones sectoriales que existen en nuestro ordenamiento. Ahora bien, no es tan abundante la literatura que haga referencia a un tratamiento de la planificación en general, como instrumento jurídico al servicio de los poderes públicos, entre otras razones por la dificultad de tipificar el fenómeno planificador debido a que son muchas las formas a través de las que se

---

urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

actualiza[143]. Del análisis de tales contenidos vemos que no existen discrepancias manifiestas y significativas en las conclusiones de los diferentes autores, aunque si se pueden detectar tratamientos enfocados desde diferentes puntos de vista.

Muchos de los aspectos que destaca la doctrina han sido ya comentados al señalar los elementos que se deducían del análisis del ordenamiento jurídico. Aunque aquí aparecerán tratados con diferente calado.

6.1. Intento de definición

Es interesante, por completa, la definición de planificación de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO[144]. Intentaremos a través de ella hacer incidencia en los elementos y la realidad física sobre la que se estructura la planificación. La planificación - dice - "arranca siempre de la consideración *global y conjunta* de una determinada realidad. Con el fin de incidir en ella y para *alcanzar determinados objetivos*, establece las *conductas* que hay que seguir, precisando también los *medios* necesarios al efecto. Expresiones, las que han quedado subrayadas, que son las que permiten aproximarnos a una posible categorización del esquema estructural

[143] Según SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO planificación y plan no son conceptos necesariamente coincidentes. Todo plan conlleva una determinada actividad o planificación pero se puede planificar no sólo a través de planes. Los objetivos que la planificación postula se pueden alcanzar a través de muy diversas técnicas de acción. Como concesiones, autorizaciones, subvenciones, etc. De manera que se acaba afirmando que es imposible tipificar el fenómeno planificador porque son muchas las figuras o instrumentos que se utilizan para llevarlo a cabo. *Vid. Derecho Administrativo Económico, op. cit*., p. 333. EMBID IRUJO no aconseja realizar un tratamiento unitario de toda la planificación administrativa ya que, dadas las peculiaridades de cada una de las diferentes planificaciones, los resultados son mas fructíferos si se profundiza a nivel de cada sector. *Vid. La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 18.

[144] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Administrativo Económico, op. cit*., pp. 326-327.

al que responde el fenómeno planificador y el propio concepto de plan, cuyas previsiones, en cualquier caso, se proyectan además *durante un tiempo* determinado".

Destacamos el aspecto de que la planificación ha de considerar una realidad determinada de una manera global y conjunta[145]. Es evidente, como señala MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN[146], que un plan, si no queremos que se convierta en un instrumento utópico e irrealizable, ha de partir de una realidad presente, de los hechos, para a partir de ellos crear una nueva realidad. Para considerar esta realidad es necesario en primer lugar definir y delimitar el área del problema o ámbito del problema que se concibe como un sistema endógeno. Delimitado este ámbito, se ha de estudiar la realidad del sistema. Este sistema es complejo desde el momento que es abierto, cualquiera que sea la delimitación geográfica y, por tanto, el sistema exterior lo condiciona, y dinámico en el espacio y en el tiempo[147]. En este sentido también KAISER afirma, que un rasgo propio de la planificación es su carácter radical, es decir, que el plan se ha de concebir a partir de la "naturaleza de las cosas", a partir de su realidad. De manera que todo plan

[145] SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO lo explica de la siguiente manera: "Se trata, (…), de afrontar una realidad en su conjunto, desde la perspectiva de su ordenación sistemática y global: un planteamiento que es consustancial a la planificación, en cuanto ésta es expresión de un proceso de racionalización muy claro y definido. La razón opera siempre con totalidades". *Vid. Derecho Administrativo Económico, op. cit.*, p. 331.

[146] *Vid.* "La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad", *Revista de Administración Pública*, núm 81, 1976, pp. 104-143. El autor francés MASSÉ destaca la importancia de la realidad en la fase de determinación de los objetivos ya que afirma que no es suficiente que el objetivo sea posible, sino que es necesario que sea también realizable de acuerdo con la realidad de medios, técnicas y adhesiones. *Vid. El plan o el antiazar*, Barcelona, Nueva colección Labor, 1968, pp. 26-27.

[147] GÓMEZ OREA, "Planificación y gestión del medio", *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 264-273.

implica una "ocupación" del ámbito planificado, de la realidad planificada[148].

Siguiendo con la definición dada por SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, vemos que la planificación tiene como finalidad incidir en la realidad. El propio autor nos dice mas adelante que la planificación "es un modo, una técnica operativa de actuar" y que la Administración actuará y ejecutará la planificación a través de las diferentes vías de actuación que posee: autorizaciones, concesiones, imposición de cargas y obligaciones, medidas de fomento, ejecución de su potestad sancionadora, regulación de los comportamientos de los administrados a través de relaciones de sujeción especial, etc[149]. Dentro de este razonamiento, EMBID IRUJO afirma que la planificación es la máxima expresión de la voluntad de intervención de la Administración. Ésta para configurar la realidad económica y sociológica de una manera determinada, lo hace a través de los planes administrativos, lo que ha provocado una gran profusión en la utilización de este instrumento, de manera que el autor acaba afirmando que en el plano abstracto la acción administrativa se relaciona con la existencia del plan administrativo[150]. En la línea de estas afirmaciones, y en el marco de las coordenadas en que se mueve nuestro estudio, KAISER expresa que un plan es siempre un modelo de acción y que la planificación es una cuestión administrativa[151]. Es

---

[148] *Vid*. "Reflexiones filosóficas sobre la planificación", en KAISER (Dir.), *Planificación I... op.cit*., pp. 9-10.

[149] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Administrativo Económico*, *op. cit*., pp.327, 414.

[150] *Vid.* "La planificación hidrológica", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 115-121 y la monografía *La planificación hidrológica... op. cit.,* pp. 15-26.

[151] En relación a ello el autor continua diciendo "Esto no quiere decir que sea monopolio del Ejecutivo; tampoco implica un argumento en contra de una participación funcional y adecuada del Parlamento en la planificación. Ahora bien, la práctica muestra que, incluso para la realización de sus funciones tradicionales, los Parlamentos tienen que ser estimulados (…). En cambio, el Ejecutivo, que gusta de adoptar decisiones, resulta más idóneo para la concepción, ejecución y aplicación de planes". *Vid*. el "Prefacio", *op. cit*., pp. XVIII-XX.

evidente, pero a la vez interesante mencionar, la distinción que hace KÖTTGEN en relación con la actividad administrativa que hay en todo proceso de planificación. Por un lado, está la actividad administrativa relacionada con la elaboración del plan y, por otro lado, la actividad administrativa sistemática conforme a un plan[152], donde la Administración utilizará todos los procedimientos y fórmulas de actuación de los que dispone, que se traducirán normalmente en actos administrativos concretos.

La definición que hemos dado no distingue entre fines y objetivos, aunque es interesante tener en cuenta las aportaciones que realizan otros autores con relación a la importancia que tiene la determinación de los fines en todo fenómeno planificador. GÓMEZ OREA señala que es necesario explicitar los fines y las intencionalidades que se buscan en el área del problema. Este autor distingue nítidamente entre fines y objetivos o metas al expresar que los segundos se obtienen de la comparación entre la imagen que proyectan las tendencias detectadas bajo el supuesto de inalterabilidad de las fuerzas con la imagen de las finalidades[153]. La diferencia que hay que salvar entre estas dos imágenes será lo que determinará las metas y objetivos a conseguir. Hay autores, como LÓPEZ RODÓ, que consideran que la planificación es ante todo elección de valores[154], elección de valores que tiene su traducción en los fines que el plan quiere alcanzar. La importancia en la determinación de los fines ha llevado a ARIÑO ORTIZ y a GALLEGO

[152] *Vid*. KÖTTGEN, "Misión, métodos, instrumentos...", *op.cit*., pp. 220.

[153] El autor también diferencia ambos conceptos al decir que "Los objetivos son imágenes específicas, concretas, que se pretende lograr a corto o medio plazo, en contraposición a los fines que son intenciones o aspiraciones voluntarias hacia un estado ideal a que se tiende a largo plazo". *Vid*. "Planificación y gestión...", *op. cit*., p. 274.

[154] Al autor citado la afirmación transcrita le sirve para llamar la atención sobre la idea de que toda labor de planificación se ha de realizar cerca del pueblo, para conocer el interés público y por tanto los valores que se han de elegir. Para ello el autor reclama nuevas vías de integración del ciudadano en el Estado y nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de decisiones. *Vid*. "Prefacio", en KAISER (Dir.), *Planificación I…, op. cit*, p. XIII.

ANABITARTE a afirmar que para resolver los problemas que son transectoriales no es suficiente con coordinar sino que es importante tener siempre muy claros y no perder de vista los fines últimos y los valores que se quieren conservar o conquistar con las acciones a llevar a cabo[155]. Por otro lado, y en el mismo sentido, FORSTHOFF destaca la importancia de tener claro los fines de toda planificación para poder controlar la interdicción de la arbitrariedad y la proporcionalidad de las medidas que adopta la Administración[156].

De acuerdo con la definición dada por SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO vemos que el plan ha de servir para alcanzar determinados objetivos que se han de delimitar y establecer[157]. Según el autor, el plan como técnica de acción, se establece y legitima para conseguir unos objetivos. Esto afirma el carácter instrumental del plan. Por otro lado, la determinación de los objetivos es normalmente una opción política. Es necesario su conocimiento para tener un referente interpretativo para su correcta ejecución. Éstos objetivos, según DE LA MORENA Y DE LA MORENA, normalmente se excluyen o condicionan recíprocamente. Este fenómeno hace referencia a la imposibilidad de satisfacer todos los objetivos al mismo tiempo y con sólo los medios de que se dispone en el momento en que la acción se emprende. Esto significa que habrán de utilizarse los medios de que se dispone de la manera más beneficiosa para el conjunto de la población[158]. De manera que habrá que pensar en diferentes alternativas y seleccionar la mejor después de evaluarlas en relación con los objetivos[159].

---

[155] *Vid*. "Presentación y estudio...", *op. cit*., p. XXXIX.
[156] *Vid.* FORSTHOFF, "Sobre medios y...", *op. cit.,* p. 94.
[157] *Vid. Derecho Administrativo Económico, op. cit*., pp. 327-328. El conocimiento de los objetivos es, de acuerdo en este punto concreto con PREDIERI, indispensable para evaluar la adecuación de las medidas que se adoptan a los fines que se quieren alcanzar. *Vid. Pianificazione e costituzione, op. cit*., pp. 308-309.
[158] *Vid.* "La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás

De acuerdo con lo que acabamos de decir, un plan para considerarse completo, acabado y, lo que es más importante, operativo, ha de especificar las conductas o los programas de acción que se han de seguir y los medios materiales y jurídicos que se han de utilizar para llevar a cabo los objetivos. Esto último incluye la determinación de las inversiones a realizar y su traducción presupuestaria[160].

Para acabar con el análisis de la definición dada, no nos podemos olvidar del hecho de que toda planificación se proyecta sobre un periodo de tiempo determinado. Esto significa que los planificadores han de saber prever el futuro para poder adoptar las medidas correctoras necesarias en el presente.

De manera que con la planificación se proyecta la conducta racional del hombre, ya que con bienes que son limitados se pretende dar satisfacción a multitud de demandas, entre ellas la medioambiental, en un periodo de tiempo determinado. Se trata como afirma KAISER de planificar la limitación en un momento en que el crecimiento económico ya no se considera como un objetivo absoluto[161].

Vistos los elementos y aspectos estructurales de la planificación, nos parece importante llamar la atención sobre las dificultades que entraña la

---

funciones administrativas", *Documentación Administrativa*, núm. 89, 1965, pp. 62-63.

[159] Según GÓMEZ OREA: "La generación de alternativas constituye la etapa más creativa del proceso. Se trata de encontrar un conjunto de soluciones que en mayor o menos medida satisfagan los objetivos detectados y otros criterios deseables, sobre la base de que siendo algunos de ellos conflictivos, y aun contradictorios, resulta imposible encontrar la solución que optimice a todos al mismo tiempo". *Vid.* "Planificación y gestión...", *op. cit*., p. 275.

[160] ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE insisten sobre este último aspecto en la "Presentación y estudio...", *op. cit*., p. XXXV-XXXVII.

utilización del citado instrumento. En relación con ello, MARTÍN MATEO afirma que "hay, desde el punto de vista técnico, fundadas reticencias sobre la posibilidad de enlazar inteligentemente las múltiples variables con que la planificación tiene que enfrentarse; lo que se ha dicho supera la capacidad de la mente humana, pero sobre todo existen explicables reservas en cuanto a la factibilidad de anticipar las condiciones del futuro o de disciplinar conductas que escapan incluso al control de los más autoritarios Estados"[162]. En el ámbito concreto de la planificación hidrológica, GARCÍA DE ENTERRÍA también duda de las posibilidades de realizar una planificación tal como la determina la legislación de Aguas, teniendo en cuenta las limitaciones técnicas, humanas y materiales de los órganos de cuenca[163].

6.2. Reflexiones sobre la configuración jurídica de la planificación

En primer lugar, es importante destacar *el grado de certeza que la planificación establece en el tráfico jurídico*. A través de ella los Poderes Públicos se autolimitan[164] y, por tanto, determinan el grado de libertad que les queda a los administrados[165]. De manera que se puede considerar que este

---

[161] *Vid.* KAISER, "Prefacio", *op. cit.*, p. XIX.

[162] MARTÍN MATEO, *Derecho Público de... op.cit*, p. 42. En el ámbito también de la planificación económica se afirma que el Plan entra en crisis como conformador de las decisiones económicas entre otras razones por la dificultad de acertar en las previsiones y de efectuar decisiones eficientes que se han de basar en una gran cantidad de información difícil de manejar. *Vid*. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, "La planificación económica", en ARIÑO ORTIZ (Dir.), *Principios de Derecho Público Económico (Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica)*, Granada, Comares, 2001, p. 332.

[163] *Vid.* el prólogo que redacta el autor en la monografía de DEL SAZ CORDERO, *Aguas subterráneas, aguas públicas: El nuevo derecho de aguas*, Madrid, Marcial Pons, 1990, pp. 5-7.

[164] MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Administrativo Económico, op. cit.*, p. 331.

[165] FORSTHOFF afirma que el plan fija los límites y condiciones de ejercicio de la libertad individual. *Vid*. "Sobre medios y...", *op., cit.*, p. 86. Según KAISER "Planificar no sólo supone limitar las posibilidades de elección, como afirman los defensores de la economía dirigida, sino también ampliarlas. El análisis de las posibilidades futuras, de

instrumento ayuda a un control judicial posterior y a establecer una garantía para los ciudadanos[166]. De hecho, se considera que el plan puede llegar a ser un instrumento definidor de Derechos y obligaciones[167]. Según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la virtualidad de los planes como instrumentos limitadores de la discrecionalidad administrativa no queda cuestionada por el hecho de que estos se vean afectados por una serie de variables que obliguen a una determinada flexibilidad. El autor defiende esta afirmación diciendo que tiene que existir un equilibrio entre una flexibilidad necesaria y la fijación de una serie de aspectos que han de existir para que la planificación pueda cumplir con su cometido e imponerse al azar y al devenir del mercado económico. Estas precisiones mínimas son las que reducen la discrecionalidad de la Administración y hacen que aumente, por tanto, la libertad y la seguridad de los ciudadanos[168].

La sistematización y la racionalidad inherente en todo plan sirve a la eficacia[169] y la coordinación de la actuación administrativa. De hecho,

---

un futuro que se revela posible, es el más asombroso modo de formación de nuestras posibilidades de elección y, al mismo tiempo, el de más alcance a largo plazo. (…). Se trata (…) del futuro del respectivo objetivo examinado científicamente (…). Toda ampliación de las posibilidades de elección supone un aumento de la libertad real - para aquellos que pueden elegir -". *Vid.* "Reflexiones filosóficas sobre...", *op. cit*., p. 8.

[166] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ considera que el plan genera libertad para los administrados y reduce la incertidumbre en relación con la acción administrativa, ya que sirve para definirla y, por tanto, limitar la discrecionalidad administrativa. Todo ello, evidentemente, facilita el control judicial posterior. *Vid*. "La planificación económica…", *op. cit*., p. 64.

[167] Entre otros EMBID IRUJO afirma que el cambio de concepción de la idea de planificación ha llevado e considerar el plan no solo como mero instrumento de actuación administrativa sino también, y en según que casos, como "técnica esencial para el mismo ejercicio de los derechos fundamentales por los ciudadanos". *Vid*. *La Planificación hidrológica... op. cit*., pp. 20-21. PAREJO ALFONSO también establece que en determinadas planificaciones hay tal nivel de reglamentación que se llegan a definir el contenido de Derechos. *Vid*. "El medio ambiente", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo. Parte especial,* vol.2, Barcelona, Ariel, 1998, p. 255.

[168] *Vid.* "La planificación económica...", *op. cit.,* pp. 67-68.

[169] EMBID IRUJO, *La Planificación hidrológica... op. cit*., p. 21.

IMBODEN define el plan como un medio de coordinación de actos de poder[170]. En esta misma línea, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ considera que la aportación más importante de la planificación a la forma de actuar de la Administración es la coordinación de su actividad, el autor incluso llega a afirmar que esta aportación "es su razón de ser, su virtualidad propia, su esencia última, su justificación y la justificación también de su tratamiento como una categoría nueva"[171]. Ahora bien, esta coordinación muchas veces se limita a las actuaciones a realizar en un sector determinado, ignorando el resto de actuaciones administrativas[172].

Resulta una cuestión fundamental a nivel doctrinal el planteamiento de *la naturaleza jurídica de los planes administrativos*. Con relación a ello, parte de la doctrina considera que los planes administrativos, que inciden y que tienen efectos en el estatus jurídico de los particulares, tienen naturaleza normativa, como es el caso de los planes urbanísticos[173] y los PPHH[174]. En

---

[170] IMBODEN, "Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut", *Das grundgesetz und die oeffentliche gewalt inter, VVDSRL*, núm. 18, 1960, pp. 123-126.

[171] Aunque el autor no utilice la palabra coordinación se refiere a ella al afirmar que la planificación sistematiza la actividad administrativa, convirtiendo en un "conjunto coherente" la unión de todas las técnicas y formas de actuación tradicionales e integrando "todas las acciones y proyectos en un conjunto unitario orientado a unos fines concretos que son los que le dan sentido como unidad". Se destaca el hecho de que en todo plan las técnicas que se utilizan son "mutuamente interdependientes" y se engarzan unas a otras para que funcionen a una. *Vid.* "La planificación económica...", *op. cit*., pp. 55-58. En otros escritos del autor si que se menciona expresamente la función coordinadora de los planes. En concreto al autor en el artículo "Derecho, Medio Ambiente…", *op. cit*., p. 9, afirma que: "el plan es, precisamente, una técnica de síntesis cuya virtualidad específica radica en la capacidad de comprender, integrar, coordinar y funcionalizar todas las demás".

[172] FORSTHOFF ya detecta que el problema del fenómeno planificador es que no se establecen mecanismos coordinadores eficaces entre las diferentes planificaciones que operan sobre el territorio, porque fallan los conceptos y métodos que se han utilizado hasta ahora. El autor señala que, en estos casos, las normas generales de colisión de las leyes no sirven porque en los planes la colisión se detecta en la fase de ejecución y considera necesario que los diferentes órganos, que intervienen en la elaboración de los diferentes planes, se interrelacionen y cooperen. *Vid.* "Sobre medios y...", *op. cit*., pp. 87 y 93.

[173] La naturaleza normativa de tales planes se constata por MUÑOZ MACHADO. *Vid.*

cambio los planes administrativos cuyos efectos se circunscriben dentro del ámbito de la Administración y no producen efectos a terceros se pueden considerar meros actos administrativos. Dentro de esta línea argumental encontramos autores como EMBID IRUJO[175] y parece que también este es el criterio de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO[176]. Por otro lado, hay autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ[177] que afirman, con carácter general, la naturaleza normativa de los planes administrativos. El autor considera que el hecho que los planes vinculen o no a los particulares no afecta al carácter normativo de éstos. Por otro lado, el autor defiende la idea de que los planes que se califican de internos no dejan de tener trascendencia externa y de afectar a los administrados[178]. De manera que existen autores que tratan esta temática independientemente de la calificación de los efectos que puedan tener los planes. Entre ellos también incluimos a GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO y MUÑOZ MACHADO[179]. Por otro lado, otros autores como FORSTHOFF ponen de manifiesto que el plan es un *tertius genus* entre la norma y el acto. Es decir, un acto relevante

---

"El planeamiento urbanístico", en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. II, Madrid, Civitas, 1988, pp. 1741 y ss; también por GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO. *Vid. Lecciones de Derecho urbanístico I*, Madrid, Civitas, 1979, pp. 163-171; y por GONZÁLEZ NAVARRO en relación con la doctrina "de los elementos normativos desgajados". Aunque no haga mención expresa a los planes administrativos, esta claro que éstos se incluyen en lo que son las normas sucesivas que concretan y desarrollan a otras anteriores. *Vid. Derecho administrativo español*, Tomo II, Pamplona, Universidad de Navarra, 1988, pp. 107 y 108.

[174] Esta postura se defiende, entre otros, por EMBID IRUJO en *La Planificación hidrológica... op. cit.*, pp. 222-230.

[175] *Vid. La Planificación hidrológica... op. cit.*, pp. 221-222.

[176] *Vid. Derecho Administrativo Económico… op. cit.*, pp. 409-411.

[177] *Vid.* "La planificación económica...", *op. cit.*, p. 63.

[178] El autor pone como ejemplo los planes de obras y servicios del Estado, Provincia o Municipio. Todos ellos llevan implícita la declaración de utilidad pública que legitima la puesta en marcha de la potestad expropiatoria y la imposibilidad de obtener concesiones que vayan en contra de lo previsto en los planes. Efectos a terceros que se consideran importantes. *Vid.* "La planificación económica...", *op. cit.*, p. 51-53.

[179] MUÑOZ MACHADO, "El planeamiento urbanístico", *op. cit.*, pp. 1741 y ss; GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho... op. cit.*, pp. 163 y ss.

jurídicamente pero que no se encuadra bien en ninguna de las categorías citadas[180]. Una explicación jurídica, a nuestro parecer muy acertada, a estas afirmaciones la encontramos en el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia del TS de 25 de junio de 1986[181], que dice que "es un hecho que los planes de urbanismo no suelen estudiarse por los autores al tratar de las diversas manifestaciones de producción normativa (teoría de las fuentes del Derecho). La causa de ello quizá pueda encontrarse, más que en las peculiaridades de los planes urbanísticos, en la naturaleza misma de la actuación planificadora. En efecto, la planificación - como categoría jurídica - constituye - junto a la organización, el mando y el control - una función directiva, y como tal es inherente a toda jefatura, cualquiera que sea el rango o nivel de ésta. Y por ello su estudio debe hacerse, bien dentro del marco de la teoría de la organización, bien al tratar de las formas de actuación administrativa (…). Este carácter director que todo plan tiene - al margen de la denominación con que convencionalmente se le designe en cada caso - hace que, de una manera u otra, el plan - y, por tanto, también el de urbanismo - tenga un contenido ordenador que es, además, de carácter general (…). Porque la realidad muestra, más que una contraposición tajante entre acto y norma, una gradación cuyo escalón último es lo que la doctrina llama el "elemento normativo desgajado""[182].

La doctrina de "los elementos normativos desgajados" conecta con el estudio, que realiza SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, de la

[180] FORSTHOFF, "Sobre medios y...", *op. cit*., p. 85.
[181] Ar. 4889.
[182] Existe un elemento normativo desgajado cuando es necesario desarrollar una norma y para ello se dicta una norma de mayor concreción que la anterior. "Ese proceso de concreción gradual de la norma da lugar al fenómeno de la escisión de la norma en distintos elementos, los cuales, en cuanto que sólo referidos a aquélla tienen sentido y en cuanto que son todavía la norma misma aunque más concretada, constituyen elementos normativos desgajados". *Vid.* GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español... op. cit*., p. 108.

planificación desde el punto de vista de un proceso dinámico en el que están implicadas diferentes fórmulas jurídicas como "leyes u otras resoluciones de las Cámaras legislativas, normas reglamentarias, planes administrativos, actos jurídicos generales, actos de aplicación singular, etc". En muchos casos, estas fórmulas se relacionan entre sí y resultan dependientes unas de otras formando parte de un proceso coherente. Dentro de este proceso hay planes administrativos que lo que hacen es desarrollar y ejecutar otros planes que aprueban los Parlamentos y planes que tienen su legitimación en la habilitación que encuentran en las leyes que regulan un sector del ordenamiento administrativo determinado[183]. En relación con este aspecto dinámico de la planificación, puede diferenciarse entre la llamada "planificación en cascada" y el proceso inverso llamado "planificación humo o pirámide". En la primera se parte de un ámbito espacial superior, normalmente de ámbito estatal, para ir concretando posteriormente lo postulado en ámbitos geográficos inferiores. En cambio en la segunda, se parte de una base espacial mas reducida y concreta para posteriormente, y a partir del resto de realidades inferiores, definir una planificación que abarque un ámbito geográfico superior y que las coordine[184].

---

[183] *Vid. Derecho Administrativo Económico… op. cit.*, pp. 406-407. En este último caso, que menciono en el texto, las leyes sectoriales normalmente establecen "los elementos y contenido de dichos planes, el procedimiento de su elaboración, aprobación y ejecución, sus efectos, las consecuencias que de ellos se derivan, posibilidades de modificarlos, etc."; GÓMEZ OREA también destaca este carácter dinámico y no estático de la planificación al citar sus características. En concreto afirma que la planificación "Es un proceso y no una actividad estática con productos - los planes - discretos en el tiempo. Es un proceso continuo que se realimenta constantemente a través del seguimiento de sus propias decisiones". *Vid.* "Planificación y gestión...", *op. cit.*, p. 264.

[184] TENA PIAZUELO se refiere a los dos tipos de planificaciones y destaca el hecho que la planificación humo a medida que asciende aumenta en artificialidad, desde el momento que se aleja de la realidad. *Vid.* "La planificación económica", en BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 919 y 920. TENA PIAZUELO y GIMENO FELIU se refieren a esta realidad en "El sistema de planificación hidrológica como manifestación del fenómeno de la planificación económica: precisiones conceptuales y de régimen jurídico", en BERMEJO VERA

Para acabar, creemos que el estudio de la planificación que se ha realizado en los diferentes epígrafes de este apartado ha servido para conocer, a nivel general, un instrumento de actuación administrativa que ha de ser el centro de nuestras miradas en este trabajo y, a partir de ahora, poder pasar a analizarlo específicamente como instrumento de coordinación de la ordenación ambiental del medio físico.

III. EL CONCEPTO DE COORDINACIÓN: DIFERENCIACIÓN CON EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN (O COLABORACIÓN) Y RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

Nosotros consideramos que para el estudio de la planificación hidrológica de cuenca como instrumento para una ordenación ambiental coordinada e integrada del medio físico también hemos de conocer que se entiende por coordinación, su diferenciación con el concepto de cooperación y el significado del concepto de integración.

1. Concepto de coordinación

De acuerdo con los objetivos de este trabajo, el concepto de coordinación que necesitamos es un concepto que sea vigente y que surja de nuestro ordenamiento jurídico. De manera que solo tiene sentido realizar su estudio a partir del desarrollo normativo que se ha hecho de él en nuestro ordenamiento, de su interpretación por parte del TC y de las aportaciones de la doctrina a este concepto.

1.1. La coordinación en nuestra legislación positiva

(Coord.), *Constitución y planificación hidrológica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 60 y 61.

En nuestra Constitución la coordinación aparece como principio en el art. 103 CE[185], como competencia del Estado en los arts. 149.1.13[186], 15[187] y 16 CE[188] y como competencia de un órgano administrativo estatal en el art. 154 CE[189]. Ninguna de estas menciones nos define el concepto de coordinación, aunque si que es verdad que de ellas se pueden deducir una serie de aspectos.

Apuntamos que la coordinación intrasubjetiva, que se soluciona y desarrolla normalmente dentro de las relaciones de jerarquía, no va ha ser el objeto principal de nuestro estudio, ya que las cuestiones relacionales más importantes que se nos plantearan en este trabajo se sustancian entre diferentes sujetos públicos, en concreto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es por ello que no profundizaremos en el estudio del art. 154 de la CE, que crea un órgano coordinador de la Administración territorial del Estado en cada Comunidad Autónoma[190]. Aunque si que nos interesa destacar que en este artículo la dirección y la coordinación aparecen como dos sustantivos relacionados[191].

---

[185] Art. 103.1. "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los *principios* de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

[186] Art. 149.1.13. "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

[187] Art. 149.1.15. "Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica".

[188] Art. 149.1.16. "Bases y coordinación general de la sanidad".

[189] Art. 154. "Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad".

[190] *Vid*. arts. 23, 24, 25, 26 y 28 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

[191] En los arts. 23 y 28 de la Ley 6/1997, de 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado aparecen como sinónimos las expresiones "dirigir y coordinar", "función directiva y coordinadora".

Como muy bien señala SÁNCHEZ MORÓN[192], la coordinación como principio general de la organización administrativa desempeña las funciones de cualquier principio jurídico, funciones que se aplican en el seno de cada Administración y en el ámbito de las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas. Una función informadora del ordenamiento jurídico dirigida a los poderes públicos que tienen la potestad de dictar normas jurídicas; una función interpretativa que obliga a aplicar las normas jurídicas en un sentido favorable a la realización de la finalidad coordinadora; y una función supletoria en el caso de lagunas normativas y resolutoria de las antinomias que puedan existir.

En cumplimiento de la primera función, la coordinación informa al legislador, tanto al estatal como al autonómico, a la hora de desarrollar los diferentes títulos competenciales que establece la CE. En concreto y en desarrollo del art. 149.1.18 se dicta la LBRL, que establece, entre otros contenidos, las relaciones de coordinación entre el Estado/Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Tenemos que basarnos en esta regulación para conocer el concepto de coordinación ya que no existe en nuestro ordenamiento una regulación general de la coordinación intersubjetiva[193]. Por otro lado, el análisis de la normativa sectorial tampoco es de gran ayuda

[192] *Vid*. SÁNCHEZ MORÓN, "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, p. 21.

[193] Se intentó la existencia de esta regulación general a través del fallido proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante LOAPA). Como secuela de este fracaso, que se proyecta sobre la regulación actual, cabe destacar el hecho que la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dictada por el Estado al amparo de la competencia que le otorga el art. 149.1.18. CE, aun después de las modificaciones que introduce la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92, no contiene, en el Título primero titulado "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", una regulación de los presupuestos, requisitos, límites y contornos de la coordinación intersubjetiva en general. También se ha ignorado, a efectos de los intereses de este trabajo, la coordinación de las actuaciones del Estado y las Comunidades Autónomas que tienen proyección territorial.

porque aunque esta normativa, sobre todo la que incide sobre el medio físico, contiene diferentes técnicas coordinadoras, éstas rara vez aparecen explicitadas como tales, de manera que esta normativa sirve para estudiar como se articula o materializa la coordinación pero no para a partir de ella construir el concepto de coordinación. Queremos mencionar que ha sido muy destacable, como se verá más adelante, en la jurisprudencia del TC, la función interpretativa del principio de coordinación del art. 103 CE, que obliga a aplicar las normas jurídicas en un sentido favorable a la realización de la finalidad coordinadora.

Pasamos a analizar cómo la LBRL configura la coordinación:

1. En primer lugar se infiere de una serie de artículos[194] que se está hablando de una coordinación intersubjetiva. De esta afirmación se deduce y en el articulado se constata que hay un ente que coordina a otro u otros entes[195].

---

[194] En concreto de los arts.: 10.1 y 2, "1. La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. 2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas."; 55 "Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias. b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones (…)"; 59.1 "A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o

2. El ente que coordina ejerce un poder de dirección. Esto significa que ocupa una posición de supremacía, lo que no quiere decir que la tenga en otros supuestos[196].

3. Las relaciones entre el ente coordinador y el/los ente/s coordinado/s han de venir predeterminadas en sede normativa[197]. De esta afirmación se desprende que toda potestad de coordinación ha de venir amparada en la pertinente atribución competencial.

4. El ejercicio de las diferentes funciones coordinadoras se ha de realizar respetando la autonomía de las entidades coordinadas[198]. Esta característica de la coordinación la diferencia de la jerarquía desde el momento que esta última implica poder sustituir la voluntad del inferior jerárquico, revisar sus actos por razones de legalidad y oportunidad y todo tipo de mecanismos de control.

5. Los presupuestos jurídicos de la coordinación se dan cuando varios sujetos dotados de autonomía gestionan valores e intereses unitarios, condicionan o inciden relevantemente en las competencias de otros sujetos y concurren en una misma tarea[199].

---

comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas."

[195] Arts. 10.3, 55 y 59. En concreto en el primero se dice: "Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales".

[196] Art. 59.1.

[197] Art. 59.1.

[198] Art. 10.3 y art. 55 a) y b) ya transcritos.

[199] Arts. 10.2 y 59.1.

6. Coordinar no es una función. Es decir, “no se coordina coordinando” sino realizando otras funciones: legislando, planificando, organizando[200].

7. Como técnicas de coordinación aparecen la elaboración de planes sectoriales en ejercicio de las potestades de coordinación que otorgan las leyes del Estado y las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública[201] y el establecimiento de procedimientos conjuntos donde la decisión final corresponde a la Administración del Estado y/o Administración de la Comunidad Autónoma[202].

8. La coordinación se diferencia de la cooperación y colaboración en que estas últimas tienen carácter voluntario[203]. La utilización del primer sistema relacional se activará para el caso que los fines a alcanzar no puedan realizarse con la cooperación y colaboración[204].

9. Se relaciona el principio de coordinación con el principio de eficacia del mismo art. 103 CE. Es decir se coordina para obtener una actuación administrativa eficaz y coherente[205].

10. De esta configuración de la coordinación intersubjetiva se infiere que la coordinación sirve para reconducir a la unidad el ejercicio de las

---

[200] Arts. 10.3 y 59.

[201] Art. 59.1.

[202] Art. 62. “En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.

En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad local.”

[203] En el art. 57 se establece que la cooperación se desarrollará con carácter voluntario y en el art. 58 la colaboración hace referencia al establecimiento de órganos deliberantes y consultivos.

[204] Primer párrafo del art. 59.

[205] Arts. 55 “Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: (…)” y primer párrafo del 59.

competencias de las diferentes organizaciones territoriales dotadas de autonomía que son una parte del todo (Estado)[206].

1.2. La coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1.2.1. La coordinación de los Entes Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas

La jurisprudencia del TC confirma estas deducciones, con relación a la coordinación intersubjetiva, y en ella se incluyen todos los aspectos destacados en relación con el análisis de la LBRL. Sin ningún ánimo de exhaustividad jurisprudencial, y siendo conscientes de la multitud de Sentencias que reflejan estas consideraciones, pasaremos a dar testimonio de esta afirmación ciñéndonos al análisis de dos SSTC que versan sobre régimen local: la STC 27/1987, de 27 de febrero, dictada con posterioridad a la LBRL y la STC 214/1989, que resuelve unos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra determinados preceptos de la LBRL. La primera es una Sentencia que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, que declara de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

El FJ 2 de la primera Sentencia citada expresa que[207] "por otra parte, y *dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta*

[206] Art. 10 y 59.
[207] Se transcribe todo el texto porque todo él nos sirve para nuestros objetivos.

separación. Por el contrario, *la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran*, así como *el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE), que debe predicarse* no sólo de cada Administración Pública, sino *del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador* establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, *en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan*.

Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, *el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas*. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), *tal coordinación no supone, sin embargo, 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***.** La coordinación implica "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y *la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias***,** de manera que se logre *la integración de actos parciales en la globalidad del sistema*", *integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo*. Así entendida, la coordinación *constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta el alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada,*

sólo puede producirse en estos casos y con las condiciones previstas en la Ley" [208].

En el texto transcrito se corrobora lo afirmado en los apartados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 del análisis de la LBRL[209].

La segunda Sentencia citada nos sirve para confirmar los apartados 1, 2, 3 y 8, aunque hay otros que se pueden deducir de manera implícita. En el apartado f) del FJ 20 se expresa que "no puede tampoco olvidarse que *las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas*, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada. *No hay lugar, por ello, a afirmar la falta de cobertura competencial de la LBRL en este extremo, por cuanto en el artículo 58.1 no se instrumenta, en sentido estricto, una "coordinación general", que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (…) y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial (…).* Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titulación y el ejercicio de las competencias *propias de los entes en relación*, lo cierto es que *las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación - ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado - es, por sí mismo, un*

[208] La cursiva es mía y la utilizo para señalar parte de la Sentencia que también reproduce doctrina de la STC 32/1993, aunque lo haga con otras palabras.

elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas” [210].

1.2.2. La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La CE no ha establecido una solución concreta a las relaciones de coordinación entre el Estado y de las Comunidades Autónomas. Ha ido desarrollado este cometido la normativa sectorial[211] y la jurisprudencia del TC.

La jurisprudencia del TC establece una serie de especificaciones, a los aspectos ya señalados con anterioridad, en relación con los sujetos que intervienen en la relación y a los títulos competenciales que habilitan la coordinación. Éstas son las siguientes:

A) La coordinación le corresponde hacerla al Estado

La coordinación le corresponde hacerla al Estado y presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que el Estado, al coordinarlas, debe respetar[212].

---

[209] La cursiva indica la parte del texto que se refiere a los aspectos antes destacados.

[210] La cursiva indica la parte del texto que se refiere e las cuestiones mencionadas con anterioridad.

[211] Una parte de cómo se desarrollan estas relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se verá en el capítulo segundo al analizar la coordinación en la planificación sectorial. Ahora bien, es evidente que en esta no encontraremos una teorización general sobre la misma. Aspecto este último que sí desarrolla la jurisprudencia del TC.

[212] - La STC 32/1983, de 28 de abril, con relación a la coordinación por parte del Estado de las competencias de las Comunidades Autónomas establece en el FJ 2 que “b) La competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de

B) Títulos competenciales que habilitan al Estado para coordinar

Los títulos competenciales que habilitan al Estado para coordinar son la competencia de coordinación general de los arts. 149.1.13, 15 y 16, la competencia que tiene el Estado para dictar legislación básica, y la competencia del Estado para legislar sobre una materia determinada[213]. Mediante ellos, el Estado puede coordinar directamente a través de las normas jurídicas y también podrá establecer diferentes técnicas coordinadoras donde él asuma poder de decisión.

---

desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades. c) La competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas (esto es, las competencias comunitarias) del sistema general de sanidad, sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado".

- La STC 42/1983, de 20 de mayo, reproduce lo transcrito en la letra c) del FJ 3 y la STC 144/1985 en el FJ 4 vuelve a reproducir ciertos apartados de la STC 32/83 y 42/83 entre los que recuerda que "esa coordinación le corresponde hacerla al Estado".

- En el FJ 2 de la STC 80/85 se afirma que "Cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas en la forma descrita por nuestra Sentencia 32/1983, de 28 de abril".

- La STC 306/2000 en el FJ 10 establece: "(...) la coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. En este caso, esas competencias serían, como ya hemos indicado con anterioridad, las relativas a la ordenación del territorio y al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. Pues bien, debemos reseñar que tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia".

[213] El TC, con la STC 76/83 de la LOAPA, rechaza la formulación de una normativa que establezca un sistema general de articulación de técnicas de relación intersubjetiva que pueda incidir en el reparto competencial y en consecuencia defiende un respeto integro de tal distribución competencial. De manera que la coordinación entre Estado-Comunidad Autónoma solo se puede llevar a cabo mediante el ejercicio por parte del Estado, de sus competencias atribuidas constitucionalmente y sobre la base de un título competencial específico.

B.1. La competencia de coordinación general de los artículos 149.1.13, 15 y 16 de la Constitución Española[214]

En la STC 32/83 se establecen una serie de precisiones que se refieren a "la competencia estatal de coordinación general" como competencia diferenciada con relación a otro tipo de competencias[215]. En este aspecto, la STC 42/1983, de 20 de mayo, también reproduce lo anterior en el FJ 3 apartado c). Volviendo a la STC 32/83, en el mismo FJ 2 un poco mas adelante se insiste incidentalmente en la diferenciación entre la competencia estatal para fijar las bases y la competencia estatal para la coordinación general de la sanidad[216]. La STC 144/85 se pronuncia en el mismo sentido diferenciador[217]. A título simplemente enunciativo estos títulos competenciales han servido para confirmar la competencia estatal para coordinar en las siguientes Sentencias, entre otras: STC 144/85, 45/91, 95/86, 188/89, 227/88, 15/89, 1/82, 183/88, 88/87, 96/90, 26/87, 13/88, 63/86, 145/89, 79/92, 90/92.

---

[214] Los artículos enunciados atribuyen competencia exclusiva al Estado con relación a: las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), y bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

[215] En el FJ 2 se expresa: "a) Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases, como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (artículo 149.1.15), unida a la competencia sobre las bases (artículos 149.1.13 y 149.1.16)".

[216] En concreto se expresa: "(…) la tarea a realizar para resolver estos conflictos acumulados ha de consistir en el análisis de los preceptos impugnados para decidir respecto a cada uno de ellos: a) si encaja bajo el título competencial de coordinación general, en cuyo caso habrá que declarar la titularidad estatal, sin que, en principio, sea obstáculo para ello el carácter reglamentario de la norma impugnada; (…) c) si no encaja en ninguno de los anteriores títulos competenciales del Estado ni tampoco en el de fijación de bases (…)."

[217] En el FJ 4 se establece: "las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación, que es una competencia distinta de la anterior", para añadir seguidamente los objetivos y el contenido de la coordinación.

B.2. La coordinación a través de la competencia para dictar legislación básica

La plasmación jurisprudencial de las facultades coordinadoras del Estado en virtud de la competencia para dictar legislación básica la encontramos en las Sentencias citadas anteriormente. En concreto, las SSTC 32/83, 42/83, reconocen que, aunque la competencia de coordinación general y la fijación de las bases son competencias distintas, mediante esta última se coordina ya que la primera constituye un reforzamiento o complemento de la segunda y además cada vez que en el art. 149.1 aparece la competencia de coordinación general se acompaña, salvo en una ocasión (art. 149.1.15), de la competencia sobre las bases. También se equiparan ambas competencias cuando se expresa que el Estado al desarrollarlas debe respetar las competencias de las Comunidades Autónomas y, por tanto, no pueden llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas. La STC 71/1983, de 29 de julio, establece la posibilidad de dictar normas coordinadoras mediante legislación básica[218]. Por otro lado, en la STC 45/1991, de 28 de febrero, se está reconociendo indirectamente la posibilidad de establecer normas coordinadoras mediante la fijación de las bases[219]. En la STC 15/89, de 26 de enero, también se reconoce que la competencia estatal de bases del art. 149.1.16 en materia de sanidad sirve

[218] En el FJ 3 se dice: "Tampoco hay que olvidar que, correspondiendo al Estado en competencia exclusiva la legislación básica en la materia, podrá esa legislación básica establecer las normas para coordinar la llevanza del Catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de ajustarse aquella llevanza o cualquier otras que tengan el carácter de básicas y sirvan para los citados fines de coordinación y cooperación".

[219] En el FJ 5 se establece que las competencias estatales de coordinación no quedan agotadas en el art. 149.1.23 (legislación básica sobre montes), subsistiendo la facultad estatal para dictar otras medidas que van mas allá en virtud del art. 149.1.13 de la CE.

para coordinar[220]. El TC en la Sentencia 227/88, de 29 de noviembre, después de reconocer que el entrecruzamiento de competencias que se produce en el ámbito de la planificación hidrológica obliga a la coordinación entre las Administraciones implicadas, "coordinación que corresponde al Estado en la medida que resulten afectados los objetivos de la planificación económica", utiliza el título competencial del art. 149.1.23 (competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente) para salvar la constitucionalidad de parte del art. 40 g) LA[221], desde el momento que se trata de un contenido que vincula a las Comunidades Autónomas que forman parte de una cuenca hidrográfica intercomunitaria[222]. Podemos decir también que, indirectamente, el Tribunal, en la STC 80/1985, reconoce la posibilidad de que, mediante la competencia estatal para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23), el Estado pueda dictar normas coordinadoras[223]. En la STC 306/2000 FJ 10 se establece directamente la posibilidad de que el Estado coordine a través del título competencial 149.1.23 CE[224].

---

[220] En concreto en el apartado b) del FJ 8 se dice: "Al prever la constitución de dicho órgano, el legislador estatal ejerce su competencia en orden a la fijación de las bases y permite la creación de un instrumento cuya actuación habrá de consistir tanto en la adopción de las medidas singulares y básicas encaminadas a garantizar los fines indicados, como en coordinar la actuación de las Comunidades en el ejercicio de sus respectivas competencias, que deben resultar así no alteradas o enajenadas, sino coordinadas".

[221] Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectados. Actualmente este artículo equivale al 42 g), i') del TRLA.

[222] Apartado e), FJ 20.

[223] La STC citada en el FJ 2 dice que el problema es que no "puede entenderse que una Resolución dirigida a combatir la Procesionaria del pino tenga como objeto directo o importante la protección del medio ambiente" y por tanto, la medida no se puede considerar dictada en ejercicio de este título competencial.

[224] En concreto se afirma: "Por último, también corresponde al Estado la demarcación del ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que se realiza en su apartado 1, en cuanto se corresponde con las denominadas zonas A y B del apartado 3. Ambos contenidos persiguen el establecimiento del perímetro afectado por el especial régimen a que habrá de someterse el Parque Nacional proyectado y que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mismo, *lo que responde a un*

B.3. La coordinación como resultado de la competencia del Estado para legislar sobre una materia determinada

En relación con la facultad coordinadora del Estado con competencia para legislar sobre una materia determinada, la STC 133/1990, de 19 de julio, resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en los Fundamentos Jurídicos dedicados a ello, especialmente el 6, 8, 9 y 10, se refleja que se pueden dictar normas cuya función es coordinar la actuación de las Comunidades Autónomas en virtud de la competencia estatal del artículo 149.1.29[225]. La

---

propósito coordinador, pues, dado el alcance supraterritorial del espacio objeto de ordenación y sobre el que se pretende asentar un Espacio Natural Protegido, se trata de evitar la aparición de contradicciones y disfunciones que, caso de materializarse, dificultarían la efectividad misma de la declaración proyectada". La cursiva es nuestra.

[225] En concreto se dice: "(…) no puede negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una *coordinación* de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para *garantizar una dirección y organización unitarias*(…). Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico" (FJ 6); en el FJ 8 se establece que "en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá *delimitar* la competencia autonómica, según lo impugnan la lógicas exigencias de una *coordinación* y, en su caso, una *dirección* unitaria de las distintas Administraciones. Quiere con ello decirse que la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un *marco legislativo común*: sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones, pero en el marco de la normativa estatal"; en el FJ 9 se expresa que "se atribuye también por la Ley (art. 6.1, párrafo 2) al Gobierno la potestad de emanar unas directrices básicas que regulen la protección civil (…). En el supuesto de que se trata (como en la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil, a que se refiere el art.8) (…) la previsión de unas *directrices comunes* de protección civil" han de servir para hacer posible "una *coordinación* y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño o modelo nacional mínimo"; finalmente en el FJ 10 expresa que el reconocimiento de unas potestades legislativas y reglamentarias a una Comunidad Autónoma no es incompatible con una competencia estatal de idénticas potestades y que pueda condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas cuando exista un interés

STC 133/1990 también resuelve un conflicto positivo de competencia frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se publica el Plan Básico de Emergencia Nuclear en cumplimiento de la previsión del art. 8 de la Ley de Protección Civil y, por tanto, ha de reconocerse que la norma en cuestión (el Plan Básico de Emergencia Nuclear) queda dentro de la competencia estatal que resulta del artículo 149.1.29 de la CE. En el FJ 21 queda clara la finalidad coordinadora de este plan[226]. La STC 104/1988, de 8 de junio, establece, en el FJ 2, que el Estado de acuerdo con el art. 149.1.6 CE tiene competencia exclusiva sobre legislación penitenciaria y que al término "legislación" se le ha de dar una interpretación material que al margen del rango formal de las normas incluye también los reglamentos ejecutivos, que son desarrollo de la Ley, de manera que el Estado puede regular "*in toto*" la materia. Esta competencia legislativa del Estado comprende "*la competencia para normar con una finalidad de coordinación o con técnicas coordinadoras*". El Tribunal añade que deben distinguirse "las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (arts. 149.1,13,15,16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias

---

supraautonómico general. Además se añade "el mantenimiento de una *dirección y organización unitarias* ante estas emergencias excepcionales razonablemente requiere de una *coordinación* de los distintos planes territoriales (…) mediante la fijación de unos *contenidos mínimos comunes* que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación(…) Las mismas razones llevan a pensar que la fijación por ley de un *contenido mínimo e indisponible* de los diferentes planes territoriales (art. 9) (…) no es inconstitucional ni vacía la competencia autonómica para la elaboración de planes aunque de algún modo *la condicione*".

[226] Se establece que "no ha de olvidarse que la atribución de una competencia normativa al Estado en materia de protección civil supone la sujeción de la Administración autonómica a esa normativa, que busca, precisamente, *integrar* distintos tipos de servicio y recursos en una *acción común*, en emergencias de extraordinaria gravedad (…). Por ello, queda justificada la previsión de integración en el plan de órganos de la Comunidad Autónoma, como parte de un *dispositivo* general y *coordinado*(…). Todas estas disposiciones prevén la integración de servicios autonómicos en el Plan Básico, lo que resulta congruente con la misma naturaleza de éste, que prevé una respuesta *coordinada* y sin dilaciones a la posible

normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal"[227]. Para acabar mencionar que el TC, para habilitar la coordinación estatal, vinculando a las Comunidades Autónomas en los PPHHC intercomunitarios, en parte del apartado g) del art. 40 (medidas para la conservación y recuperación del recurso) y el art. 41.1 (reservas de agua y de terrenos para las actuaciones y obras previstas)[228], utiliza el título competencial del art. 149.1.22 CE[229].

B.4. Reflexiones

Comentadas las diferentes vías competenciales que tiene el Estado para llevar a cabo funciones coordinadoras, es el momento de plasmar una serie de reflexiones que han ido surgiendo a medida que se avanzaba en el análisis de la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, queda claro que son diferentes los efectos que producen las normas estatales que se dictan en ejercicio de la competencia para dictar las bases o en ejercicio de una competencia específicamente coordinadora sobre el ordenamiento autonómico (SSTC 87/85[230], 182/88[231]).

---

emergencia".

[227] En este último caso se reconoce que: "Respetando rigurosamente las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y sin introducir indebidamente formas de control directo o jerárquico *ha de admitirse la competencia del Estado cuando dispone de competencias normativas plenas para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio competencial*, que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, supongan una pérdida de la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma. Pero en tal caso la indebida invasión en las competencias autonómicas no derivaría del carácter de coordinación de las medidas, sino de la injerencia indebida de las mismas en las competencias propias de la Comunidad".

[228] Actualmente estos arts. equivalen al 42 g), i') y 43.1 del TRLA.

[229] FJ 20, apartado e).

[230] En el FJ 3 se afirma: "(…) como síntesis de lo expuesto(…) y aplicable al número de problemas planteado en este recurso, podemos señalar que las competencias estatales ejercidas a través del registro General Sanitario de Alimentos como Registro unificado

Es evidente que la función coordinadora del Estado podrá ser mucho más extensa, incisiva, limitativa y condicionadora de las competencias de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de la competencia de coordinación general de los arts. 149.1.13, 15 y 16 CE, ya que aquí no hace falta dejar a las Comunidades Autónomas el mismo margen que se necesita para el desarrollo de las bases[232]. Esto es así porque la competencia estatal de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia del TC: refuerza y complementa las bases; puede establecer medidas que van mas allá de las bases; puede establecer medidas coordinadoras que pueden llegar a ser ejecutivas (STC 145/89); y se configura como una competencia adicional a una competencia normativa limitada.

---

y de carácter nacional, que hayan sido o sean ahora definidas como básicas en el sentido del artículo 149.1.16 de la Constitución española, no podrán ser impedidas ni absorbidas, pero sí desarrolladas (art. 17.2 EAC) por la Ley Catalana; que las competencias estatales de coordinación ejercidas por medio de aquel Registro, deben ser entendidas como compatibles con las competencias catalanas de ejecución y organización de los servicios a las que alude el artículo 17.4 EAC, ya que constituyen el presupuesto real que haya de coordinar, y que, tanto la existencia de una diversidad de competencias en la materia, como, por otro lado, la necesidad de respetar la "globalidad del sistema sanitario" deben servirnos como criterios interpretativos para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley Catalana sobre higiene y control alimentarios".

[231] En el FJ 5 se reconoce indirectamente que el ejercicio de estas competencias estatales tienen efectos diferenciadores sobre las competencias autonómicas.

[232] Hay que tener en cuenta la singularidad de las bases del art. 149.1.23 CE, donde el margen es mucho menor. En el apartado D) del FJ 1 de la STC 149/1991, de 4 de julio, se refleja esta realidad, al establecer: "Conviene subrayar ya en este momento, que los términos en que la Constitución (art. 149.1.23) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso. No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares (v. gr. en el art. 149.1.13º, 16º, 18º ó 25º) el concepto de bases, sino el de legislación básica, del que también hace uso en otros párrafos (17º y 27º) del mismo apartado 1 del artículo 149. A diferencia de lo que en éstos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente (como en el art. 149.1.27º), ni implícitamente admite (así el 149.1.17º) que el desarrollo de esta legislación básica puede ser asumido, como competencia propia, por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de "establecer normas adicionales de protección" (…) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno".

No se puede olvidar, sin embargo, que el Estado al ejercitar las competencias, tanto en el caso de las competencias de coordinación general como en el caso de la fijación de las bases, no puede dejar vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas[233].

Cuando el Estado coordina utilizando competencias normativas plenas, no se ha de preocupar de no vaciar las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, ya que todo este ámbito queda en manos del Estado, incluso el dictado de los reglamentos ejecutivos[234], correspondiendo normalmente a las Comunidades Autónomas la ejecución de tales normas.

El Tribunal a la hora de denominar las normas que dicta el Estado en ejercicio de las competencias de coordinación y de definir esta competencia utiliza una terminología confusa y ambigua que no ayuda a distinguirla de la competencia estatal de la fijación de las bases ya que se habla de "regulación común" (STC 79/92[235]), "carácter básico y general" de la coordinación (STC 1/82[236]), "normas comunes o generales, codificadoras" (STC 15/89[237]). Por

[233] En el FJ 2 de la STC 79/92 se manifiesta: "(…) el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación".

[234] Esta realidad se refleja en el FJ 2 de la STC 104/88 ya transcrito.

[235] En el FJ 3 se dice: "(…) las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias (…) sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas, (…) cuando la existencia de una *regulación común* esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y las Comunidades Autónomas relativa a la ejecución de las medidas de ayuda prevista en los reglamentos comunitarios aplicables".

[236] En el FJ 6 se expresa: "(…) la prioridad "vertical" corresponde, en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional (…). Por consiguiente, (…), ha de insertarse por su *carácter básico y general* en las competencias estatales del artículo 149.1.13 de la CE (…)".

[237] En el FJ 3 apartado b) se afirma: "Cabe entender, no obstante, que esa habilitación responde a la finalidad de coordinación que en matera sanitaria corresponde al Estado

otro lado se utilizan las expresiones "norma básica" en el art. 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil y "directrices básicas" en el art. 6.1 de la citada Ley para referirse a normas coordinadoras que se dictan en ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.29 CE. Además, en la STC 133/90, y en referencia a las normas que se dictan en virtud de este mismo título competencial, se utilizan expresiones como "marco legislativo común", "directrices comunes", "contenidos mínimos comunes". Esta confusión terminológica tiene su razón de ser en el hecho de que todas las normas que tienen finalidades y funciones coordinadoras son normas que tienen un carácter general, común y básico, independientemente del título competencial que se utilice para dictarlas, ya que son normas que coordinan la legislación y actuación de las Comunidades Autónomas.

A veces ambas competencias estatales, de fijación de las bases y coordinación del art. 149.1.13 CE, se utilizan para justificar una determinada medida legislativa coordinadora[238].

La jurisprudencia del TC deja bien claro que *la necesidad de coordinación por parte del Estado de la actuación de las Comunidades*

(art. 149.1.16 CE), entendiéndose por coordinación, entre otras manifestaciones, (…), lo que, en el presente caso, pudiera articularse mediante la aprobación de *normas comunes o generales, codificadoras* de los extremos señalados".

[238] Así en el FJ 4 de la STC 79/92, de 28 de mayo, se expresa: "En suma, si en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado está justificado, como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE), atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está en cambio atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas que, en virtud de sus competencias corresponden a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña". Este fenómeno también se evidencia en el FJ 10 de la STC 128/1999 cuando se afirma: "(...) la posibilidad de que el Estado establezca un marco normativo sobre mejora de sus estructuras agrarias, que prevea la cofinanciación estatal y autonómica, se engloba en la competencia estatal de dirección económica del sector agrario (art. 149.1.13)". Este texto también evidencía lo que se señala a lo largo de este

Autónomas no crea competencia alguna a favor del Estado sino que se requiere un título competencial que habilite dicha actuación. De hecho, la STC 80/1985, de 4 de julio, resuelve un conflicto positivo de competencia declarando que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia controvertida después de comprobar que la Resolución de 7 de julio de 1983, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se dan normas para la realización de la campaña contra la "Thaumetopea pityocampa" (Procesionaria del pino), en la parte que se refiere a su aplicación en el ámbito territorial de Cataluña, no se encuadra dentro de las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la CE (de acuerdo con el artículo 12.1.4. del Estatuto de Autonomia de Cataluña), ni tampoco en la competencia estatal de protección del medio ambiente y la sanidad[239]. En esta misma línea, de que el art. 149.1.13 CE no puede servir para dar cobertura competencial a todas las normas coordinadoras que dicta el Estado, en la STC 227/88, de 29 de noviembre, el Tribunal no utiliza éste título competencial, que habilita al Estado para una genérica potestad de coordinación en el ámbito económico, sino que para vincular a las Comunidades Autónomas en sus actuaciones en materia de medio ambiente y ordenación del territorio utiliza títulos competenciales específicos donde el Estado ostenta competencias para dictar "legislación básica" (art. 149.1.23) y todo el ámbito normativo (art. 149.1.22)[240].

---

trabajo: coordinar implica poder de dirección.

[239] Dicha Sentencia afirma, en el FJ 2, que "la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias Comunitarias".

[240] En el FJ 20 apartado e) se expresa: "(…) 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

1.3. Aportaciones doctrinales al concepto de coordinación

La doctrina ha contribuido a configurar la coordinación, en sentido estricto, con los contornos que hemos enunciado y a asentar sus rasgos diferenciadores y característicos con claridad, a pesar de nuestra escasa legislación sobre el tema y de las a veces ambiguas y confusas sentencias de TC[241]. De manera que podemos afirmar que tanto la legislación como la jurisprudencia citada se han desarrollado bajo la decisiva influencia y a remolque de la doctrina de los autores. No es nuestra intención pasar a analizar como la doctrina contribuye ha asentar cada una de las notas definidoras de la coordinación, sino que solo nos entretendremos en los aspectos que han permitido su diferenciación respecto a determinadas figuras afines que no siempre la legislación y la jurisprudencia han sabido diferenciar de forma nítida.

1.3.1. El poder de dirección o de decisión que tiene el ente que coordina

Antes de pasar a valorar las diferentes manifestaciones que realiza la

---

sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello."

[241] En sus momentos iniciales el TC no adopta una postura clara y precisa. Por ejemplo en el FJ 5 de la STC 42/1983, de 20 de mayo, se establece una noción de coordinación que se asemeja a la de cooperación y que es la que sostiene el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña: "*coordinación*, que como *técnica de relación entre entidades equiordenadas*, implica el carácter tendencialmente paritario de los órganos de coordinación". Por otro lado, el TC en el FJ 14 de la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, parece equiparar el concepto de colaboración al de coordinación cuando afirma: "(…) la obligación de remitir los Boletines Oficiales explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículos 103.1 y 154)".

doctrina con relación a la coordinación, conviene aclarar que los autores analizan este concepto teniendo en cuenta el modelo de Estado en el que se encuentran. De manera que antes de la CE de 1978 la mayoría de autores analizaban la coordinación desde el prisma de las relaciones interorgánicas. Al crearse el Estado de las Autonomías orientan el estudio de la coordinación en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, aunque no olvidan que la coordinación también es aplicable en las relaciones interorgánicas. Ahora bien, la doctrina coincide en manifestar que en este último tipo de relaciones la coordinación se consigue a través de las relaciones de jerarquía, ya que esta última permite entre otras cosas articular las diferentes funciones que tienen como objetivo conseguir una actuación coordinada de los diferentes órganos[242].

Hecho este inciso, pasamos a ver, sin ánimo de exhaustividad, como son muchos los autores que, a pesar del diferente prisma desde el que contemplan el concepto de coordinación, coinciden en considerar que *un rasgo definidor y característico de la coordinación es el poder de dirección o de decisión que tiene el ente que coordina, en un supuesto determinado,*

[242] De hecho, dentro de las relaciones jerárquicas se puede ir mas allá de la coordinación desde el momento que en ellas no existe una autonomía que opere como límite de la actuación del órgano jerárquicamente superior, éste, además de poder establecer los mecanismos para coordinar las actuaciones de los órganos inferiores, puede sustituir su voluntad, revisar sus actos y realizar otro tipo de mecanismos de control debido, entre otras cosas, porque en la jerarquía el órgano superior abarca las competencias de los órganos inferiores, desde el momento que todos los órganos se encuentran en una misma división organizativa. Ahora bien, también en las relaciones administrativas intersubjetivas, en concreto entre el Estado-CCAA y Entes Locales, hay autores, como BARRACHINA JUAN, que defienden que "el principio de jerarquía y la potestad de dirección aparecen unidos en el ejercicio de la potestad de coordinación, pues en la práctica resultaría imposible que entes u órganos no relacionados por el principio de jerarquía pudieran mantener una relación jurídica en función del ejercicio de la potestad de coordinación". *Vid*. "Problemas de ejecución del principio de coordinación", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 227 y ss. Es evidente que nosotros no compartimos este punto de vista desde el momento que nos parece incompatible el ejercicio de las relaciones jerárquicas con el respeto a la autonomía de las entidades coordinadas.

sobre el resto de entes coordinados. Uno de los primeros autores españoles que abraza esta concepción es ORTIZ DÍAZ. Este autor establece una definición de coordinación que tácitamente reconoce esta necesidad de dirección al contemplarla como aquel principio que tiene por objeto conseguir la necesaria eficacia mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos. Es evidente que alguien tiene que dirigir tal actuación coherente y sincronizada [243]. Con posterioridad, el mismo autor también recoge implícitamente este poder de dirección cuando afirma que "coordinar implica relacionar y poner en orden conjuntamente, las actividades y servicios, de al menos dos o más órganos o sujetos

[243] ORTIZ DÍAZ cita a varios autores que destacan la dirección y el poder de mando como elemento definidor de la coordinación. En concreto HENRI FAYOL considera que para que una empresa este bien coordinada se han de adaptar los medios al fin y para ello es necesario una dirección inteligente, experimentada y activa. Por otro lado DUBOIS RICHARD es de la opinión que la división del trabajo no se concibe por otro lado sin un reforzamiento del poder de mando. Este poder establece unas tareas limitadas y definidas para cada unidad de producción que aumentan de valor al estar relacionadas entre ellas y seguir el plan elaborado por el jefe de la empresa. *Vid. El principio de coordinación en la organización administrativa,* Sevilla, Publicaciones del Instituto García Oviedo, Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, s/f, pp. 6 y ss. Según ORTIZ DÍAZ tales consideraciones relativas a la coordinación en el ámbito del trabajo y la empresa privada son, salvando las distancias, extrapolables a la organización administrativa ya que de lo que se trata es de racionalizarla aplicando tales técnicas. Por otro lado el autor en la p. 59 establece que las atribuciones de "dirección" de los órganos superiores evita la descoordinación de los órganos inferiores. Es evidente que tanto ORTIZ DÍAZ como los autores que cita se refieren a la coordinación dentro de una misma organización, de un mismo sujeto público. Ahora bien, ORTIZ DÍAZ no deja de referirse a la coordinación intersubjetiva cuando afirma que con los planes provinciales de obras y servicios "se trata de coordinar la colaboración económica del Estado o de los organismos paraestatales con las obras o servicios de carácter provincial o local". *Vid.* "Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: El decreto de 10 de octubre de 1958", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 106, 1959, p. 486. De todas formas y aunque nosotros estudiemos la coordinación intersubjetiva, se ha de decir que la filosofía operativa de ambas es fundamentalmente la misma y por tanto tales afirmaciones realizadas al amparo de la coordinación interorgánica también son válidas para nuestros propósitos, siempre que no perdamos de vista los límites que existen en la coordinación intersubjetiva por parte del ente coordinador, límites que responden al respeto de la autonomía de los entes coordinados.

administrativos”[244]. De acuerdo con su concepción de la coordinación como función, DE LA MORENA Y DE LA MORENA subraya el carácter directivo de la coordinación al considerar, siguiendo a HENRI FAYOL, que la función coordinadora constituye, junto con prever, organizar, mandar y controlar, el conjunto de las funciones administrativas directivas[245]. También GALLEGO ANABITARTE considera que en definitiva el principio o función de coordinación trata de solucionar relaciones intersubjetivas o entre órganos no relacionados jerárquicamente utilizando el poder de dirección, decisión, resolución, autorización y aprobación de un órgano o sujeto determinado[246]. Uno de los autores que subraya con mayor énfasis la naturaleza directiva de todas las funciones que tienen como objetivo y efecto la coordinación es BLANCO DE TELLA[247]. Este autor afirma que la coordinación es la suma total de la dirección y el resultado o efecto del ejercicio satisfactorio de todas las funciones directivas[248]. En coherencia con

---

[244] *Vid. Lecciones de Derecho Administrativo. Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1990, p. 47.

[245] *Vid*. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, “La coordinación como función: su concepto y problemática”, *Documentación Administrativa*, núm. 94, 1965, p. 23 y ss. También en el artículo “Las funciones administrativas: Su enumeración y análisis crítico”, *Documentación Administrativa*, núm. 115/6, 1967, p. 37.

[246] *Vid*. GALLEGO ANABITARTE, *Derecho General de Organización*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 114 y 116. El autor también plasma un concepto de coordinación donde se destaca el poder de decisión de la entidad coordinadora cuando afirma “la atribución de facultades de *coordinación* a una entidad territorial superior implica el otorgamiento a la misma de un *poder de decisión*, que permite el funcionamiento global del sistema dentro del *respeto a la titularidad de las competencias* de las demás entidades territoriales que participen (posean competencias) en la actividad objeto de coordinación”. *Vid*. *Derecho Administrativo I. Materiales*, Madrid, l’Autor, 1994, pp. 212-218.

[247] Según el autor: “El origen de la coordinación, en última instancia, reside en la idea de autoridad y supone atribución de poder o ejercicio de poder de hecho. Y si la función de mando es una de las formas de exteriorizarse esa autoridad en la organización, es indudable su carácter de factor de coordinación”. *Vid*. BLANCO DE TELLA y GONZÁLEZ NAVARRO, *Organización y Procedimiento administrativos*, Madrid, Montecorvo, 1975, pp. 21-147. No hay que perder de vista que el autor desarrolla su trabajo desde el punto de vista de las relaciones interorgánicas y es por ello que utiliza con frecuencia el término “autoridad”.

[248] El autor cita a varios autores cuya doctrina le ayuda a fundamentar su tesis. Se trata de WILLIAM H. NEWMAN, GEORGE R. TERRY, HAROLD KOONTZ, CYRIL

todo ello el autor afirma que "los llamados mecanismos "coordinadores" lo son siempre y sólo en la medida en que estén dotados de autoridad. Fuera de eso no existen actores de la coordinación, sino meros coadyuvantes"[249]. SANTAMARÍA PASTOR resalta el carácter directivo al afirmar que "en la coordinación un ente superior hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés superior que aquél defiende". Con posterioridad se refiere a los límites de este hacer autoritario que impone el hecho que la coordinación opere sobre entes dotados de autonomía[250]. SÁNCHEZ MORÓN también equipara coordinación a dirección al expresar que actualmente, en las relaciones interadministrativas, la jerarquía y la tutela han perdido fuerza - la primera incluso dentro del ámbito de las relaciones interorgánicas -, a favor de las relaciones de coordinación y dirección[251]. MENÉNDEZ REXACH, siguiendo a BLANCO DE TELLA y GALLEGO ANABITARTE, afirma que "el coordinador sólo lo es si tiene capacidad de decidir, sin perjuicio de que la decisión deba tomarse previa ponderación de todos los puntos de vista y, en definitiva, de los intereses en presencia, pues en ello radica justamente la esencia de la coordinación (ordenar un conjunto)"[252].

O'DONELL, THEO HAIMANN y SUNE CARLSON. Todos ellos coinciden en no considerar la coordinación como una función aparte, sino como la integración de todas las funciones directivas. *Vid.* BLANCO DE TELLA, *Organización y procedimiento... op, cit.*, pp. 60 y 61.

[249] *Organización y procedimiento..., op. cit.,* p. 69.

[250] En concreto expresa: "primero, que la coordinación no puede perseguir la unidad o uniformidad de acción de todos los entes públicos, sino meramente su coherencia o compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada. Y segundo, que la coordinación no es un poder general e indeterminado: en cuanto excepción al principio de autonomía, las técnicas de coordinación deben hallarse rigurosamente tasadas; no hay otras posibilidades de coordinación que las que el sistema normativo establezca". *Vid. Fundamentos de Derecho Administrativo,* I, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, p. 939.

[251] *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, "La coordinación administrativa…", op. cit., pp. 17 y 18.

[252] *Vid.* "La coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que

1.3.2. Diferenciación entre coordinación y cooperación (o colaboración)

Esta concepción de la coordinación, donde es esencial su carácter directivo y decisorio, coincide, en este sentido, con lo que en la doctrina se ha llamado con el nombre de "coordinación forzosa" o "material"[253]. Por otro lado, éste ha sido el rasgo fundamental que ha servido para diferenciar la técnica de la coordinación de la cooperación o colaboración[254] ya que la cooperación sitúa a los sujetos afectados en un plano de igualdad, y es a partir de su libertad y voluntariedad que los mismos deciden deliberar, consultarse o crear un ente determinado para proyectar su actividad de manera conjunta, preservando cada sujeto intervinente la capacidad de decisión substancial[255].

---

inciden sobre el medio físico", *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, p. 230. También BARRACHINA JUAN identifica coordinación con dirección cuando afirma "la coordinación debe entenderse siempre relacionada con la potestad de organización y dentro de las potestades de dirección, pues en el sentido que se quiera utilizar a la coordinación siempre aparecerán aspectos de dirección y mando en su ejercicio, pues en caso contrario sería imposible coordinar". *Vid*. "Problemas de ejecución...", *op.cit*., p. 227.

[253] Que suscriben autores como GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR. Los dos primeros afirman que "toda coordinación comporta un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenación en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado". *Vid*. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 2002, p. 330. Con relación a SANTAMARÍA PASTOR ya se ha señalado su posición en la página anterior y en nota a pie de página *ut supra*.

[254] La utilización del término colaboración en nuestra legislación positiva y en la jurisprudencia del TC aparece la mayoría de veces como equivalente al de cooperación y es por ello que nos limitaremos a utilizar únicamente este último término. Esta utilización indistinta de ambos términos "cooperación" y "colaboración" aparece en la STC 17/91, de 31 de enero, y en la STC 214/89, de 21 de diciembre, entre otras.

[255] SANTAMARÍA PASTOR considera que "la cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la participación, del *goverment by persuation*". *Vid*. *Fundamentos de Derecho*... o*p. cit.*, p. 939. Con relación a la LBRL, SUAY RINCÓN establece que "la coordinación se distingue de los instrumentos de colaboración puramente voluntarios o de cooperación; y se configura decididamente como competencia, competencia atribuida a título propio y con carácter exclusivo a favor de las Administraciones Públicas (…). Al atribuir, por tanto, la competencia de coordinación a una Administración con carácter exclusivo, es claro que se quiere hacer referencia a supuestos de dirección desde un único centro. Junto a supuestos de coordinación

La mayoría de la doctrina suscribe esta diferenciación[256] y ello ha influido al TC, que ha acabado por asumirla[257].

Un sector minoritario de la doctrina, representado básicamente por ALBERTÍ ROVIRA y MUÑOZ MACHADO[258], defiende un concepto de coordinación voluntaria o formal que dificulta su diferenciación de la cooperación, ya que atribuye a la primera caracteres que nuestra doctrina, legislación y jurisprudencia del TC asignan a la cooperación[259]. El primero de

---

voluntaria, o más exactamente de cooperación, así pues, se prevén otros (coordinación en sentido estricto) en que una Administración puede imponer sus puntos de vista, criterios y decisiones, bien que con límites importantes". *Vid.* "La competencia de coordinación", en GÓMEZ-FERRER (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 177.

[256] Entre otros *Vid.* CLIMENT BARBERÁ, "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. I Madrid, Civitas, 1988, pp. 281-284; SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho… op. cit.*, pp. 939 y ss; SÁNCHEZ MORÓN, "La coordinación administrativa...", *op. cit.*, pp. 7, 24 y 25; GALLEGO ANABITARTE, *Derecho Administrativo I… op. cit.*, pp. 212 y 213. También realizan esta diferenciación SUAY RINCÓN, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en las publicaciones citadas *ut supra*.

[257] Durante años la distinción entre el concepto de coordinación y cooperación ha tenido apoyo en la doctrina. Es a partir de la STC 214/89, que transcribimos en nota a pie de página *ut supra*, que el TC también suscribe y sobre todo aclara la diferencia.

[258] Decimos básicamente porque aunque estos autores son los que parece que más han argumentado esta opción, que es aplicable a todos los ámbitos materiales, hay otros autores, como RUBIO LLORENTE, que también defienden esta posición. En concreto, este último autor citado al realizar la crítica de la monografía de ALBERTÍ ROVIRA sostiene la tesis que éste desarrolla. *Vid*. el comentario en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 305 y ss. DE JUAN ASENJO utiliza la tesis de MUÑOZ MACHADO para aplicarla en materia económica. *Vid. La Constitución Económica Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 280-282. Por otro lado, JIMÉNEZ BLANCO no distingue entre los conceptos de cooperación y coordinación, para él son lo mismo. *Vid. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, pp. 206 y ss, 255 y ss, 310 y ss, 323 y ss.

[259] Carácteres que con relación a la legislación encontramos tanto en la LBRL como en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientyo Administrativo Común. Por lo que hace a la jurisprudencia es decisiva la STC 80/85 que en el FJ 2 reza como sigue: "(…) el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (Sentencia núm. 18/1982,

los autores citados analiza la cooperación y la coordinación basándose en la realidad alemana y traslada sus conclusiones al sistema de relaciones interterritoriales del sistema español[260]. Se ha de decir de antemano que este último sistema posee unas peculiaridades propias que hace inoperante toda

---

de 4 de mayo), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (…). De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal". La STC 214/89 en el FJ 20 f) atribuye las notas de deliberación, consulta y voluntariedad a la colaboración: "No puede tampoco olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada. No hay lugar, por ello, a afirmar la falta de cobertura competencial de la LBRL en este extremo, por cuanto en el artículo 58.1 no se instrumenta, en sentido estricto, una "coordinación general", que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (…) y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial (…). La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación - ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado - es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas".

[260] Según ALBERTÍ ROVIRA, la coordinación "no es ninguna norma de competencia. La coordinación consiste en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado *procedimiento de relación* entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico (…) la coordinación constituye, pues, un *método de actuación*, consistente en el *establecimiento de un procedimiento de participación* de varias instancias *en la determinación de objetivos y medios, de proyectos* que, una vez así formulados, *indicarán el sentido que debe adoptar el concreto, e independientemente, ejercicio de los poderes de las partes*, sin que en ningún caso se expansionen lo más mínimo el ámbito de las competencias sustanciales de las mismas". La cursiva es mía. Todo ello se basa en el carácter voluntario y no vinculante de los acuerdos que surjan de los instrumentos de coordinación mencionados, de manera que todos los sujetos se encuentran en una situación de igualdad, sin perder la capacidad de decisión que les otorga una competencia determinada. Para este mismo autor la cooperación consiste "propiamente en una *toma conjunta de decisiones*, en un *coejercicio de las competencias*, y, consiguientemente, en una *corresponsabilización* de las actuaciones realizadas bajo tal régimen". Aquí los poderes dejan de estar diferenciados y por tanto ya no existe la autonomía e independencia que caracteriza a la coordinación. *Vid. Federalismo y Cooperación en la República*

traslación[261]. Por otro lado, MUÑOZ MACHADO sustenta su tesis en el análisis de los arts. 149.1.13, 15 y 16 de la CE. Para el autor citado: "la coordinación es más formal que sustantiva. En el sentido siguiente: no puede entenderse que su titular tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas (…), sino que alude a la necesidad de que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados elegidos después de contrastar los criterios de todos los entes responsables. La coordinación es así un método de actuación. Y el titular de la competencia, que es en este caso el Estado, debe emplearla para hacer partícipes a las Comunidades autónomas de sus proyectos y objetivos y para recabar de las mismas información a efectos de formar sus decisiones, oírlas previamente. La coordinación así atendida, es una directiva que afecta al ejercicio de la competencia, pero no expansiona la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases, que es, en verdad, el título competencial sustantivo"[262]. Ahora bien tanto en un caso como en otro, tal planteamiento doctrinal se ve forzado a admitir que cuando la forma, el método o procedimiento establecido no sirva para arrancar un determinado acuerdo voluntario al que se suscriban los sujetos afectados, será necesario acudir a instrumentos coordinadores que tengan un contenido material y vinculante para todos los afectados. ALBERTÍ ROVIRA es consciente de esta

---

Federal Alemana, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 367-369.

[261] Realizan esta observación autores que analizan las diferentes posturas sobre el significado de la coordinación en la doctrina como SUAY RINCÓN, en "La competencia de...", *op. cit.*, p. 173, y PABLO MENÉNDEZ, en *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Madrid, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1993, pp. 180-181, nota 31.

[262] *Vid.* MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982, p. 573.

necesidad[263] y MUÑOZ MACHADO también ha reconocido, al hilo de las diferentes manifestaciones de nuestra legislación positiva, que este concepto de coordinación formal no tiene siempre "un sentido unívoco en toda la legislación"[264]. Por otro lado, no olvidemos que por las fechas en que MUÑOZ MACHADO desarrolla esta teoría, aún no se había dictado ni la legislación local básica, ni la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el TC había tenido la oportunidad de manifestarse sobre la cuestión[265].

2. Técnicas de coordinación

---

[263] ALBERTÍ ROVIRA reconoce que una determinada "expansión de la competencia material del Estado (…) podrá producirse en el supuesto de que tales objetivos no se consigan a través del acuerdo voluntario de las partes, acuerdo voluntario que se presenta como el resultado normal y ordinario del procedimiento de coordinación". *Vid.* "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): Auxilio y coordinación", en VVAA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 402.

[264] *Vid. Derecho público de... op. cit.*, p. 573.

[265] Añadimos a todas las sentencias mencionadas hasta ahora la STC 133/1990 que, en el FJ 6, transluce el carácter directivo de la coordinación al decir: "No obstante, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance de evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección". También en el FJ 8 se manifiesta el Tribunal al respecto: "(…) ha de tenerse en cuenta que, en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica, según lo impugnan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones".

De acuerdo con el objeto de nuestro estudio analizaremos las técnicas coordinadoras que existen en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, en concreto en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas[266] para saber como se pueden coordinar e integrar los diferentes planes con vocación ambiental que ordenan el medio físico.

Lo que nosotros consideremos como técnicas de coordinación viene determinado por el concepto de coordinación que hayamos construido a partir del análisis de la legislación, la jurisprudencia del TC y la doctrina de los autores. De manera que, como ya hemos afirmado y fundamentado en el presente trabajo, el Estado puede coordinar directamente la actuación de las Comunidades Autónomas legislando o normando sobre un aspecto concreto respecto al cual la Administración Autónoma se vea obligada a su cumplimiento, es decir se encuentre vinculada[267], independientemente del

---

[266] De manera que no entraremos en el análisis del estudio de las técnicas de coordinación interorgánicas que realizan numerosos autores, entre otros: BENZO MESTRE, "La función coordinadora de la Administración y los organismos autónomos", en VVAA, *IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Madrid, Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1966, pp. 573-607; y ORTIZ DÍAZ en su monografía *El principio de… op. cit.*, pp. 39 a 45.

[267] Son numerosos los autores que han observado esta posibilidad. Entre ellos: MENÉNDEZ REXACH que, en su artículo "La coordinación de...", *op. cit*., pp. 238 y ss., también incluye dentro de este grupo a las leyes de armonización; al igual que GALLEGO ANABITARTE en *Derecho Administrativo… op. cit*., pp. 221 y ss; SANTAMARÍA PASTOR reconoce implícitamente esta posibilidad al señalar que la coordinación no se limita a las competencias del artículo 149.1.13, 15 y 16, ni se circunscribe al empleo de la potestad legislativa del Estado. *Vid*. *Fundamentos de Derecho… op.cit*., pp. 940 y 941; SÁNCHEZ MORÓN la recoge explícitamente en "La coordinación administrativa…", *op. cit*., pp. 26; también COSCULLUELA MONTANER la contempla en *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 185 y 186. Hay otros autores, en cambio, que restringen el poder estatal de coordinación a medidas no normativas sobre la base del vocablo "coordinación" del artículo 149.1.13, 15 y 16 CE. En concreto GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirman: "Lo que intenta arbitrar el "poder estatal de coordinación" es, pues, algo distinto que la fijación de unas bases normativas, cuando la Constitución ha querido tan claramente distinguirlas, incluyendo, de este modo, medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar (…). Estos medios no normativos desembocan, o bien en una simple coordinación formal (que opera sobre los sujetos de la actividad, que se basa en la información recíproca y que

hecho que también a través de la legislación que dicte el Estado éste podrá establecer técnicas coordinadoras que le atribuyan poder de decisión. A partir de estas afirmaciones llegamos a la conclusión de que existe una coordinación que se materializa simplemente normando, y técnicas coordinadoras que necesitan de una actuación ejecutiva, es decir, poner en marcha el operativo administrativo para cumplir su función coordinadora, sin olvidar que estas últimas también han de estar contempladas por la normativa[268] y que pueden existir tantas técnicas como el legislador considere necesario. Por otro lado, no podemos dejar de tener presente que el objeto de toda coordinación, incluso la que utiliza técnicas legislativas, es siempre la actividad ejecutiva o administrativa[269].

A partir de las anteriores reflexiones podemos clasificar las técnicas coordinadoras en legislativas y ejecutivas, aunque cabe realizar otras clasificaciones en función de otros criterios[270]. Las técnicas normativas

---

tiende normalmente a buscar acuerdos consentidos o "autocoordinación"), o bien en lo que el suizo Karl Huber ha llamado una coordinación del "contenido de los asuntos", más que de la disposición de los sujetos, fórmula esta última de una verdadera "coordinación material", que supone un cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior". *Vid. Curso de Derecho...*, *op.cit.*, pp. 328 y 329. Ahora bien estos autores, en la página 330, al analizar la STC de 28 de febrero de 1992, que se refiere al título competencial recogido en el artículo 149.1.13 en general, parecen aceptar que la fijación de normas básicas y comunes a los diversos planes e intervenciones autonómicas también sirven para coordinar. De manera que aceptan, aunque sea tácitamente, que también se coordina mediante técnicas normativas.

[268] No podemos olvidarnos que el ejercicio de las técnicas de coordinación por parte de la Administración significa la existencia de la correspondiente potestad administrativa que se ha de encontrar recogida en la normativa vigente y que ésta a la vez, como ya hemos señalado con anterioridad, ha de venir amparada en la correspondiente atribución competencial. Este requisito según la STC 214/1989, de 21 de diciembre, diferencia la coordinación de la cooperación, ya que en esta última no hace falta justificar la actuación administrativa en ninguna atribución competencial.

[269] SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho… op. cit.*, pp. 940.

[270] Según ORTIZ DÍAZ las técnicas de coordinación pueden ser *negativas* y *positivas*. Las primeras tienen como finalidad impedir duplicidades, disfuncionalidades y contradicciones. Las segundas imponen "convergencias del ejercicio de las competencias coordinadas hacia el interés general". *Vid. Lecciones de Derecho... op. cit.*, pp. 47 y 48. COSCULLUELA MONTANER también realiza esta distinción en

coinciden con las preventivas u homogeneizadoras y las ejecutivas coinciden con las técnicas autorizativas o de coordinación *a posteriori*[271], aunque también pueden tener carácter preventivo[272]. ORTIZ DÍAZ, con relación a la coordinación interorgánica, destaca las ventajas que supone la utilización de las medidas preventivas sobre las técnicas de coordinación *a posteriori*. Ventajas que consideramos se reproducen en el ámbito de la coordinación intersubjetiva. En concreto, el autor citado afirma que suele darse mucha importancia a la coordinación en la fase de ejecución "mas en realidad si en el período de preparación de la acción administrativa, procuran resolverse los problemas de coordinación y la legislación se promulga sin improvisaciones y tras detenido estudio de las interferencias que puedan producirse entre los servicios y los órganos, se soslayarán y disminuirán en gran parte los conflictos de coordinación que pueden plantearse en la fase de ejecución"[273]. MENÉNDEZ REXACH ya en el ámbito de las relaciones intersubjetivas afirma que las medidas de coordinación preventiva son más recomendables, sobre todo en materia de ordenación del territorio[274].

Manual de Derecho... op.cit., p. 185. BAENA DEL ALCÁZAR, en *Organización Administrativa*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 93 y ss, hace referencia al aspecto estático y dinámico de la coordinación interorgánica que extrapolamos a la coordinación interadministrativa. Desde el punto de vista estático la coordinación implicaría distribuir racionalmente las tareas entre los diferentes entes de modo que funcionen eficazmente. Desde el punto de vista dinámico significa que alguien con poder suficiente realiza una continua tarea de solución de conflictos y armonización de las actuaciones de los entes autonómicos. De acuerdo con esta clasificación en el primer caso hay coordinación en el reparto competencial y en el ejercicio de la potestad legislativa, en el segundo caso se coordina desarrollando técnicas ejecutivas y normativas.

[271] *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho… op. cit.*, p. 330. También en este sentido ORTIZ DÍAZ en *El principio de... op. cit.*, pp. 39 y ss.

[272] *Vid*. MENÉNDEZ REXACH, "La coordinación de…", *op. cit.*, pp. 238 y ss.

[273] *Vid. El principio de… op. cit.*, pp. 39 y 40.

[274] *Vid.* "La coordinación de…", *op. cit.*, p. 235.

Dentro de las diferentes técnicas coordinadoras que existen en nuestro ordenamiento nos limitaremos a citar las que creemos que pueden tener transcendencia a efectos del presente trabajo[275]:

- De acuerdo con las definiciones aquí plasmadas, incluimos dentro de las técnicas normativas aquellas normas jurídicas que coordinan directamente y que se dictan en virtud de los títulos competenciales estatales estudiados en el epígrafe 1.2.2.B. Con relación a ellos, nos parece importante destacar que, en concreto, en el art. 149.1.13 se vinculan las medidas coordinadoras a la planificación de la actividad económica, la cual de acuerdo con la jurisprudencia del TC se identifica con la planificación sectorial, en cuyo caso no será necesario aplicar los mecanismos previstos en el art. 131.2 CE[276]. Todas estas observaciones serán objeto de desarrollo más adelante en relación a las normas coordinadoras aplicables a la planificación sectorial (en virtud del análisis de los arts. 42 y 43 del TRLA).

- Una medida ejecutiva y de coordinación preventiva es la planificación, que aparece definida en el FJ 3 de la STC 45/1991, de 28 de febrero, al expresarse que "esta actividad planificadora es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía (STC 227/1988, FJ 20), pues si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación sectorial se haría imposible (*ibidem*); o dicho de

[275] Para un estudio completo de las diferentes técnicas coordinadoras que existen o podrían existir en el ámbito de la planificación sobre el medio físico *Vid.* MENÉNDEZ REXACH, "La coordinación de…", *op. cit.*, pp. 237 y ss.

[276] En el FJ 3 de la STC 45/1991, de 28 de febrero, se afirma: "En este contexto de concurrencia de competencias cobra indudable relevancia la potestad estatal de planificación sectorial, que encuentra cobertura en el título competencial recogido en el artículo 149.1.13 de la Constitución". Por otro lado el FJ 5 establece que "los mecanismos previstos en el artículo 131.2 de la Constitución para la planificación por Ley de la actividad económica general, de acuerdo con las previsiones suministradas al Gobierno por las Comunidades Autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, no resultan de ineludible y obligada aplicación a las acciones de planificación sectorial de ámbito más reducido y ejercidas al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución".

otra manera, *toda planificación responde a una finalidad coordinadora y sistematizadora, para tratar de potenciar mecanismos que eliminen las posibles contradicciones entre las distintas Administraciones públicas implicadas y que ostentan competencias muy diversas*"[277]. Hemos de aclarar que aunque hayamos incluido la planificación como técnica ejecutiva, porque de acuerdo con nuestra clasificación necesita para cumplir con su función coordinadora de una actuación administrativa, ésta, en el ámbito medioambiental, tiene normalmente naturaleza normativa.

- Se incluyen[278] dentro de las técnicas ejecutivas preventivas a los órganos de coordinación. Estos, para poder considerarse como tales han de tener facultades decisorias, y de acuerdo con la STC 45/1991 esta técnica de coordinación sólo puede corresponder a un órgano que forme parte de la Administración del Estado, aunque integre en su seno a la representación de varias Administraciones Públicas[279]. A los efectos de los cometidos de este trabajo corresponde aquí apuntar que cumplen con estos requisitos los Consejos del Agua de las Confederaciones Hidrográficas de Cuenca, tal como lo desarrollaremos en el capítulo segundo de este trabajo.

- Los procedimientos conjuntos son otra técnica de coordinación ejecutiva y preventiva que se puede realizar de dos maneras[280]:

a) Con decisión final de la entidad superior (coordinadora) y participación de las inferiores interesadas, que deben ser oídas, así como ponderados los intereses que representan. Muchas veces esta participación de las entidades inferiores se materializa en la tramitación y proposición o aprobación provisional.

---

[277] La cursiva es nuestra.

[278] *Vid.* MENÉNDEZ REXACH, "La coordinación de…", *op. cit.*, pp. 240 y 241.

[279] En el FJ 10 de la STC 45/1991 y remitiéndose al FJ 14 de la sentencia 133/1990 se afirma que "la regulación de un órgano administrativo de coordinación compuesto por varias Administraciones Públicas y que, por ello, no es un órgano de la Comunidad Autónoma, lo que excluye su capacidad de autoorganización, sólo puede corresponder a los órganos generales del estado".

b) Con decisión final de la entidad inferior condicionado por la intervención decisiva de la entidad superior a través de un informe vinculante o favorable.

Todas las técnicas citadas, tanto las normativas como las ejecutivas, en el ámbito de la planificación que incide sobre el medio físico, gravitan alrededor de la técnica planificadora en general, es decir sin ella no tendrían sentido. Por este motivo todas ellas tienen carácter preventivo y podríamos afirmar, desde un punto de vista globalizador, que todas forman parte de la planificación.

3. La integración en el ámbito ambiental. Su relación con el concepto de coordinación

Consideramos importante hacer referencia al concepto de integración porque es evidente que en materia medioambiental todos los sectores están interrelacionados y cualquier actuación en este ámbito ha de tener en cuenta y ponderar los posibles efectos en los diferentes medios y sectores medioambientales y a partir de entonces tomar decisiones que eviten la transferencia de contaminación de un medio a otro y que, en general, sean más beneficiosas para el medio. Por otro lado, el concepto objeto de estudio también nos interesa desde el punto de vista de la relación del medio ambiente con el resto de políticas sectoriales, desde el momento en que para conseguir el objetivo que persigue el Derecho medioambiental, que es la consecución de un desarrollo que sea sostenible, hace falta integrar el factor medioambiental en el resto de políticas sectoriales.

Según el *Diccionario de la Lengua Española* se entiende por *integración* la "Acción y efecto de integrar o integrarse" y por *integrar*

[280] *Vid*. MENÉNDEZ REXACH, "La coordinación de...", *op.cit.*, pp. 241 y 242.

"Dicho de las partes: Constituir un todo./ Completar un todo con las partes que faltaban./ Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo./ Comprender (contener, incluir en sí algo)"[281].

Cada vez mas, en el ámbito de la política comunitaria de la Unión Europea se hace referencia al concepto de integración. En concreto, en el art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se establece el principio de integración de la protección medioambiental en el resto de políticas y acciones de la Comunidad[282]. La aplicación de este principio pretende extender los efectos derivados de la política ambiental comunitaria a otros campos de actuación del Derecho comunitario. Como la política medioambiental por si sola no puede hacer frente a los desafíos que suponen las tendencias insostenibles de otras políticas, se establece este principio de la integración horizontal externa que se proyecta sobre áreas de actividad diferentes de las de la política ambiental y trata de corregir y paliar estas tendencias y obtener una coherencia conjunta que evite que unas políticas ignoren a otras o se diseñen unas a espaldas de otras. Desde el punto de vista de la implementación del Derecho comunitario, el principio de integración ha de ser un paradigma de interpretación a la hora de aplicar cualquier medida ya sea legal o administrativa en el nivel Europeo, nacional, regional y local. Este principio ha de operar como una guía de comportamiento para cualquier actor implicado. El logro de la integración depende principalmente de la mejora y el diseño de los procesos de decisión. Es necesario reorganizar los procedimientos para asegurar una integración horizontal efectiva y una eficiente coordinación entre todas las autoridades y todos los agentes

[281] *Vid*. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la… op. cit.*
[282] En concreto en el citado artículo se dice: "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el art. 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

relevantes del mismo nivel político y también asegurar la integración vertical entre las políticas de diferentes niveles de gobierno[283].

Como sabemos, la política comunitaria para la protección del medio ambiente se ha basado en los sucesivos Programas de Acción que se han aprobado en materia de medio ambiente desde 1973. Actualmente el Programa que se encuentra vigente es el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2002-2010)[284]. En el Programa se establece que, en coherencia con el art. 6 del Tratado, éste pretende contribuir a la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas y actividades comunitarias y para ello los objetivos medioambientales se han de tener en cuenta desde las primeras fases de los procesos de elaboración de cada política y se ha de favorecer la intervención de las Administraciones, los ciudadanos, las empresas y las organizaciones interesadas en la protección del medio ambiente. En concreto, y con relación al uso sostenible y la calidad elevada del agua, se establece que se ha de "garantizar la integración de los conceptos y planteamientos de la Directiva marco de aguas y de otras Directivas para la protección de las aguas en otras políticas comunitarias"[285].

De manera que, en el ámbito de la política medioambiental, los puntos de vista integradores aparecen como razón de ser y motivo de los diferentes instrumentos y estrategias que se establecen para conseguir una protección elevada del medio ambiente. A título de ejemplo podemos citar: el Libro

[283] *Vid*. BORRÀS PENTINAT, "The process of the integration of environmental protection into other European Union policies", en FAJARDO DEL CASTILLO, HOLTWISCH, TISCHÁ (Eds.), *Strengthening European Environmental Law in an Enlarged Union*, Aachen, Shaker Verlag, 2004, pp. 30-46.

[284] El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente se aprobó por Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

[285] *Vid.* art. 7.2 del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio

Verde sobre la Política de Productos Integrada[286]; la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación[287]; y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente[288]. Realizaremos una breve referencia de los dos primeros ejemplos y con relación a la última Directiva citada, que tiene por objeto contribuir a la

---

Ambiente.

[286] La gestación del citado documento tuvo lugar bajo la Presidencia alemana, en mayo de 1999, cuando los ministros de Medio Ambiente en el Consejo Informal de Weimar discutieron la política de productos integrada. En las conclusiones del Presidente sobre los resultados de dicha reunión se lee: "(…) se ha acordado que, para el objetivo de lograr un desarrollo sostenible en Europa hay que dar más importancia a los efectos sobre el medio ambiente asociados al proceso de preproducción, la fabricación, la distribución, el consumo y el vertido de productos(...). La política medioambiental (...) ha de centrarse más en desarrollar y aplicar un enfoque integral que aborde el ciclo de vida íntegro de los productos (...). Por consiguiente, los ministros han acogido con satisfacción la intención de la Comisión de presentar (…) un Libro Verde con propuestas para desarrollar una política medioambiental de productos integrada".

[287] En referencia a la citada Directiva, *vid*.: FUENTES BODELÓN, "Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 19, 1997, pp. 43-63; VALENCIA MARTÍN, "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", *Noticias de la Unión Europea*, núm, 153, 1997, pp. 139-153; PÉREZ FERNÁNDEZ, "La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 182, 2000, pp. 167-203.

[288] Con relación a los objetivos de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en el art. 1 se dice: "La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente". Respecto al ámbito de aplicación, el art. 3.2 afirma que "serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas: que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE". Esta última Directiva citada es la que establece el mecanismo de la evaluación de impacto ambiental de determinadas obras e instalaciones.

integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas a través de la realización de una evaluación medioambiental, nos remitimos a lo señalado en el punto 4 del epígrafe VII del capítulo cuarto.

El Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada[289] explica que lo que se pretende es reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida. La idea motriz es que la integración de los efectos ambientales en cada fase del ciclo de vida del producto es esencial y debería quedar reflejada en las decisiones de los sectores interesados. En el citado documento se analiza el significado de los diferentes términos que componen la denominación de la citada política y con relación a la expresión *integrada* se dice que "indica que se contempla el ciclo de vida íntegro de los productos, que abarca todas las fases, desde la extracción minera de materias primas hasta el reciclaje o la recuperación y el vertido definitivos, pasando por su producción, distribución y utilización, y que se plantea un enfoque amplio que integra varios instrumentos para lograr el objetivo de fabricar productos ecológicos sobre la base de la cooperación entre los sectores interesados".

La Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación pretende que los Estados miembros establezcan los procedimientos para que las autoridades puedan tener en cuenta una valoración conjunta e integrada[290] de la contaminación que pueda generar una

[289] Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 07.02.2001.COM(2001)68 final.
[290] El art. 7 de la Directiva titulado "Enfoque integrado en la concesión de permisos" dice: "Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes".

determinada actividad a los diferentes medios (atmósfera, agua, suelo y generación y gestión de residuos) para, a partir de estos datos, establecer los mecanismos de prevención y de control más adecuados para proteger el medio ambiente de manera integral y así evitar, y si no es posible reducir, la contaminación e impedir la transferencia de la contaminación de un medio a otro[291].

[291] Una manifestación de este principio y criterio en nuestro Derecho interno, más allá de las transposiciones de las Directivas citadas en este trabajo, lo encontramos en la regulación de un sistema de planificación integral en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde junto a las cuestiones territoriales y económicas se tienen en cuenta y se integran las necesidades de protección de los recursos naturales. En este sistema los "Planes Insulares de Ordenación" se definen como "instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de *la isla*" a través de los cuales se diseña "el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible". Se establece como contenido necesario de estos planes "las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, en particular, las necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales, entendiendo por conservación la preservación o utilización ordenada, en su caso, con base al criterio de desarrollo sostenible" (art. 17 y 18 Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias). Con posterioridad se aprueban, a través de la Ley 19/2003, de 14 de abril, del Parlamento de Canarias, las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, que constituyen el instrumento de planeamiento propio del *Gobierno de Canarias*. En la exposición de motivos se afirma que el ejercicio de las competencias territoriales atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias, en los artículos 30.15, 30.16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias, "encuentra en las Directrices de Ordenación la herramienta más adecuada, en tanto que instrumento de planeamiento del Gobierno de Canarias, que *integra* la ordenación de los recursos naturales y del territorio y que tiene como *el primero de sus objetivos básicos la articulación de las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias* (…). Como primer paso en la configuración de un modelo más duradero, el Gobierno de Canarias acordó, (…), la *formulación conjunta* de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de la Ordenación del Turismo de Canarias, *al entender que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica*". En la Directriz 48, que hace referencia al "Modelo territorial básico", se expresa en el punto 2 que: "(…) las presentes Directrices hacen suya y persiguen aplicar y hacer aplicar en el archipiélago canario, de acuerdo con sus características, la Estrategia Territorial Europea, por lo que las intervenciones tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario, deberán contribuir a la implantación de un modelo territorial *integrado y sostenible*, cuyos rasgos fundamentales son: (…) b) La *integración* de la ordenación

En cuanto a la relación entre el concepto de coordinación y el concepto de integración, después de todo lo dicho hasta ahora y del análisis de diferentes SSTC[292], llegamos a las siguientes conclusiones:

- La coordinación es la acción, la integración es el resultado.
- La integración es el objetivo final de la coordinación, cooperación y colaboración[293].
- Ambos conceptos, coordinación e integración, están relacionados con el de

---

ambiental y territorial, predominando los criterios y determinaciones ambientales".

[292] En el FJ 2 de la STC 27/1987 se dice que la coordinación implica "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y *la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias***,** de manera que se logre *la integración de actos parciales en la globalidad del sistema*", *integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo*".

En el FJ 10 de la STC 133/1990 se expresa: "(…) el mantenimiento de una *dirección y organización unitarias* ante estas emergencias excepcionales razonablemente requiere de una *coordinación* de los distintos planes territoriales (…) mediante la fijación de unos *contenidos mínimos comunes* que permitan su posterior *integración en un conjunto* plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación". Más adelante en el FJ 21 se establece que: "(…) no ha de olvidarse que la atribución de una competencia normativa al Estado en materia de protección civil supone la sujeción de la Administración autonómica a esa normativa, que busca, precisamente, *integrar* distintos tipos de servicio y recursos en una *acción común*, en emergencias de extraordinaria gravedad (…). Por ello, queda justificada *la previsión de integración* en el plan de órganos de la Comunidad Autónoma, como parte de un *dispositivo* general y *coordinado* (…). Todas estas disposiciones prevén *la integración* de servicios autonómicos en el Plan Básico, lo que resulta congruente con la misma naturaleza de éste, que prevé una respuesta *coordinada* y sin dilaciones a la posible emergencia".

[293] PAREJO ALFONSO confirma esta interpretación cuando, al referirse a los criterios que se han de utilizar para solucionar la dialéctica competencial ordenación territorial-planificación sectorial con incidencia en el territorio, dice que se ha de tener presente que ambas competencias se han de integrar acudiendo en primer lugar a fórmulas de cooperación y en el caso de que éstas no sean no sean suficientes cabe el recurso a la solución unilateral coordinadora. Con relación a esta solución el autor, basándose en la jurisprudencia del TC, afirma que el Estado solo podrá condicionar la ordenación del territorio siempre que el ejercicio de sus competencias se mantenga dentro de sus propios límites y no las utilice para proceder a ordenar directamente el territorio, es decir para definir y determinar los usos del suelo. Además, es preciso que el Estado, antes de tomar la decisión pertinente, haya utilizado cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas y la competencia autonómica no se limite más de lo necesario. *Vid*. "La ordenación del territorio y el urbanismo", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho… op. cit.*, pp. 313, 314.

participación, ya que se integra diseñando un procedimiento que coordine y garantice la participación, en los procedimientos de decisión, de los diferentes actores implicados.

- La integración implica entrar a formar parte de un todo de una manera plena que no siempre busca la coordinación. Para esta última puede ser suficiente buscar la coherencia y la armonización en las actuaciones de las diferentes Administraciones o sectores implicados. En este sentido podríamos decir que la integración representa un resultado más intenso y que la coordinación implica una actuación que puede buscar este resultado, pero también otros.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO GENERAL DE COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO FÍSICO

I. DETERMINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN OBJETO DE ESTUDIO

1. Planteamiento

Una vez hemos delimitado el concepto de Derecho medioambiental, de planificación, de coordinación y de integración, y antes de proseguir con el segundo capítulo de la tesis, queremos insistir en que, de acuerdo con el título de este capítulo y del trabajo, no haremos referencia a toda la planificación medioambiental en general sino solo a la que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico. Es decir, estudiaremos aquella planificación en la que el territorio y el medio físico en general se consideran, desde la perspectiva ambiental, el elemento y el objeto principal de la planificación, sobre el que se proyecta toda actuación administrativa para protegerlo, transformarlo y mejorarlo, y no el mero soporte de toda actividad humana sujeta a planificación. En coherencia con esta afirmación y con las aclaraciones conceptuales del primer capítulo, en relación con el concepto

jurídico de medio ambiente en nuestro ordenamiento, las planificaciones que serán objeto de análisis en este capítulo segundo son la planificación del suelo, la planificación hidrológica y la planificación de los espacios naturales[294].

Queremos aclarar, con relación a la planificación hidrológica, que en este capítulo segundo y a lo largo del presente trabajo nos referiremos principalmente a los PPHHC y no tendremos casi en cuenta el instrumento del PHN, porque de su regulación, en el art. 45 TRLA[295], se deduce que la ordenación ambiental del medio físico no forma parte, en principio[296], del contenido de dicho Plan[297]. El PHN es un instrumento que se diseña en el TRLA para garantizar la disponibilidad del recurso en el territorio estatal en

[294] Nos referimos a la planificación de los espacios naturales regulados por la LCEN. La protección y conservación de la flora y fauna silvestres siempre pasa por la preservación y recuperación de su hábitat natural (arts. 26 y 27), que según el art. 31.6 comprende la elaboración y aprobación, por las Comunidades Autónomas, de los Planes de Recuperación, Conservación del hábitat que incluirán, en su caso, entre sus determinaciones la aplicación de alguna de las figuras de protección contempladas en el título III de la LCEN (Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos). De acuerdo con lo que acabamos de decir los PORNA (art.4) tienen como objeto principal de planificación el territorio y el medio físico en general.

[295] Con relación al PHN el art. 45 establece que "contendrá, en todo caso:
a) Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca.
b) La solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan.
c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.
d) Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos".

[296] Decimos en principio porque no queda descartada la posibilidad de que el PHN pueda incluir contenidos de ordenación ambiental del medio físico. Hemos de considerar que el PHN, de acuerdo con su función coordinadora de los PHC y de fijación de las alternativas que estos establezcan, puede determinar contenidos de ordenación ambiental del medio físico. Por otro lado el PHN, a través de su aprobación por Ley, tiene abierta la posibilidad de realizar aportaciones normativas más allá del contenido establecido en el art. 45 TRLA.

[297] EMBID IRUJO se manifiesta también en este sentido al afirmar que "la conexión ambiental con la planificación hidrológica se produce, sobre todo, a nivel de la Planificación de cuenca". *Vid.* "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en EMBIR IRUJO (Dir.), *La calidad de las*

función de las demandas existentes sin tener, por tanto, como contenido y objetivo directo y principal del Plan la gestión y ordenación ambiental integral del dominio público hidráulico y de los ecosistemas asociados al mismo, que solo se puede llevar a cabo desde los PHC.

La experiencia que hemos tenido en relación con este instrumento nos confirma en nuestro punto de partida[298]. El Anteproyecto de Ley del PHN de 1993 era muy agresivo con el medio, pretendía conectar todas las cuencas con el objetivo de tener una red de infraestructuras hidráulicas que permitiera mantener constantemente equilibrado el país desde el punto de vista hídrico[299]. Con más contención pero primando, por encima de otras cuestiones, la política de la explotación económica del recurso[300], la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, bajo el maquillaje superficial de la preocupación por la protección del medio[301], se dedicó a

---

aguas, Madrid, Civitas, 1994, pp. 36-37.

[298] Como establece el Catedrático de Hidrogeología, MARTÍNEZ GIL, esa idea de una planificación omnímoda de todas las aguas del país, en una España hidrológica tan vasta y plural, es el error conceptual que ha llevado a la Administración a esa incapacidad de salir del atolladero en el que ha caído. *Vid*. "Aportaciones al debate sobre el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993, pp. 65-137. Es un error que ha impedido diagnosticar dentro de cada cuenca hidrográfica los problemas reales relacionados con el agua, de objetivarlos y de buscar las soluciones y alternativas pertinentes.

[299] No tiene sentido afirmar que existe "desequilibrio hidrológico" en la naturaleza. Lo que hay es un desequilibrio antrópico generado por la propia mala actuación humana. Este último desequilibrio es el que hay que corregir, a través de la introducción de pautas sostenibles de actuación.

[300] El Dr. ingeniero agrónomo EGEA IBÁÑEZ expresa que "la operación técnica, de lo que se define como PHN, ha sido abordada bajo la concepción planificadora que contempla la mejor asignación económica del recurso agua y por lo tanto es fundamentalmente una operación de Economía Política", está última trata desde el Estado de aplicar las inversiones y obtener los beneficios a través de la actividad económica individual o colectiva de los sectores económicos, de manera que cuanto mayor sean los resultados mejor será para la nación y para el conjunto de los ciudadanos. *Vid*. "La distribución del agua en España. Una operación entre la política económica y la economía política", en VVAA, *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, Murcia, Libros y Revistas BJ, 2001, p. 530.

[301] Se ha pretendido justificar los trasvases entre cuencas con argumentos,

disponer una serie de transferencias de recursos hídricos y un listado espectacular de obras hidráulicas a realizar[302]. Ambas experiencias han puesto en evidencia que hasta ahora el citado instrumento se ha utilizado para articular y justificar las transferencias de recursos hidráulicos[303], contenido a todas luces contrario a una visión ambiental de la gestión del medio[304]. Pero, además, se ha partido de unas premisas, como la asunción de que un río tiene excedentes[305] y de que la aportación del río en su desembocadura al mar es agua perdida[306], abiertamente contrarias a toda planificación ambiental del recurso y de sus ecosistemas asociados[307]. Semanas antes de cerrar esta tesis

---

pretendidamente ambientales, como la necesidad de garantizar los caudales ecológicos o ambientales de las cuencas receptoras.

[302] En el Anteproyecto de 1993 se planteaba "una interconexión multilateral de cuencas, diversificando tanto las fuentes (diversas cuencas cedentes) como los destinos territoriales (todas las cuencas con déficit) y los destinos funcionales, incluyendo por primera vez los destinos ambientales (...)". Según el GOBIERNO DE ARAGÓN, en *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 43-46, la propuesta del año 93 ha sido sustituida por la del PHN 2000, que determina un solo origen, la cuenca del Ebro, y un solo destino territorial, el Levante. Ahora bien, por otro lado la propuesta del PHN 2000 incluye volúmenes de trasvase mas superiores para el Júcar y el Segura.

[303] PEDRO ARROJO en una entrevista realizada en *EL PAÍS*, el domingo 11 de enero de 2004, afirma que bajo el pretexto de trasvasar agua para las necesidades agrarias "los privilegiados que reciban agua del trasvase podrán decidir si la usan para hacer naranjas o si la venden a los urbanistas que están alrededor de Terra Mítica, que pagarán más de lo que renta la naranja. Por eso algunos sindicatos agrarios dicen que les han engañado, que quien va a decidir el objetivo final del agua del trasvase serán los mercados privados de aguas públicas, uno de los grandes negocios especulativos sin precedentes en España. Tenemos, entonces, tres grandes negocios escondidos en la trastienda del plan: el del hormigón, el de la hidroeléctrica y el de la especulación con las aguas públicas, cuyo destino final, sin duda, será el urbanismo".

[304] Como sabemos, los trasvases rompen con el principio de unidad de la cuenca hidrográfica y de los sistemas hidráulicos, que postula el art. 14.2 TRLA y que responde a un criterio de gestión con coherencia medioambiental. La incompatibilidad del trasvase del Ebro con la legislación ambiental europea y muy especialmente con la Directiva marco de aguas, por los efectos que tendría sobre el bajo Ebro, el Delta y la zona costera, es constatado por el ecólogo PRAT I FORNELLS en un artículo titulado "Incompatible con el siglo XXI", publicado en *EL PAÍS*, el domingo 1 de febrero de 2004.

[305] Es más, sabemos que un río deja de ser un ecosistema natural cuando se le priva de su régimen de caudales naturales, con su variabilidad estacional, anual e interanual.

[306] Los ríos no se pierden al mar, entre otras funciones fertilizan las plataformas litorales, y muchos peces del mar dependen de las aportaciones de nutrientes de los ríos.

[307] Nos confirma en nuestra posición la constatación que un instrumento normativo,

se aprueba la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional en el sentido de derogar el trasvase del Ebro y de aprobar los proyectos prioritarios necesarios para mejorar la disponibilidad de recursos en las cuencas del Júcar, del Segura, del Sur y de las cuencas internas de Cataluña[308].

Las planificaciones objeto de análisis se estudiaran desde el prisma de su papel coordinador, teniendo en cuenta las diferentes técnicas de coordinación intersubjetiva que gravitan alrededor de la planificación y que han sido objeto de estudio en el capítulo primero de este trabajo. Sabiendo que es el Estado el ente coordinador principal con relación a las planificaciones objeto de estudio, solo haremos referencia a la normativa estatal que regula esta coordinación, dictada como veremos a continuación en virtud de la competencia de coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente en virtud del art. 149.1.23 CE, y de la competencia para legislar y ordenar sobre una materia determinada, como la que se reconoce en el art. 149.1.22 CE en relación con las cuencas hidráulicas que transcurren por más de una Comunidad Autónoma.

---

como la Directiva marco de aguas, cuya finalidad y objetivo es la protección del medio hídrico y de los ecosistemas asociados, solo contempla la existencia de PPHHC, ignorando y prescindiendo de toda planificación hidrológica que no corresponda a una coherencia medioambiental.

[308] En la Exposición de Motivos de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional se expresa: “Las medidas recogidas en esta Ley se centran, de una parte, en la derogación de los preceptos que regulan el trasvase y la aprobación del desarrollo de aquellos proyectos urgentes y prioritarios que más directamente pueden incidir en una mejora de la disponibilidad de recursos en las cuencas mediterráneas. En este sentido, el Anexo III incorpora las nuevas actuaciones que se declaran de interés general, en tanto que, por razones de claridad y sistemática, el nuevo Anexo IV comprende y reordena el conjunto de actuaciones que van a acometerse con carácter prioritario”.

2. Títulos competenciales sobre los que se asienta la competencia planificadora general del Estado

2.1. Introducción

Antes de adentrarnos en el estudio de estas planificaciones desde el punto de vista de su función coordinadora, nos parece necesario realizar una serie de aclaraciones en relación con las cuestiones competenciales, para conocer mínimamente los títulos sobre los que se asientan dichas planificaciones y para entender porque seleccionamos los títulos competenciales mencionados *ut supra*.

No hay en este apartado una intención de realizar un estudio exhaustivo y completo de los diferentes títulos competenciales señalados, pues esta pretensión no se corresponde con el objeto de este trabajo. Sin embargo, sí que consideramos necesario entrar a conocer someramente la interpretación que realiza el TC sobre el contenido y el alcance de los preceptos constitucionales que atribuyen al Estado funciones de planificación, coordinación y ordenación del medio físico.

2.2. El artículo 149.1.23 de la Constitución Española

Como ya hemos señalado en páginas anteriores, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

El TC en virtud de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, resuelve una

serie de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados en relación con la LCEN, y tres reales decretos que la desarrollan. Esta Sentencia deviene esencial a la hora de conocer el contenido sustantivo del concepto de medio ambiente y a la hora de interpretar los aspectos competenciales que suscita el art. 149.1.23 CE, de manera que nos basaremos principalmente en ella con relación a esta última cuestión.

En primer lugar, la Sentencia citada señala la horizontalidad de la competencia del art. 149.1.23 CE en relación con la inclusión, desde el punto de vista finalista, de funciones de protección que inciden sobre materias o actividades humanas que se recogen en otros títulos competenciales[309]. Mas adelante, en el FJ 4, el Tribunal afirma que la configuración de la competencia hace encontrar el componente medioambiental en otras regulaciones sectoriales cuando se señala que esta competencia que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas "contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales"[310].

---

[309] En este sentido en el FJ 3 se expresa: "El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora".

[310] En el FJ 7, en relación con esta cuestión, se señala: "Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas

El TC en relación con la expresión “legislación básica” y “normas adicionales” afirma en el FJ 8: “(…) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar (…) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”. En el FJ 9, después de recordar que lo básico tiene carácter nuclear, establece que “lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (…). No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica (…) lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”. En referencia, también, a la relación entre la legislación básica en materia ambiental y las normas adicionales de

---

autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca. No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados, y percute en ellos. Sin embargo, esa incidencia no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”.

protección, en el FJ 2 de la STC 170/1989[311] se dice: "(…) en el ámbito del artículo 149.1.23ª CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un *plus* de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica"[312].

Por lo que hemos expuesto, llegamos a la conclusión que en relación con el medio ambiente la jurisprudencia constitucional ha realizado una aproximación diferenciada respecto a otras competencias compartidas que están estructuradas en torno al binomio bases-desarrollo. La consecuencia general de este tratamiento peculiar que recibe la distribución de competencias en materia de medio ambiente es la posibilidad que tiene el Estado de legislar sobre aspectos muy concretos y puntuales referentes a

[311] La STC 170/1989, de 19 de octubre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

[312] Este texto se reproduce en el FJ 2 de la STC 196/1996, de 28 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 1, apartados 1.1.1 y 1.1.17 de la Ley 1/1989, de 13 de abril, del Parlamento Vasco, por la que se modifica la Calificación de determinadas Infracciones Administrativas en materia de Caza y Pesca Fluvial. Mas adelante en el mismo FJ 2 se añade: "La protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida". Este pronunciamiento del TC lo volvemos a encontrar en el FJ 9 de la Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos arts. y con el Anexo III de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, aprobada por la Asamblea Regional de la Región de

diferentes sectores del ordenamiento siempre que se consideren indispensables o mínimos para la protección del medio ambiente.

2.3. El artículo 149.1.22 de la Constitución Española

De acuerdo con el art. 149.1.22 CE 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".

Este artículo contempla una delimitación de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con un criterio territorial, en concreto un criterio geográfico determina la competencia. De manera que si las aguas pasan por más de una Comunidad Autónoma pertenecen a una cuenca hidrográfica intercomunitaria y el ámbito funcional de la competencia se atribuye al Estado, y si las aguas pasan por una sola Comunidad Autónoma podemos decir que pertenecen a una cuenca hidrográfica intracomunitaria y el ámbito funcional de la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma correspondiente.

El TC resolvió en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, una serie de recursos de inconstitucionalidad contra la LA y diversos conflictos positivos de competencias contra el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la LA (en adelante RDPH), que le llevaron a realizar importantes aportaciones desde el punto de vista competencial.

Murcia.

En primer lugar el Tribunal, en el FJ 14, confirma la posición de la LA según la cual corresponde al Estado declarar por ley el dominio público de las aguas continentales, ya que es un genero de bienes naturales o un recurso natural unitario que se puede añadir al conjunto de bienes citados en el art. 132.2 CE. Esta es la interpretación que se hace del art. 132.2 CE y, por tanto, se niega la capacidad de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su potestad legislativa, para demanializar bienes que forman parte del llamado demanio natural. El TC fundamenta jurídicamente esta doctrina en el principio de igualdad entre los ciudadanos, que ha de ser mantenido especialmente por el Estado a través de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1. CE, y en la reserva al Estado de la potestad de legislar en materia civil (art. 149.1.8 CE), ya que en este caso se excluyen una serie de bienes del tráfico jurídico privado.

En segundo lugar el TC, en el FJ 18, no diferencia, a efectos de la atribución de competencias, entre los términos "recursos y aprovechamientos" utilizados en el art. 149.1.22 CE y que no todos los Estatutos de Autonomía recogieron uniformemente. Algunos, como el catalán, solo hacen referencia a los "aprovechamientos". Esta realidad dio lugar a diversas polémicas doctrinales que se han ido diluyendo a resultas de esta Sentencia, que en el fondo niega la existencia de criterios decisivos de diferenciación[313]. Para el TC las reglas sobre el dominio público hidráulico, y

[313] Se dieron básicamente dos interpretaciones doctrinales ante un panorama estatutario diverso. Por un lado, un sector doctrinal representado principalmente por SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO y otros llevan a cabo una interpretación restrictiva desde el momento que defienden una interpretación literal de los Estatutos en el sentido del artículo 3 del Código Civil, dando relevancia a una supuesta diferenciación de significado de los términos "recursos" y "aprovechamientos" hidráulicos. Según estos autores las Comunidades Autónomas, a excepción de Andalucía que recoge en su Estatuto los términos "recursos" y "aprovechamientos", no pueden asumir más competencias que las que se refieren a los "aprovechamientos". Por otro lado, otro sector doctrinal representado básicamente por EMBID IRUJO y otros postulan una interpretación sistemática de todos los Estatutos y relativizan la diferencia de

en general las del dominio público, se pueden diferenciar según sus objetivos: las que hacen referencia *a la protección del demanio*, por un lado, y las que regulan *su utilización y aprovechamiento*, incluyendo la policía de aguas o regulación y vigilancia del buen uso y aprovechamiento, por otro lado. Las normas relativas a la protección son, en todo caso, competencia del Estado. El aprovechamiento, con el contenido amplio indicado, puede ser competencia de las Comunidades Autónomas, si así lo recogen sus Estatutos[314].

2.4. El artículo 149.1.13 de la Constitución Española

---

significado entre los términos "recursos" y "aprovechamientos" hidráulicos. *Vid*. SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 72-73; EMBID IRUJO, "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 48-54.

[314] En concreto, el TC afirma literalmente, en el FJ 18: "(…) aun aceptando que la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.22.ª 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 (…). 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 aprovechamiento, de otro (...). Por lo demás, si el Estado ha sumido 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".

Como ya hemos señalado en páginas anteriores[315], el art. 149.1.13 CE establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica. Este título competencial ha servido para que el Estado pueda dictar normas y artículos puntuales que establecen las bases de ordenaciones sectoriales que inciden en la economía, pero que son competencia de las Comunidades Autónomas[316], y también para que el Estado pueda establecer una coordinación de las ordenaciones y planificaciones sectoriales que tienen un gran contenido económico, y que no son necesariamente competencia de éste, a través de la regulación de una actividad planificadora que tiene una importante significación económica, como por ejemplo la hidráulica[317]. En ambos casos el Estado coordina. Esta virtualidad viene dada por el carácter "horizontal" de este título competencial que se proyecta sobre las principales decisiones de carácter económico. Cuando estas decisiones se proyectan sobre una competencia autonómica, esta última queda condicionada y limitada por la intervención estatal. De manera que vemos que el TC utiliza con frecuencia el art. 149.1.13 CE, al igual que el art. 149.1.23 CE, como un título finalista de funcionalidad horizontal o transversal, que puede imponerse a otros títulos específicos.

Recordando lo mencionado en el apartado 1.2.2.B.4, del epígrafe III del capítulo primero, la función coordinadora del Estado podrá ser mucho más extensa, incisiva, limitativa y condicionadora de las competencias de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de la competencia de coordinación

[315] En concreto nos referimos al apartado 5.1 titulado "La planificación en la Constitución Española y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", del epígrafe II, del capítulo primero.
[316] Como se demuestra en las SSTC 188/1989, FJ 4; 76/1983, FJ 14; 227/1988, FJ 20b), entre otras.
[317] Como se constata, por ejemplo, en la STC 227/1988, FJ 20e) y en la STC 45/1991, FJ 3 y 4.

general del artículo 149.1.13 CE, ya que aquí no hace falta dejar a las Comunidades Autónomas el mismo margen que se necesita para el desarrollo de las bases. Esto es así porque la competencia estatal de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, presenta los siguientes carácteres: refuerza y complementa las bases; puede establecer medidas que van mas allá de las bases; puede establecer medidas coordinadoras que pueden llegar a ser ejecutivas (STC 145/89); se configura como una competencia adicional a una competencia normativa limitada.

3. Aplicación de los títulos competenciales mencionados en las diferentes planificaciones objeto de estudio

3.1. En la planificación de los espacios naturales

La planificación de los espacios naturales se encuentra regulada en la LCEN[318]. De acuerdo con la DA quinta son solo cuatro los artículos de la LCEN que no tienen el carácter de básico[319]. Esta realidad es coherente con

[318] Dicha norma ha sufrido varias modificaciones. Con motivo de la impugnación de varios de sus artículos se dictó la STC 102/1995. Para adecuar la norma a la doctrina de la citada Sentencia se aprueba la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que la modifica. Con posterioridad otras normas importantes han modificado la Ley. En concreto: la Ley 15/2002, de 1 de julio, que declara el parque nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas; la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; también la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Por último mencionamos la reciente STC 194/2004, de 10 de noviembre, que es fruto de varios recursos de inconstitucionalidad acumulados contra determinadas disposiciones de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que declara inconstitucionales determinados preceptos. Con relación al alcance del fallo el TC, en el FJ 24, dice: "En este caso, procederemos igual que en la STC 195/1998, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales "podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas", de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia".

[319] Según la DA quinta "son normas básicas, a los efectos de lo previsto en el artículo

la afirmación del art. 1, al señalar que "es objeto de la presente Ley, en cumplimiento del artículo 45.2 y conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres".

A efectos de nuestro trabajo, el Título II de la Ley se titula "Del planeamiento de los recursos naturales" y todos sus artículos, excepto el 7[320], tienen carácter de legislación básica.

3.2. En la planificación hidrológica de cuenca

El TRLA establece en el artículo 1, que regula el objeto de la Ley:
"1. Es objeto de esta Ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución.
2. Es también objeto de esta Ley el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación[321].
3. Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas

149.1.23 de la Constitución, los siguientes artículos y disposiciones: 1,2,4,5,6,8 al 19, 20 bis al 31, 33 al 41, excepto el apartado 4 del artículo 39; disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta, quinta, disposición transitoria segunda y anexos I y II". Sin embargo hemos de señalar que la reciente STC 194/2004, de 10 de noviembre, establece la inconstitucionalidad de algunos incisos de los apartados 1, 3 y 7 del art. 19, art. 22.3, art. 23, apartados 3, 5 y inciso 6g) del art. 23 bis y 23 ter.

[320] El artículo 7 se refiere a los efectos que produce la iniciación de la tramitación de un PORNA.

[321] Este apartado segundo se ha añadido a través del art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, mediante el cual se incorpora al Derecho español la Directiva marcode aguas.

renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico.
4. 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.
5. Las aguas minerales y termales se regularán por la legislación específica, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el apartado 2[322]".

La lectura de este artículo nos sugiere diversas cuestiones a comentar. El primer apartado nos dice que el objeto de la Ley es la regulación de las competencias que ostenta el Estado en relación con el dominio público hidráulico, en virtud de las competencias determinadas en el art. 149 CE. De manera que no se nos especifica el apartado y subapartados del art. 149 en que se apoya la norma, ni sabemos los artículos que se apoyan en cada uno de los posibles subapartados que especifican las diferentes competencias estatales. Tampoco obtenemos esta información de la lectura del resto del articulado y disposiciones de la misma. Sin embargo, dado el propósito de este apartado, tenemos necesidad de conocer el título o los títulos competenciales sobre los que se apoyan las disposiciones que se encuentran en el Título III del TRLA que se rubrica "De la planificación hidrológica". Esta información la encontramos en la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

La STC 227/1988 en el FJ 20b) afirma: "(…) 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*

[322] El último inciso que hay después de la coma se añade a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

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. 149.1.13ª 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 afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica"[323].

Es importante también destacar que cuando el TC analiza el contenido necesario y facultativo de los PPHHC intercomunitarios, constata que este contenido puede vincular el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen sobre la ordenación del medio físico en su propio territorio. Esta constatación no se puede justificar en virtud de una genérica potestad de coordinación sino que hace falta contar con un título competencial específico para ello. Con relación a diversos apartados del art. 42.1.g) como el i') y o')[324], y al epígrafe 1 del art. 43[325] del TRLA, este titulo competencial específico es el art. 149.1.22 CE.

El apartado 2 del art. 1 del TRLA, que es de nueva redacción[326],

---

[323] Mas adelante, en el propio FJ 20, la STC va interpretando el sentido y el alcance de cada uno de los artículos que encuentran cobertura en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, que son todos los del Título III, dedicados a ordenar la planificación hidrológica.

[324] Los epígrafes del art. 42 que mencionamos son los del TRLA después de las modificaciones que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Estos corresponden al contenido de los epígrafes g), j) del art. 40 LA, cuando se dictó la STC 227/1988. El contenido de los epígrafes que se apoyan en el título específico del art. 149.1.22 CE se refieren a "los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso" y a "las infraestructuras básicas requeridas por el plan".

[325] En el citado epígrafe se dice: "En los planes hidrológicos de cuenca se podrán establecer reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas".

[326] A propósito de la transposición al Derecho interno de la Directiva marco de aguas. Directiva que tiene como objeto establecer un marco para la protección de las aguas

establece, como hemos visto, que el objeto de la norma también es el establecimiento de normas básicas de protección del recurso. El título competencial del Estado donde se han de subsumir dichas normas es el del art. 149.1.23 CE. El contenido de la planificación hidrológica que descansa en el citado título competencial específico para poder vincular el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen sobre la ordenación del medio físico en su propio territorio es, de acuerdo con el pronunciamiento de la STC 227/1988, parte del epígrafe g), i') del art. 42.1 TRLA[327].

En conclusión, el anclaje competencial de la planificación hidrológica de cuenca reside en los 3 títulos competenciales que estudiamos en este epígrafe: los arts. 149.1.13, 149.1.22 y 149.1.23 CE. Esta realidad nos pone en evidencia y nos revela la riqueza y la ambición de los objetivos y contenidos de la susodicha planificación hidrológica de cuenca.

3.3. En la planificación del suelo

En virtud del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en los arts. 148 y 149 CE y de la asunción de competencias en los diferentes Estatutos de Autonomía, la ordenación del territorio y el urbanismo es una competencia autonómica asumida con carácter exclusivo de manera general y homogénea. Mas específicamente, es el art. 148.1.3 el que concreta esta atribución competencial que después han recogido los diversos Estatutos de Autonomía[328]. De manera que podemos

---

superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

[327] En concreto el contenido hace referencia a "las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectado".

[328] Como señala BASSOLS COMA en algunos de sus trabajos, el territorio es la base sobre la que se construye una comunidad en régimen de autogobierno y por tanto la

decir que es en la normativa autonómica donde se ha de contemplar el Derecho urbanístico en sentido amplio.

Ahora bien, hay que mencionar que a pesar de dichas constataciones el Estado ha legislado en periodo postconstitucional sobre la materia. En concreto mediante el TRLS[329]. Esta norma contenía preceptos que eran de aplicación plena, ya que se basaban en competencias exclusivas del Estado, otros preceptos eran de aplicación básica, fundados en títulos en los que el Estado tenía competencia sobre las bases, y muchos otros artículos eran de aplicación supletoria en defecto de regulación autonómica. Ante esta norma se interpuso un recurso de inconstitucionalidad por varias Comunidades Autónomas que dio como resultado la STC 61/1997[330], que anuló todos aquellos preceptos calificados como de aplicación plena o básicos que se extralimitaban e invadían el título competencial autonómico del art. 148.1.3 CE. Por otro lado, la STC citada también anuló todos aquellos preceptos que se declaraban de aplicación supletoria, argumentando que el Estado no podía legislar expresamente con tal carácter desde el momento que todas las

---

competencia del art. 148.1.3 CE se considera como el punto de partida del citado autogobierno. *Vid*. "El medio ambiente y la ordenación del territorio", *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981, p. 438 y "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1981, p. 88.

[329] Este Texto Refundido se aprueba en virtud de la delegación legislativa otorgada por la Ley 8/1990, de 25 julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. El Texto Refundido trata de unificar y refundir en un único texto la citada norma y la Ley anterior a la que ésta reformaba, el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, y varios Decretos-leyes dictados con posterioridad.

[330] *Vid*. VVAA, *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente – Universidad Carlos III, 1997; MENÉNDEZ REXACH, "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997, pp. 35-71; PAREJO ALFONSO, "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en particular la regla de la supletoriedad del Derecho General-Estatal", *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1997, pp. 81-113.

Comunidades Autónomas habían asumido la competencia citada con carácter exclusivo y el Estado no tenia un título competencial específico en que basar dichos preceptos. No podemos referirnos a esta cuestión sin mencionar que en aquel momento muchas Comunidades Autónomas no habían legislado sobre la materia y, por tanto, como a resultas de la STC 61/1997 se anularon los preceptos de Derecho estatal supletorio, del TRLS, que aplicaban, se generó una deficiencia o laguna en el ordenamiento y, para solucionarla, las Comunidades Autónomas optaron o por legislar sobre la materia o por aplicar como Derecho supletorio aquellas normas estatales dictadas con anterioridad a la adopción de competencias por parte de las citadas Comunidades Autónomas, que se corresponden con el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

En este contexto, se dicta la LRSV, que pretende establecer el encuadre y condicionar la competencia autonómica sobre ordenación del suelo, basándose en determinados títulos competenciales estatales con materias conexas a la citada competencia, tal y como exponemos a continuación. Por otro lado, no hay que olvidar que la STC 61/1997 salvó la constitucionalidad de preceptos del TRLS que se basan en competencias estatales, y que la LRSV no ha derogado. De manera que en el ámbito de la legislación estatal hemos de hacer referencia a dos normas: la LRSV y unos cincuenta artículos del TRLS.

En relación con los títulos competenciales estatales sobre los que descansa el articulado de la LRSV, la norma no nos concreta en que título se apoya cada artículo. Por un lado, en el art. 1 se afirma que “es objeto de la presente Ley definir el contenido básico del Derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional”. Por otro lado,

en la disposición final única se establece que "tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13ª, 18ª y 23ª de la Constitución Española y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1ª del propio Texto Constitucional, los siguientes preceptos: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 34; 41; 42; 43; 44.1; disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta; y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta, correspondiendo los restantes a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª del citado Texto"[331].

El TC, en virtud de la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la LRSV, dicta la STC 164/2001[332], que sigue la doctrina de la STC 61/1997, y recuerda "que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo", sin olvidar que "la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material"[333].

---

[331] Poniendo en relación el art. 1 de la Ley con la disposición final única, el TC en el FJ 7 de la Sentencia 164/2001 afirma: " (…) no hay inconveniente alguno en que el Estado describa como "contenido básico del derecho de propiedad" el conjunto de normas dictadas al amparo del art. 149.1.1, 149.1.13, 149.1.18 y 149.1.23 CE. Pero dado que los títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el "contenido básico" a que se refiere el art. 1 LRSV en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de "bases" del derecho de propiedad urbana".

[332] *Vid*. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001, pp. 11- 58.

[333] *Vid*. FJ 4. Mas adelante el TC continua afirmando, siguiendo a la STC 61/1997, "que "la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística". Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la

Trataremos en este trabajo de estudiar algunos de estos condicionamientos.

A propósito de la disposición final única y en relación con el hecho que no conocemos que artículos de la LRSV dicta el Estado en virtud de los títulos competenciales 149.1.13 y 149.1.23 CE, la citada Sentencia señala que este hecho no tiene ninguna relevancia constitucional[334]. El propio análisis de la Sentencia tampoco aclara demasiado respecto al conocimiento de los artículos de la LRSV que podrían apoyarse en los títulos competenciales estatales citados. En relación con el artículo 9 LRSV[335], cuyo contenido creemos que se podría subsumir en los títulos del art. 149.1.13 CE o art. 149.1.23 CE, se afirma que tiene una finalidad igualadora de todos los propietarios de suelo que atrae este artículo al ámbito competencial del título

---

distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación "a priori" de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica".

[334] Así en el FJ 56 se afirma: "(…) en relación con el reproche de falta de precisión en la identificación de los concretos títulos competenciales que amparan los distintos preceptos de la LRSV (…) debemos distinguir con claridad (…) entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (que este Tribunal viene exigiendo desde la STC 69/1988…) y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes (…). Baste ahora con declarar que no existiendo un deber estatal de nominar sus títulos competenciales, ninguna relevancia constitucional puede tener (…) que la disposición final única LRSV enuncie cumulativamente los títulos competenciales en que el propio Estado considera apoyados los distintos preceptos de la LRSV".

[335] Que reza como sigue: "Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen espacial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados por el planeamiento sectorial, o en función de su sujección a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. 2ª Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales".

149.1.1 CE[336]. Por lo que respecta al art. 20.1, párrafo 1 LRSV, después de transcribir el contenido[337], que analizaremos en páginas siguientes, y de negar el sentido a la impugnación de los recurrentes, la STC se inhibe de pronunciarse con relación al título competencial estatal que lo ampara[338]. Ahora bien, en el FJ 32 de la STC 164/2001 se realizan unas afirmaciones que nos llevan a interpretar, a *sensu contrario* del art. 20.1, párrafo 2, que el art. 20.1 párrafo 1 sí esta amparado por el art. 149.1.23 CE[339].

II. EL CONTENIDO Y LOS OBJETIVOS DE LOS PRINCIPALES

[336] En concreto en el FJ 14 se dice: "El precepto impugnado, (…), establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Estos dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven así como criterios mínimos de igualación de todos los propietarios del suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del art. 9 LRSV a la esfera competencial del Estado "ex" art. 149.1.1 CE".

[337] Que dice así: "Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento".

[338] En concreto en el FJ 31 dice: "Del art. 20.1, párrafo 1, LRSV se cuestiona la mención a los "límites" que establezcan las leyes. Frente a lo que alegan los Diputados recurrentes, es claro que aquel párrafo no limita las competencias autonómicas. La fijación de los concretos usos (forestales agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las Comunidades Autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una Comunidad Autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable. Quebrada la premisa impugnatoria de los recurrentes, resulta ya innecesario dilucidar si, como alega el Abogado del Estado, el art. 20.1, párrafo 1, LRSV está efectivamente amparado por las competencias del Estado "ex" art. 149.1.1 y 149.1.23 CE".

[339] En concreto se señala: "Debemos recordar, en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV: A los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común. Sentado lo anterior, debemos empezar por rechazar que-como alega el Abogado del Estado-el art. 20.1, párrafo 2, LRSV pueda estar amparado por el art. 149.1.23 CE (legislación básica para la protección del medio ambiente). Dijimos en la STC 61/1997 (RTC 1997, 61), (F.16), que la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental (…)".

INSTRUMENTOS GENERALES DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL QUE ORDENAN EL MEDIO FÍSICO

1. Planteamiento

Aunque este epígrafe tiene un contenido eminentemente descriptivo, nos parece necesario incluirlo en este trabajo para que el lector conozca, y no solo intuya, los objetivos y el contenido que determina la normativa con relación a las diferentes planificaciones que van a ser objeto de estudio en este capítulo y, de esta manera, se entienda mejor el posterior desarrollo de este trabajo, partiendo de la base que todo ordenamiento pretende ser o llegar a ser un sistema armónico y coherente.

2. El contenido y los objetivos de la planificación de los espacios naturales[340]

La LCEN, ordena la protección, conservación y mejora de los recursos naturales, de los espacios naturales y de las especies a proteger. Como instrumento principal y más importante de ordenación la LCEN establece la figura de los PORNA que tienen la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a

[340] Al respecto *vid*. entre otros: ALLI TURRILLAS, *La Protección jurídica de la biodiversidad: mecanismos de protección de los espacios y las especies naturales*, Madrid, Montecorvo, 2005; GARCÍA NAVARRO, "Planificación y Gestión de Parques Naturales: conservación y disfrute", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 52, 2003, pp. 15-34; MEDIAVILLA CABO, *El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales*, Madrid, Montecorvo, 2002; MULERO MENDIGORRI, *La Protección de los espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa, 2002; PÉREZ ANDRÉS, "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 165, 1998, pp. 143-188; DELGADO PIQUERAS, "Los espacios naturales protegidos", en ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 213-243; GARCÍA URETA, *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de

proteger, a los principios inspiradores señalados en la LCEN[341].

Como *objetivos de los PORNA* se establecen los siguientes:

- La definición del *estado de conservación de los recursos y ecosistemas* en el ámbito territorial de que se trate.
- La *determinación de las limitaciones* que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- La designación de los *regímenes de protección* que procedan.
- La promoción de la *aplicación de las medidas de conservación, restauración y mejora* de los recursos naturales que lo precisen.
- La formulación de los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas[342].

Con relación al *contenido* de los PORNA se determina como mínimo el siguiente:

- La *delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y la descripción* e interpretación *de sus características físicas y biológicas*.
- La definición del *estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión*, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- La determinación de las *limitaciones generales y específicas que respecto*

Administración Pública, 1999.

[341] Según el art. 2 apartado 1: "Son principios inspiradores de la presente Ley los siguientes:

a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.

b) La preservación de la diversidad genética.

c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.

d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje."

[342] *Vid*. art. 4.3 LCEN.

de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso.

- La *aplicación*, en su caso, de alguno de los *regímenes de protección* establecidos en los Títulos III y IV de la LCEN.
- La concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- El establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de los PORNA[343].

Aparte de la existencia del respectivo PORNA, en determinado ámbito territorial, la LCEN establece un instrumento de planificación específico para una de las categorías en que se clasifican los espacios naturales, los Parques. Se trata de los PRUG de los Parques, ya sean estos naturales o nacionales. Con relación al contenido de estos Planes la LCEN solo establece, en el art. 19.1, que estos fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque. Sólo con relación a *los PRUG de los Parques Nacionales* se establece un *contenido mínimo*, que es el siguiente[344]:

- La determinación de las *normas, directrices y criterios generales de uso y ordenación del Parque.*
- La fijación de *la zonificación del Parque, delimitando las áreas de diferentes usos y estableciendo la normativa de aplicación de cada una de ellas*.
- La determinación y la programación de *las actuaciones relativas a la*

[343] *Vid*. art. 4.4 LCEN.
[344] *Vid*. art. 19.4 LCEN.

protección de los valores del Parque Nacional, de las líneas de investigación y de las medidas destinadas a difundir de forma ordenada su conocimiento entre la población local y la sociedad en general.

- El establecimiento de la estimación económica de *las inversiones correspondientes a las infraestructuras y a las actuaciones de conservación, de investigación y de uso público* programadas durante la vigencia del Plan.

- *La identificación de aquellas actividades que se consideren incompatibles con los fines del Parque Nacional*, así como el establecimiento de los criterios orientadores a que éstas deben someterse.

- La determinación de *los usos de las vías pecuarias que atraviesen terrenos ocupados por el Parque Nacional*, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 3/1995, de 23 marzo, de Vías Pecuarias[345].

3. El contenido y los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca[346]

Una simple mirada sobre el contenido y los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca nos revela la trascendencia e impacto de los cometidos que este instrumento esta llamado a llevar a cabo. Aquí mostramos la información necesaria para reconocerlos. En el capítulo tercero y epígrafe V del capítulo cuarto, estudiaremos con profundidad la mayor parte de lo aquí señalado.

El TRLA establece que la planificación hidrológica "tendrá por *objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del*

[345] La cursiva en todo este apartado 2, titulado "el contenido y los objetivos de la planificación de los espacios naturales", es nuestra.

[346] La bibliografia relativa al contenido y a los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca se irá citando a lo largo de toda la tesis.

dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta Ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales"[347].

Con relación al contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca, el TRLA establece que éstos comprenderán necesariamente:

"a) La *descripción general de la demarcación hidrográfica*, incluyendo:

a') Para las aguas superficiales tanto continentales como costeras y de transición, *mapas con sus límites y localización, ecorregiones*, tipos y condiciones de referencia. En el caso de aguas artificiales y muy modificadas, se incluirá asimismo la motivación conducente a tal calificación.

b') Para las aguas subterráneas, *mapas con la localización y límites* de las masas de agua.

c') El inventario de los recursos superficiales y subterráneos incluyendo sus regímenes hidrológicos y las *características básicas de calidad de las aguas.*

b) *La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas* significativas sobre las aguas, incluyendo:

a') *Los usos y demandas existentes con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, incluyendo un resumen del uso del suelo*, y otras afecciones significativas de la actividad humana.

b') *Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos*.

[347] *Vid*. art. 40.1 RDLeg.

c') *La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural. A este efecto se determinarán:*

- Los caudales ecológicos, entendiendo como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.

- Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico.

d') La definición de un sistema de explotación único para cada plan, en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales, y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento.

c) La *identificación y mapas de las zonas protegidas*.

d) Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y los resultados de este control.

e) *La lista de objetivos medioambientales* para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, *incluyendo los plazos previstos para su consecución*, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.

f) Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en *la aplicación del principio de recuperación de costes*.

g) Un resumen de los *Programas de Medidas* adoptados para alcanzar los objetivos medioambientales previstos, incluyendo:

a') Un resumen de las *medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua*, incluyendo separadamente las relativas al

agua potable.

b') Un informe sobre las acciones practicas y *las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua*.

c') Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.

d') Un resumen de *controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico* y a las aguas objeto de protección por esta ley, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino.

e') Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.

f') Un resumen de *medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias*.

g') Un resumen de las *medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental*.

h') Un resumen de las *medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados*.

i') Detalles de las *medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados*.

j') Detalles de las *medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas*.

k') Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

l') *Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles*.

m') *Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución*.

n') *Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.*

o') Las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

h) Un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos. De forma expresa, se incluirán las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional.

i) Un resumen de las medidas de información pública y de las consultas tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.

j) Una lista de las autoridades competentes designadas.

k) Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.

2. La primera actualización del plan hidrológico, y todas las actualizaciones posteriores, comprenderán obligatoriamente:

a) Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan.

b) *Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el periodo del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados*.

c) Un resumen y una explicación de las medidas previstas en la versión anterior del plan hidrológico de cuenca que no se hayan puesto en marcha.

d) Un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas, desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca, para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos"[348].

En referencia a las previsiones facultativas de los PPHHC, en el TRLA se establece que éstos podrán establecer *reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas,* y que además *podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza.* Con relación a dichas zonas se establece el mandato de recoger en los PPHH su clasificación y las condiciones específicas para su protección[349].

4. El contenido y los objetivos en la planificación del suelo

Como ya hemos mencionado en el apartado referido a las cuestiones competenciales, la función legislativa sobre la ordenación del territorio y el urbanismo es autonómica, de manera que el Estado a través de los títulos competenciales que ostenta solo puede enmarcar o delimitar la regulación en determinados aspectos. En cambio, en relación con la gestión, diferenciamos entre el urbanismo y la ordenación del territorio. En referencia a la gestión del urbanismo, el Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística[350]. Además, el art. 2 de la LBRL establece que la legislación del Estado y de las Comunidades

[348] *Vid*. art. 42 TRLA.
[349] *Vid*. art. 43 TRLA.

Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios su Derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses para hacer efectiva la autonomía local garantizada constitucionalmente. Tradicionalmente, se ha considerado que las Corporaciones Locales son las auténticas interesadas y protagonistas en la ejecución del urbanismo, ejecución que incluye el diseño de una política o de un modelo urbano a través de la planificación[351]. Por último, la gestión de la ordenación del territorio queda en manos de las Comunidades Autónomas, con la necesaria participación de las Corporaciones Locales, considerándose el espacio autonómico como el más apropiado para este tipo de planes.

No es nuestro objetivo analizar cada una de las normas que han dictado las diferentes Comunidades Autónomas sobre la materia. Trataremos este tema a través de los conceptos urbanísticos que se ha consolidado mediante los muchos años de vigencia de las normas estatales, que se han asumido y, por tanto, se utilizan mayoritariamente por los diferentes legisladores autonómicos. De hecho, al dictarse la STC 61/1997 y establecerse que el Estado no tiene competencias para dictar Derecho supletorio[352], algunas Comunidades Autónomas que no habían legislado sobre la materia optaron por dictar leyes propias que lo que hacían era asumir como propio el TRLS, que era el Derecho estatal preexistente a la STC 61/1997. No olvidemos además, como ya hemos señalado con anterioridad, que una norma estatal preconstitucional, el Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se

---

[350] *Vid*. art. 25.2.d) LBRL.

[351] De acuerdo con el art. 25.1 LBRL "el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

[352] Desde el momento que todas las Comunidades Autónomas habían asumido esta competencia con carácter exclusivo.

aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, continua vigente como Derecho supletorio de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, hemos de señalar que, en la concepción del urbanismo[353] y la ordenación del territorio[354] como función pública, los

[353] Podríamos definir el urbanismo como aquel conjunto de disposiciones y actuaciones administrativas relativas a la ordenación y desarrollo de la ciudad en particular y del término municipal en general. De manera que el urbanismo seria una parte sobreordenada de la ordenación del territorio. *Vid*. COSCULLUELA MONTANER, "Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística", en VVAA, *Estudios sobre la …op. cit.*, vol. IV, pp. 3543-3544. El autor pone de relieve como el urbanismo evoluciona hacia objetivos y ámbitos territoriales mas amplios que acaba configurando lo que hoy entendemos como ordenación del territorio. Como destaca PAREJO ALFONSO, en nuestro ordenamiento es la Constitución de 1978 la que a través del reparto competencial consagra la ordenación del territorio como tarea pública con un contenido diferenciado con relación al urbanismo. *Vid*. "La ordenación del territorio y el urbanismo (I)", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho… op. cit.*, vol.2, p. 287. Este autor añade a la definición de ordenación urbanística que realiza un aspecto fundamental: el establecimiento, respetando el marco de la normativa estatal, del "contenido del derecho de propiedad, en la medida en que el disfrute y la disposición del suelo están organizados (con excepción del declarado dominio público, especialmente el natural) sobre la base de su susceptibilidad de apropiación privada". Contenido del Derecho de propiedad que se tendrá que definir teniendo en cuenta las necesidades sociales y colectivas en relación con los usos del suelo. Vid. "La ordenación del territorio y el urbanismo (IV)", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho… op. cit.*, vol.2, p. 476. Otra posible definición de urbanismo la encontramos en PARADA VAZQUEZ, *Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 2-3. El TC en la importante sentencia 61/1997, de 20 de marzo, establece, en el FJ 6.a, que el contenido de la competencia en materia de urbanismo: "(…) se traduce en concretas potestades (…) tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación (…) a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación (…). El contenido que acaba de enunciarse se traduce en lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determimnar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo (…)". Más adelante, en el FJ 6.b, se afirma: "(…) el orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado la concepción amplia de urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978 (…)". De manera que parte del contenido que antes se consideraba que formaba parte de la concepción del urbanismo preconstitucional ahora forma parte del título competencial ordenación del territorio.

[354] La ordenación del territorio se define, según la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983, como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad". Los objetivos de la ordenación del

planes son el centro de todo el sistema[355]. Los llamados planes Directores

territorio, según la citada Carta, son: a) el desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional; b) la mejora de la calidad de vida; c) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y d) la utilización racional del territorio. Según PAREJO ALFONSO, en nuestro ordenamiento la ordenación del territorio tiene por objetivos "los deducibles del orden constitucional como sistema y unidad, desde la prioridad - en todo caso y dado el objeto mismo de la ordenación del territorio - de la utilización racional de los recursos naturales en general y del suelo en particular". Como vemos el autor defiende un concepto amplio de territorio que no se limita únicamente al suelo sino que abarca "el mundo en el que está y al que se enfrenta el hombre, el conjunto de los recursos naturales que integran su medio vital y, hablando en términos de Derecho, el mundo de las cosas (básicamente las inmuebles) en sentido jurídico. El territorio representa la dimensión espacial de toda actividad, pública o privada" de manera que la ordenación del territorio, como función pública, se encargaría de ordenar esta actividad en el territorio. *Vid.* "La ordenación del …(I)", *op. cit*., pp. 293, 301 y 303. SÁNCHEZ MORÓN define la ordenación del territorio como aquella "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 dirigidas 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". *Vid.* "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 85-86. ESCRIBANO COLLADO considera que los instrumentos de ordenación del territorio tendrán que establecer determinaciones sobre la protección de la naturaleza, la regulación del suelo rústico, la previsión de obras públicas y el urbanismo (incluyendo la protección del patrimonio histórico). *Vid.* "La ordenación del territorio…", *op.cit.*, p. 3720.

[355] PAREJO ALFONSO, al referirse a los medios o instrumentos de la ordenación del territorio, destaca la importancia de la planificación como técnica idónea para ordenar los fines que le son inherentes: "la coordinación de las diversas políticas públicas sectoriales con incidencia física, la definición del marco de la planificación urbanística local, la decisión sobre pretensiones concurrentes de utilización del territorio en casos concretos, la previsión y reserva de zonas para la aplicación de políticas públicas de desarrollo económico". *Vid.* "La ordenación del…(I)", *op. cit*., p. 294. El mismo autor señala con relación al urbanismo que su sistema legal "se caracteriza por la dialéctica entre dos momentos - estático uno: la planificación del uso del suelo, y dinámico otro: la ejecución de lo planeado -, que se engarzan y retroalimentan en un único proceso urbanístico. Luce así claramente la transcendencia en el urbanismo de la técnica y la institución del planeamiento (el conjunto de los distintos planes legalmente previstos), en cuanto que clave para el desarrollo del citado proceso". *Vid.* "La ordenación del…(IV)", *op. cit*., p. 477. En este sentido, de destacar el Plan como concepto central del Derecho Urbanístico, también se manifiesta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *Vid. Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2001, pp. 46-49. Para corroborar lo señalado en relación con el planeamiento en el ámbito del urbanismo leer los art. 2 y 3.2 del TRLS, que equivalen a los arts. 2 y 3.1 del Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. PÉREZ ANDRÉS afirma que la planificación es la técnica jurídica más apropiada para la materialización de un determinado modelo territorial y constituye uno de los instrumentos más importantes para la racionalización de las distintas

territoriales de coordinación o equivalentes tendrían la función de establecer la ordenación territorial en el ámbito autonómico[356] y dentro ya del territorio municipal existirían una serie de planes con denominación diversa, el más importante de los cuales seria el Plan General Municipal o equivalente desde el momento en que el resto de los planes serian desarrollo de éste[357], que tendrían como función definir el modelo urbanístico y de desarrollo de un municipio determinado.

En relación con el objeto de los Planes Directores Territoriales de Coordinación o equivalentes, el art. 68.1 del TRLS afirma que "*establecerán las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico dentro del que han de desarrollarse las previsiones del propio Plan y el modelo territorial en que ha de integrarse el planeamiento a que afecte*". En referencia al contenido, se establece en el apartado 2 que estos planes contendrán las determinaciones siguientes[358]: *el esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado*; el señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones

---

políticas públicas que inciden sobre el territorio. *Vid*. "La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 98-99.

[356] Según el art. 65 del TRLS que contemplan los instrumentos de ordenación: "Los Planes Directores Territoriales de Coordinación o instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la legislación autonómica que afecten a la totalidad o parte del territorio de una Comunidad Autónoma tendrán por objeto la ordenación del territorio respectivo".

[357] De acuerdo con el art. 65.3 del TRLS: "La ordenación urbanística de los municipios se realizará a través de Planes Generales Municipales y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento". En el apartado 4 del mismo artículo se afirma: "Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y estudios de detalle".

[358] El apartado 2 del art. 68 del TRLS es idéntico al apartado 2 del art. 8 del Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

de interés público; *las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural*[359] y del patrimonio histórico; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas[360].

Con relación al objeto de los Planes Generales Municipales de Ordenación o equivalentes se establece en el art. 71 del TRLS:

- Que tienen por objeto específico, en el suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.
- Que tienen por objeto específico, en el suelo urbanizable, definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fijar los plazos de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas.

Asimismo, regularán la forma y condiciones con que podrán incorporarse al desarrollo urbano actuaciones no programadas mediante los correspondientes Programas de Actuación Urbanística para la realización de

[359] Con referencia a las medidas de protección a adoptar para conservar los recursos naturales y defender, mejorar y renovar el medio ambiente natural los planes de ordenación del territorio tienen que incorporar, como veremos a lo largo de este trabajo, las limitaciones y condicionamientos que determinan los PPHHC, los PORNA y los PRUG de los parques.
[360] La cursiva es nuestra.

Unidades urbanísticas integradas.

- Que tienen por objeto específico, *en el suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje*[361].

Respecto a las determinaciones del Plan General, el art. 72 del TRLS[362] establece que: los Planes Generales Municipales de Ordenación o instrumentos de planeamiento análogos que puedan prever las Comunidades Autónomas contendrán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en el TRLS en lo que se refiere a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Con base en este objetivo se establece que los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones: la *clasificación y la calificación urbanística del suelo*[363]; la delimitación de las áreas de reparto de cargas y beneficios y la fijación de los aprovechamientos tipo en suelo urbanizable programado y, en su caso, en suelo urbano; los usos, las intensidades y las tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior a desarrollar mediante planeamiento especial, salvo que el ámbito de este planeamiento constituya un área de reparto independiente; la estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunitario; el carácter público o

[361] *Vid*. art. 71 del TRLS, que es idéntico al art. 11 Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

[362] El citado art. 72 es muy parecido al art. 12 del Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, y en algunos apartados idéntico: el apartado D) del punto 3 es igual en su redacción al apartado 2.4 del art. 12.

[363] Esta clasificación y calificación del suelo se puede ver condicionada, como veremos mas adelante, por los PORNA, los PRUG y los PPHHC.

privado de las dotaciones; las *medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la defensa del paisaje, los elementos naturales y los conjuntos urbanos e históricos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto*[364]*;* el señalamiento de las circunstancias con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, los recursos, los usos e la intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada; los plazos para la aprobación del planeamiento parcial; además, *en el suelo no urbanizable, las medidas y las condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación*, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario.

Del análisis del contenido y de los objetivos de los diferentes planes objeto de estudio llegamos a la conclusión que todos tienen como objetivo, entre otros, *la protección y la utilización racional de los recursos naturales en general y/o de algún recurso natural en particular*, y además que *todos tienen al medio físico o territorio como objeto de ordenación*. Por otro lado, no podemos olvidar las cuestiones competenciales, analizadas con anterioridad, que ponen de relieve que las funciones sobre estos planes objeto de estudio son competencia de diferentes poderes públicos. A partir de estas constataciones, es fácil llegar a la afirmación de que es necesario articular mecanismos de coordinación entre los principales instrumentos de planificación con incidencia medioambiental estudiados. Necesidad en la que

[364] Avanzamos, que esta remisión a la legislación específica es acorde con la norma de prevalencia que prevé el art. 5.2 de la LCEN y el art. 43 del TRLA.

coinciden la normativa, la jurisprudencia del TC y la doctrina.

III. LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

1. Planteamiento

Esta necesidad de coordinación se reconoce implícitamente en el art. 14 del TRLA que establece los principios rectores de la gestión en materia de los recursos hídricos. En concreto, en el citado artículo se afirma que el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los principios de "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". Para conseguir esta compatibilidad necesariamente habrán de articularse mecanismos de coordinación con relación a la gestión pública del agua, la ordenación del territorio y la protección de la naturaleza[365]. Mecanismos de coordinación que aquí nos

[365] La estrecha relación existente entre las aguas como recurso natural, la conservación y protección del medio ambiente y la ordenación del territorio y urbanismo que evidencia la necesidad de coordinación se hace visible, por ejemplo, en la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que distingue diferentes categorias de suelo no urbanizable (espacio natural, suelo forestal, suelo de alta productividad agrícola, suelo de mediana productividad agrícola, suelo genérico y suelo de afecciones específicas), e incluye, en el art. 23, las aguas protegidas dentro de la categoría de suelo no urbanizable de afecciones específicas. En el art. 37.3 y respecto a las aguas subterráneas, el Gobierno mediante Decreto o el planeamiento urbanístico municipal podrá delimitar los terrenos bajo los cuales existan aguas subterráneas cuya protección urbanística se haga necesaria por motivos de interés público o general. El Decreto Foral o el planeamiento establecerán el régimen de protección concreto de estas aguas, pudiendo contemplar limitaciones o prohibiciones al ejercicio de determinados usos o actividades constructivas o no constructivas en tales terrenos o aguas y, en su caso, someter estas actividades a autorización administrativa del órgano autonómico correspondiente. Esta interrelación también se constata en el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de las Márgenes de los Ríos y Arroyos (vertiente Cantábrica y por tanto circunscrito al ámbito intracomunitario), aprobado por Decreto del País Vasco 415/1998, de 22 de diciembre, donde al establecer la normativa específica para márgenes en zonas con riesgo de erosión, deslizamientos y/o

centraremos a analizar con relación a sus respectivas planificaciones ya que, como veremos a lo largo de este trabajo, en los citados sectores la planificación tiene un papel central como instrumento de ordenación[366].

El TC se ha manifestado en numerosas ocasiones sobre la necesidad de coordinación entre las diferentes Administraciones que actúan sobre un mismo espacio físico. La STC 227/88, en el FJ 20 apartados d) y e), expresa: "(…) 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* (…). La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a 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

---

vulnerabilidad de acuíferos se prevé en las márgenes correspondientes al ámbito rural en dichas zonas la prohibición expresa de "los vertidos de cualquier naturaleza (sólidos o líquidos) que puedan contaminar las aguas de acuíferos subterráneos" (apartado D.4.2.c)).

[366] Otro artículo del TRLA que pone en evidencia la necesidad de coordinación de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales es el 24, que afirma: "Los organismos de cuenca tendrán, para el desarrollo de sus funciones, además de las que se contemplan expresamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes atribuciones y cometidos: (…) f) La realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial".

se declara también en aquella Sentencia; *coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica*"[367]. En el FJ 3 de la STC 102/1995 afirma que "como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas con relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que *sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración* (SSTC 227/1988 y 103/1989) *y, por supuesto, coordinación*"[368].

---

[367] La cursiva es nuestra.

[368] En concreto la STC 144/1985 resuelve desestimando un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra el artículo 5, a), de la Ley 25/1982, de 30 de julio, de Agricultura de Montaña. En el FJ 2 se señala: "(…) *las zonas de agricultura de montaña a que hace referencia el artículo 5, a), de la Ley 28/1982 impugnado se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias - bien estatales, bien de las Comunidades Autónomas o bien incluso de otros entes territoriales -, haya de desarrollarse una actividad de planificación o programación económica* (…). Por lo que, al dictar el legislador estatal el artículo 5, a), de la Ley 25/1982, no ha hecho otra cosa que establecer un *mecanismo de coordinación en materia de planificación económica, ya que la determinación definitiva y unitaria, conforme - es de suponer - a criterios homogéneos, del ámbito del programa de que se trate, con base en las propuestas de los diversos entes territoriales afectados, sirve precisamente para posibilitar la acción conjunta y coordinada de todos ellos sobre un mismo territorio*". La STC 103/1989, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, establece en el FJ 9: "(…) la existencia de una determinada competencia autonómica sobre determinada "materia" (acuicultura y marisqueo, en el presente caso) no ha de descartar la posibilidad de que en virtud de otros títulos, se produzca en aquel ámbito una legítima intervención del Estado, hipótesis en modo

La doctrina ha señalado igualmente esta necesidad de coordinación al hacer referencia a los diferentes planes que ordenan el medio físico o el territorio. Sin pretensión de exhaustividad PAREJO ALFONSO, al referirse a la dialéctica planificación integral (territorial)-planificación sectorial establece que la integración de ambos tipos de competencias, para encontrar una solución coherente con relación a la utilización del territorio, debe venir de la utilización de fórmulas de cooperación y si estas no son suficientes, utilizar fórmulas de coordinación que se articularán mediante el instrumento del plan administrativo[369]. SÁNCHEZ MORÓN destaca, por su parte, que el sentido totalizador de la ordenación del territorio hace que en un Estado compuesto como el nuestro, donde existe un reparto competencial en la CE entre Estado y Comunidades Autónomas, existan competencias sectoriales atribuidas al Estado que entran en conflicto con la ordenación del territorio. Al respecto el autor señala que la solución pasa por la utilización de técnicas de coordinación administrativa[370]. BASSOLS COMA, al analizar los títulos competenciales referentes a los recursos hidráulicos y la ordenación del

---

alguno excepcional si se parte de la constatación, del todo obvia, de que las articulaciones competenciales en nuestro Estado de las Autonomías no han llevado a cabo una fragmentación ideal, en sectores estancos, de la realidad a normar. Así las cosas, fácil será comprender que *la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) puede proyectarse sobre el sector económico de los cultivos marinos* y siempre, claro está, que en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas". La cursiva es nuestra.

[369] *Vid*. "La ordenación del…(I)", *op.cit*., pp. 309-314. El autor también hace referencia a esta cuestión en "La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 234-238.

[370] De acuerdo con el autor la vocación omnicomprensiva y totalizadora de la ordenación del territorio es compartida por la planificación general de la economía y que a falta de la segunda la primera deviene fundamental sobre todo desde el momento que se postula un desarrollo sostenible donde la protección de los recursos naturales es un objetivo primordial que se recoge en la ordenación del territorio. *Vid*. "Planificación hidrológica y…", *op. cit*., pp. 87-90.

territorio en el texto constitucional antes que se dictara la LA y la STC 227/1988, ya señalaba esta necesidad de coordinación cuando, después de plasmar una visión integral del territorio que postula una ordenación del mismo de acuerdo con una pluralidad de enfoques que llevan a una ordenación que se adapta al entorno físico reduciendo el protagonismo de la función economicista, afirma que "esta política territorial de las Comunidades Autónomas no puede implicar una fragmentación desde el punto de su ordenación del resto de los territorios y del conjunto nacional, (…). Y por ello por cuanto, el Estado ostenta competencias propias sobre el Territorio, es titular de los recursos naturales demaniales y al mismo corresponde velar por el equilibrio interterritorial o interregional, de tal suerte que a pesar de que el texto constitucional omite toda referencia a la competencia estatal sobre la Ordenación del Territorio, ésta se legitima y por la propia naturaleza de las cosas cabe, en consecuencia, que el Estado defina legislativamente su política de Ordenación del Territorio y adopte las medidas necesarias para su coordinación con la de las Comunidades Autónomas"[371].

2. Materialización de las técnicas de coordinación en los principales instrumentos de planificación ambiental que ordenan el medio físico

2.1. La determinación del contenido de los planes como técnica coordinadora

2.1.1. En los planes de ordenación del territorio a través del estudio de la competencia material y sus límites

Conocemos y sabemos, por el estudio del contenido de los planes

[371] Ahora bien, el autor nos dice que se han de establecer medidas de coordinación, pero no nos dice cuales. *Vid*. "Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas", *Revista de*

objeto de estudio realizado en el epígrafe II, que los planes de ordenación del territorio de competencia autonómica están orientados a tener un contenido omnicomprensivo, de acuerdo con los conceptos heredados de las normas estatales. Evidentemente, las Comunidades Autónomas difícilmente corregirán unos contenidos y una conceptualización que desde el punto de vista competencial les favorece. Independientemente de ello, se ha de distinguir entre el concepto amplio de ordenación del territorio como política, que confirma la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y el contenido material de esta competencia que resulta de tener en cuenta la existencia de otros títulos competenciales estatales que también pretenden incidir sobre el espacio físico territorial y atender a objetivos de ordenación del territorio[372]. De manera que podemos decir que el carácter horizontal de la ordenación del territorio significa que podrá ordenar, con relación a su incidencia territorial, las actuaciones sectoriales autonómicas y deberá integrar las decisiones estatales que inciden en el territorio[373],

---

Derecho Urbanístico, núm. 80, 1982, pp. 67-70.

[372] MENÉNDEZ REXACH se expresa en este sentido al afirmar que "la ordenación del territorio como "política" no es reflejo de una competencia específica, sino de un haz de competencias distribuidas entre las diferentes Entidades territoriales (el Estado ordena el territorio con la planificación económica, con los planes hidrológicos, con el plan de carreteras, etc., y los Municipios ordenan su término mediante los instrumentos urbanísticos). En cambio, la ordenación del territorio como "competencia" es un título específico de significado horizontal que corresponde a una sola Entidad: la Comunidad Autónoma". Vid."La coordinación de…", *op.cit*., p. 249. Esta diferenciación también la realiza PAREJO ALFONSO al expresar: "La ordenación del territorio es, pues, una competencia y una política o, si se prefiere, una política y una competencia. Lo decisivo es, sin embargo, que en cuanto competencia no puede desarrollarse y ejercerse sino teniendo en cuenta que está al servicio de aquella política, justamente para lograr la compatibilización, composición o armonización (en definitiva, la coherencia, que no es otra cosa que la racionalidad de que habla la Constitución) de las políticas emanadas de los diversos gobiernos que se superponen sobre el territorio (y la población). *Vid*. "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 146, 1996, p. 155.

[373] Aparte de algunos títulos competenciales sectoriales de incidencia territorial, el Estado tiene otros títulos competenciales de carácter horizontal o trasversal que están llamados a incidir de manera especial sobre la ordenación del territorio, entre otras razones porque los objetivos de esta última están estrechamente relacionados con su ámbito material. Se trata de tres títulos, sobre dos de ellos ya hemos hecho referencia *ut*

coordinándolas con el resto de determinaciones para conformar el modelo territorial definido[374]. No puede olvidarse, en este sentido, que las determinaciones estatales pueden condicionar el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio cuando sean el fruto del ejercicio de una competencia estatal[375] que tenga como función ordenar sectorialmente el medio físico[376]. La competencia autonómica de ordenación del territorio no puede significar, como ha dicho en numerosas ocasiones el TC, una eliminación de las competencias de planificación que ordenan el medio físico y responden a la plasmación de lo que dispone la normativa básica, plena o coordinadora estatal[377]. Esta última planificación

---

supra: la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), el título relativo a la protección del medio ambiente (art. 149.1.23) y la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los Derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1).

[374] Como señala ORTIZ DE TENA, hay que tener presente que la ordenación del territorio implica y tiene un contenido global, integrador y, por tanto, ordenador y coordinador de todas las políticas sectoriales y actividades administrativas que se producen en un determinado espacio y que entre estas actividades sectoriales debe tenerse muy en cuenta a la planificación hidrológica, debido a que sus determinaciones pueden condicionar ampliamente el resto de la ordenación global del territorio. *Vid. Planificación Hidrológica*, *op. cit*., p. 305.

[375] Hemos de tener en cuenta que existen una serie de sectores, cuya competencia tiene atribuida el Estado en el art. 149 CE, que condicionan decisivamente la ordenación del territorio. Pensemos por ejemplo en la red de carreteras estatales, la ordenación de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, los ferrocarriles, los puertos de interés general, los aeropuertos de interés general (...).

[376] En este sentido se manifiesta el TC en el FJ 1 de la STC 149/91, que resuelve varios recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: "La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud (…). Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos (…). Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración (…) la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (…) y los derechos de los particulares".

[377] Según señala PÉREZ ANDRÉS "Frente a la exclusividad, la concurrencia competencial es ineludible, siendo así que tal concurrencia, lejos de suponer un peligroso vacío, es sana y necesaria en un Sistema de Autonomías Integradas. No puede

puede además condicionar la ordenación del territorio[378].

En este sentido, el TC defiende la legitimidad de que el Estado, a través de determinados títulos competenciales, condicione y limite las competencias de las Comunidades Autónomas, aunque estas sean exclusivas, como es el caso de la ordenación del territorio. En concreto, en la STC 36/1994 se declara[379], en relación con el concepto de ordenación del territorio y la cuestión competencial, que "en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984 y 149/1991). Concretamente, en lo que aquí interesa y dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión y ejecución, el núcleo competencial de esta materia está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto

---

solventarse nunca mediante la total negación de unas competencias a favor de otras, el ejercicio de una competencia propia nunca puede impedir a otra Entidad hacer efectivas las suyas (...) la calificación jurídica y el alcance de las competencias no pueden derivarse únicamente de la lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el Bloque de la Constitucionalidad. Debido a la imposibilidad de un desapoderamiento al Estado de sus competencias desde la competencia autonómica de ordenación del territorio, esta última es en realidad una competencia concurrente". *Vid*. "La ordenación del territorio...", *op. cit*., pp. 108-109.

[378] En el mismo FJ 1 de la STC 149/91 se expresa: "Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio".

[379] Sentencia que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor. El TC realiza las afirmaciones que transcribimos a continuación con la función de determinar si los artículos recurridos entrarían dentro de la competencia autonómica de ordenación del territorio en relación con las competencias estatales sobre medio ambiente y las que puedan derivarse de la determinación y protección del dominio público estatal. El TC se pronuncia desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Sin embargo, también hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero su no incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo"[380]. Más adelante, el FJ 5 de esta misma Sentencia contiene también una serie de interesantes afirmaciones sobre como se tienen que

[380] *Vid*. FJ 3 de la misma Sentencia (STC 36/1994), donde también se afirma con relación a la STC 149/1991: "No obstante, en esta Sentencia se advierte reiteradamente que estas *competencias estatales, que pueden condicionar* la actividad de ordenación territorial, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia (STC 149/1991, FJ 4). La aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda *condicionarlas*". En este mismo sentido la STC 306/2000 (que resuelve estimar parcialmente los conflictos de competencia acumulados en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa), en el FJ 10, manifiesta: "Pues bien, debemos reseñar que tales competencias, en particuloar la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia".

enfocar los problemas de concurrencia competencial[381].

En este mismo sentido, las SSTC 56/1986[382] y 149/1991[383] también afirman que el ejercicio por el Estado de las competencias que le atribuye la CE puede condicionar la competencia de ordenación del territorio.

Por otro lado, en relación con el demanio público estatal, el TC ha manifestado en numerosas ocasiones que se ha de distinguir entre la titularidad demanial de un bien y el ejercicio de competencias sobre el mismo, de manera que la titularidad sobre una categoría de bienes demaniales no tiene el carácter de cláusula general de atribución de competencias[384].

---

[381] En concreto el TC dice: "(...) la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a la Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, *deben respetar los condicionamientos* que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto".

[382] En el FJ 3 de la STC 56/1986, que resuelve dos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco, se expresa: "(…) todas las competencias urbanísticas (…) han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de los citados artículos 10.31 EAPV. Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad (…) de que el Estado puede ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional número 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución".

[383] En el FJ 1 de la STC 149/1991 se afirma: "Para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender por tanto en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad de los preceptos impugnados".

[384] El TC recoge en este sentido el criterio mayoritario de la doctrina que ya se había

Destacan con relación a esta posición las SSTC 227/1988 y 149/1991. La LA se impugnó por diversas Comunidades Autónomas, entre otros motivos, por considerar que la atribución al Estado de la titularidad del dominio público hidráulico suponía una vulneración de las competencias que en materia de aguas habían asumido las distintas Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.22 y 148.1.10 CE. El TC no estima en este punto el recurso por considerar 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 (...). 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"[385]. En materia de dominio público marítimo-terrestre, la STC 149/1991 ha insistido en este sentido al expresar: "(...) la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y (...) en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad"[386].

Ahora bien, la afirmación por parte del TC de que la titularidad del dominio público no es un criterio de delimitación competencial no ha sido

---

pronunciado al respecto. *Vid*. MEILÁN GIL, "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988, pp. 421-422; MONTORO CHINER, "La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988, pp. 190-191; y NOGUERA DE LA MUELA, "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, pp. 105-154.

[385] *Vid*. FJ 14 STC 227/1988.

[386] *Vid*. FJ 1C) STC 149/1991.

óbice para que el TC haya derivado facultades propias ligadas a dicha titularidad demanial[387], aunque como se establece en las SSTC 102/1995 y 149/1991 dichas facultades "(...) sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, *para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales* y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial"[388].

Como conclusión, podemos decir que la ordenación del territorio es una competencia cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas y en cuyo ejercicio se coordinan las distintas actuaciones sectoriales autonómicas y, a su vez, se integran los diferentes condicionamientos que derivan del ejercicio de algunas de las competencias, relativas a la ordenación del medio físico, que la CE reserva al Estado[389].

---

[387] FAJARDO SPÍNOLA destaca que de la titularidad demanial "derivan facultades propias para la Administración del Estado orientadas a proteger el demanio marítimo, su integridad física y jurídica, y su uso público; no obstante, tales facultades sólo pueden ser utilizadas en atención a tales fines públicos". *Vid*. "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, p. 236.

[388] La cursiva es nuestra. *Vid*. FJ 20 STC 102/1995.

[389] En concreto y muy especialmente por la planificación hidrológica intercomunitaria. En este sentido también se manifiesta ORTIZ DE TENA cuando afirma que considera que la planificación hidrológica es la acción sectorial que se integra en la ordenación del territorio que más la determina y la condiciona, debido a que los asentamientos de poblaciones, los usos industriales, el regadío, el medio ambiente, etc., dependen principalmente del agua. De manera que, aunque sectorial, la acción hidráulica es muy determinante de todo el planeamiento territorial. Este condicionamiento queda potenciado actualmente desde el momento que en el concepto de ordenación del territorio cobra fuerza la protección de los recursos naturales, por lo tanto los condicionamientos de uso del recurso hídrico que determina su protección y la de los ecosistemas dependientes se incorporan a la ordenación del territorio con una mayor naturalidad. En palabras de la autora "por una parte, la Planificación Hidrológica es una parte del todo y está integrada y sometido al todo; pero, al mismo tiempo, esa parte es condicionante del todo (quizá la más condicionante) que es la

2.1.2. En los planes de los espacios naturales

El efecto coordinador en este caso se produce porque el Estado, a través del ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.23, dicta los arts. 4, 5, 6 y 8 de la LCEN referentes a la planificación de los recursos naturales, mediante los PORNA. Planificación cuya elaboración, aprobación y ejecución es competencia de las Comunidades Autónomas si han asumido la gestión y la potestad para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente o la competencia sobre los espacios naturales protegidos. De manera que a través del dictado de la normativa básica estatal citada se consigue delimitar el contenido de estos planes, que elaboran y ejecutan las Comunidades Autónomas, a los que la LCEN atribuye una posición jurídica determinada, con relación a otros planes que ordenan el medio físico, ya sean estos de competencia estatal o autonómica. Esto significa que, respecto al contenido de los PORNA, las Comunidades Autónomas tendrán que respetar el orden de prevalencia que se establece en relación con otros planes de ordenación territorial o física existentes[390].

Por otro lado el art. 19 de la LCEN, también básico, determina el contenido, las normas de prevalencia, el procedimiento de elaboración y aprobación y la vigencia de los PRUG de los Parques Nacionales que son aprobados, como veremos, por la Comunidad Autónoma respectiva.

---

ordenación global del territorio". *Vid. Planificación Hidrológica*, *op. cit*., p.305. En el mismo sentido SÁNCHEZ MORÓN. *Vid*. "Planificación hidrológica y ordenación…", *op. cit*., pp. 83 y ss.

[390] Para el conocimiento de las cuestiones jurídicas que plantea la LCEN me remito *in totum* a la excelente monografía de GARCÍA URETA, *Espacios naturales protegidos... op. cit.*

Es importante mencionar que según la LCEN[391], la declaración de un Parque o de una Reserva requiere como regla general la preexistencia de un PORNA. Solo de manera excepcional el PORNA se puede aprobar con posterioridad a la declaración de Parque y Reserva. Por otro lado conviene aclarar que los PORNA pueden existir independientemente de que haya una declaración de Parque o Reserva en la zona, en cambio la declaración de Parque o Reserva requiere la existencia de un PORNA[392], ya sea con anterioridad o, de manera excepcional, con posterioridad. Esta regla da a entender de una manera implícita, junto con el contenido material de los planes objeto de estudio, que se establece este orden temporal desde el momento que los PORNA condicionan a los PRUG de los Parques.

Además, no podemos ignorar, aunque nunca han llegado a ser dictadas[393] y creemos que el Gobierno estatal nunca las redactará[394] por los

[391] En concreto el art. 15 establece que "la declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona" y que "excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación". Recordemos que conforme a la DA 5 todo este artículo tiene carácter básico. Así lo ha ratificado el TC en su Sentencia 102/1995, de 2 de junio.

[392] Ahora bien, conviene tener en cuenta que la regla general que establece que la declaración de un Parque o de una Reserva requiere la preexistencia de un PORNA no se cumple en la mayor parte de los casos. Así, según los datos facilitados por CORRALIZA RODRÍGUEZ, GARCÍA NAVARRO y VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO, en 1999 estaban declarados y protegidos bajo la figura de Parque un total de 138 espacios, de ellos 12 Parques Nacionales y los 126 restantes como Parques naturales o figuras asimilables. De los 138 sólo 60 tenían Plan de Ordenación, es decir, aproximadamente un 43%. Un 60% de los Parques naturales no contaban, por tanto, con PORNA aprobado. *Vid*. *Los Parques naturales en España: conservación y disfrute* (premio Alfonso Martín Escudero 2001), Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero, Ediciones Mundi Prensa, 2002, p. 74.

[393] LOZANO CUTANDA señala la conveniencia de su aprobación por la falta de prescripciones sustantivas sobre planificación ambiental en la LCEN y así, a través de este instrumento, poder coordinar las actuaciones planificadoras ambientales regionales. *Vid*. *Derecho Ambiental… op. cit*., p. 458.

[394] Nosotros no tenemos noticias ni de que exista un borrador de las mismas.

problemas competenciales que pueden generar[395], que la LCEN a través del art. 8, calificado como básico, establece que el Gobierno estatal[396], mediante unas Directrices de carácter básico, condicionará el redactado de los PORNA[397].

Este artículo lo hemos de relacionar con el art. 22 bis, que también es básico, que establece que se elaborará un Plan Director como instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales[398] y que este tendrá el carácter de Directrices a los efectos del art. 8.1 acabado de mencionar, es decir a efectos de que los PORNA se tengan que ajustar a su contenido[399].

---

[395] Debido a la dificultad de establecerlas sin invadir las competencias ambientales autonómicas. Al respecto se dice en el FJ 13 de la STC 102/1995: "(…) la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo de tal precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta".

[396] GARCÍA URETA se muestra en desacuerdo con la admisión por parte del TC, en la Sentencia 102/1995, de la intervención de la potestad reglamentaria del Gobierno en la determinación de unas Directrices que tienen una gran trascendencia por los efectos que provocan, entre ellos el ajuste de los PORNA de las Comunidades Autónomas. El autor considera más correcto la intervención del Parlamento. *Vid. Espacios naturales protegidos... op. cit.*, pp. 334-335.

[397] En concreto el art. 8 establece: "1. *Reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas*.

2. Es objeto de las Directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley".

[398] En la STC 194/2004, de 10 de noviembre, se reconoce el carácter básico del Plan Director desde el momento que es "el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional". Ahora bien, la Sentencia aclara que su carácter de instrumento básico no garantiza que su contenido goce de tal adjetivación y, por tanto, los aspectos concretos de su contenido pueden ser impugnados. *Vid*. FJ 20 d).

[399] El art. 22 bis dice literalmente: "1. Como instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales se elaborará un Plan Director, que incluirá, al menos:

a) Los objetivos a alcanzar durante la vigencia del Plan en materia de conservación, investigación y uso público, formación y sensibilización, así como la programación de las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos.

b) Los objetivos a alcanzar en materia de cooperación y colaboración con otras Administraciones u organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

c) Las actuaciones necesarias para mantener la imagen y la coherencia interna de la Red.

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales sí ha sido aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, y establece, entre otras cuestiones, las Directrices para la planificación de los Parques Nacionales[400]. Queremos destacar que, según el art. 22 bis.1.d) transcrito en nota *ut supra* y de acuerdo con el art. 19.4 de la LCEN, los PRUG de los Parques Nacionales se han de ajustar a las Directrices que establece el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. De manera que tanto los PORNA como los PRUG de los Parques Nacionales, que son planes aprobados por la Comunidad Autónoma respectiva[401], han de respetar lo que se establezca en las Directrices aprobadas por el Gobierno estatal. Ahora bien, hay que señalar que las únicas Directrices dictadas hasta ahora por el Gobierno son las aprobadas por el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y establece, entre otras

---

d) Las directrices para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión.
2. El Plan Director tendrá una vigencia mínima de cinco años y máxima de diez años y *su contenido tendrá el carácter de directrices a los efectos del artículo 8.1 de esta Ley*".

[400] La STC 101/2005, de 19 de abril, ha establecido los criterios para determinar cuando las Directrices medioambientales de los Planes Directores tienen el carácter de básicas. De acuerdo con dicha Sentencia, aquellas gozarán de tal carácter cuando se limiten a establecer límites al ejercicio de determinadas actividades sectoriales en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de dicha actividad pueda tener en la preservación de los parques nacionales. No gozarán del carácter de básicas las Directrices que vayan más allá y pretendan establecer una regulación de tales actividades, aunque se escuden en una finalidad de protección ambiental. *Vid*. FJ 5 c).

[401] La LCEN con relación a la aprobación del PRUG de los Parques Nacionales, establecía la distinción entre los Parques Nacionales ubicados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma y los Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. En referencia a los primeros se disponía la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente y en el caso de los segundos se preveía la aprobación por la Administración General del Estado. La STC 194/2004, de 10 de noviembre, en el FJ 20, ha declarado inconstitucional esta segunda previsión, ubicada en el apartado 1 y 3 art. 19 de la Ley, afirmando que "han de ser las Comunidades Autónomas competentes quienes, al igual que para los parques intracomunitarios, aprueben dichos planes, previa articulación por el Estado de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación necesarios para alcanzar este objetivo".

cuestiones, las Directrices para la planificación de los Parques Nacionales[402], que limitan su ámbito de aplicación a los PRUG de los Parques Nacionales y, por tanto, pueden condicionar también a los PORNA que dicten las Comunidades Autónomas que tengan ubicado en su territorio un Parque Nacional[403], condicionamiento que en su caso se limitará a esta zona.

Como reflexión final a todo lo comentado hasta ahora, constatamos que el Estado coordina no solo delimitando, a través de normas básicas, el contenido de unos planes que aprueban las Comunidades Autónomas y con relación a los cuales se establece un orden de prevalencia respecto a otros planes que ordenan el medio físico, sino que el Estado también coordina a través del dictado de unas Directrices, que también tienen carácter básico, que han de observar las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar y aprobar los planes respectivos. Recordemos que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales contiene, como hemos visto, Directrices en este

---

[402] Algunos de estos preceptos han sido declarados inconstitucionales por la STC 101/2005, de 19 de abril. En concreto, se trata de los siguientes apartados del anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales:
- Apartado 3, epígrafes 3 a), b), j), último inciso y l); 4d), segundo inciso, y f);
- Apartado 4, epígrafes 4; 5; 6; y 7;
- Apartado 5, epígrafes 1, último inciso de las letras c) y e); 3 a), b), c) y f); 4; 5 a) y c); 6; 8, salvo el inciso "renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red" de su letra a) y 9 a) y c); y
- Apartado 8.

El TC considera que los citados apartados no se ciñen e establecer limitaciones concretas de determinadas actividades que puedan realizarse en el Parque Nacional o a establecer mecanismos de coordinación sino que lo que hacen es regular de manera positiva actividades sobre las que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, como por ejemplo la promoción del turismo y de la cultura, del ocio y el tiempo libre, o incidir sobre la competencia de gestión que corresponde a las Comunidades Autónomas, como por ejemplo cuando se determina el contenido que han de tener los PRUG que a las Comunidades Autónomas corresponde elaborar y aprobar o cuando atribuyen de manera directa el ejercicio de competencias de gestión al organismo autónomo Parques Nacionales. *Vid*. FJ 9,10,11,14.

[403] Si consideramos, por un lado, que las Directrices tienen carácter básico y que, de acuerdo con el art. 8.1, a ellas se han de ajustar los PORNA y por otro lado que, según la STC 102/1995, los PRUG de los Parques se encuentran a un nivel inferior a los

sentido[404].

2.1.3. En los planes hidrológicos de cuenca

Consideramos importante, en primer lugar, destacar el carácter básico de los artículos que determinan el contenido de los PPHHC. Así se manifiesta en el FJ 20b) de la STC 227/1988 al decir que "se trata de preceptos generales, relativos todos ellos a aspectos esenciales de la planificación de los recursos hidráulicos, (…), 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 pueden invadir las competencias que las Comunidades Autónomas ostenten en virtud de otros títulos sectoriales"[405].

El TC también destaca, por un lado, el carácter básico del art. 38.3[406],

---

PORNA, es lógico llegar a esta conclusión.

[404] Destacamos en este ámbito como la STC 101/2005, de 19 de abril, reconoce el carácter de Directriz básica a la zonificación establecida en el Plan Director "pues se acomoda a la necesaria protección de la red de parques nacionales la determinación precisa de una zonificación predicable de todos los parques nacionales, describiendo el específico nivel de protección de cada zona. Es relevante apreciar, a los efectos de confirmar su carácter básico, que estamos ante una zonificación abstracta que no impone una determinada proyección territorial, en cuento a dimensión o localización, de cada zona en todos los parques, aunque sí su necesaria existencia". *Vid*. FJ 10.

[405] Todo el articulado que se cita en la STC 227/1988 hace referencia al de la LA y por tanto no coincide exactamente con la numeración del TRLA. Los artículos citados corresponden a los arts. 42 y 43.1 y 2 del TRLA.

[406] En el FJ 20 b) de la STC 227/1988 se expresa: "El art. 38, en sus cuatro primeros apartados, establece reglas sobre la finalidad, la forma y la eficacia jurídica y la

que establece el carácter vinculante de los PPHH y, por otro lado, la obligación de respetar su contenido, que afecta a todas las Administraciones Públicas[407].

Este carácter básico del contenido de los PPHHC y su carácter vinculante, debido a su directa relación con la ordenación general de la actividad económica, significa, por un lado, no solo su aplicatoriedad a los PPHH intercomunitarios sino también a los intracomunitarios y, por otro lado, la necesidad de que tales contenidos, siempre que no se extralimiten[408], sean respetados y tenidos en cuenta por las otras planificaciones que ordenan el medio físico, independientemente de la Administración territorial que elabore y apruebe estas otras planificaciones. Nos estamos refiriendo, evidentemente, a la determinación de una vinculación negativa, es decir aquella que condiciona y limita en sentido negativo la ordenación que lleva a cabo otra planificación.

2.2 El contenido coordinador en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes objeto de estudio

---

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". El art. 38 LA corresponde al actual art. 40 TRLA.

[407] En el FJ 20 d) de la STC 227/1988 se dice: "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, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), 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". Se refiere a los arts. 42 y 40.4 del TRLA.

[408] Es decir siempre que se mantengan dentro de los límites que señala la STC 227/1988 en el FJ 20 e).

2.2.1. El contenido coordinador en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de los espacios naturales

La normativa estatal con relación al procedimiento de elaboración y aprobación de los PORNA es prácticamente inexistente. De hecho, el artículo 6 de la LCEN, que tiene el carácter de básico, solo se limita establecer que "el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley". Como vemos, este artículo no aporta demasiadas novedades a lo que expresa el art. 105 CE, que entre otras cuestiones establece una reserva de ley con relación a la regulación de estos procedimientos. Esto es así ya que es en el ámbito autonómico donde se han de desarrollar y regular estos procedimientos.

Esta realidad normativa nos parece adecuada. En primer lugar, porque es respetuosa con el reparto competencial establecido en relación con la materia objeto de estudio y, en segundo lugar, porque la competencia sobre planificación de la materia ordenación del territorio, que en principio seria la planificación más afectada, es también autonómica y es, por tanto, en este ámbito donde se tendrán que establecer las técnicas coordinadoras, sobre todo interorgánicas. Procedimientos o técnicas de coordinación interorgánica que aquí no estudiaremos porque, como ya hemos dicho en numerosas ocasiones, este trabajo se centra en el estudio de la coordinación estatal intersubjetiva en el ámbito de las planificaciones ambientales que ordenan el medio físico. No podemos, sin embargo, dejar de expresar que dichos procedimientos - y por tanto dicha técnica de

coordinación - necesariamente vendrán condicionados por el hecho de que de acuerdo con el art. 5 de la LCEN, de carácter básico, las disposiciones de los PORNA constituyen un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones.

Independientemente de que en el procedimiento de elaboración de los planes de los espacios naturales han de tener un peso importante las técnicas de coordinación interorgánicas, no se puede olvidar que en el caso de que el espacio natural se encuentre en el territorio de una cuenca hidrográfica intercomunitaria es necesario contar con la participación y colaboración de la Confederación Hidrográfica correspondiente, es decir con la Administración del Estado.

Con relación al procedimiento de elaboración y aprobación de los PRUG de los Parques, el legislador estatal en la LCEN establece en el art. 19.1[409], que es básico, un mecanismo de coordinación intersubjetivo consistente en la necesidad de que las Administraciones competentes en materia urbanística informen preceptivamente con relación a dichos planes. Esta medida garantiza que los PRUG no se elaboren de espaldas a la materia urbanística y que el planeamiento urbanístico conozca de las determinaciones de los PRUG para incorporarlas, en la medida en que sea necesario, a la planificación urbanística[410].

---

[409] El art. 19.1 dice así: "Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque".

[410] Consideramos importante que se tenga presente, como veremos más adelante, que el art. 19.2 LCEN establece una norma de prevalencia que dice que "los planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean

Antes de acabar este apartado, nos parece importante señalar que la STC 194/2004 ha declarado la inconstitucionalidad de varios artículos de la LCEN, señalados como básicos, por no ajustarse al reparto competencial que establecen la CE y los Estatutos de Autonomía. Algunos de estos artículos establecían mecanismos de coordinación intersubjetivos en la elaboración y aprobación de los PRUG de los Parques Nacionales[411]. Al respecto se distinguía entre los Parques Nacionales que se encontraban en el territorio de una Comunidad Autónoma y los Parques Nacionales que se ubicaban en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. En ambos casos la elaboración y revisión de los planes correspondía a una Comisión Mixta de Gestión que se integraba por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado que de las Comunidad Autónoma[412]. A raíz de la STC 194/2004, la elaboración y revisión de los

---

incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

[411] Según el art. 22 LCEN: "Son Parques Nacionales aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se dictan en el anexo de la presente Ley".

[412] Con relación a la composición y funciones de la Comisión Mixta de Gestión el art. 23, todo él declarado inconstitucional por la STC 194/2004, establecía: "1. La gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministerio de Medio Ambiente, que de la Comunidad Autónoma.

2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas, se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas.

3. Asimismo, cuando en una Comunidad Autónoma se hayan declarado dos o más Parques nacionales, existirá una Comisión Mixta común para la totalidad de los Parques ubicados en el territorio de dicha Comunidad (…).

5. Las Comisiones Mixtas de Gestión tienen signadas las siguientes funciones:

a) Elaborar el proyecto del Plan Rector de Uso y Gestión y de sus revisiones periódicas (…)".

planes queda prácticamente[413] en manos autonómicas. En relación con la aprobación, en el primer caso correspondía a la Comunidad Autónoma respectiva y en el segundo caso a la Administración General del Estado. Después del pronunciamiento de la STC citada, la aprobación de los PRUG queda, en todo caso, en manos autonómicas.

2.2.2. El contenido coordinador en el procedimiento de elaboración y aprobación de la planificación hidráulica de cuenca

La aprobación de los PPHHC, independientemente de que sean estos intercomunitarios o intracomunitarios, corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto[414]. Para que el Gobierno apruebe los PPHHC intracomunitarios se establece como condición que se ajusten a los objetivos establecidos, al ámbito territorial correspondiente, se considere su contenido público y vinculante, se incluya el contenido determinado como obligatorio, no afecte a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomode a las determinaciones del PHN[415].

---

[413] Decimos prácticamente porque se prevé, en el art. 23 bis de la LCEN, que los Patronatos, donde hay representación paritaria de miembros designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas, informen el PRUG y sus subsiguientes revisiones.

[414] El apartado 5 del art. 40 TRLA establece que "el Gobierno, mediante real decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente".

[415] En el FJ 20d) de la STC 227/1988 se afirma, en relación con la interpretación de este contenido que se encuentra en el art. 40.6 TRLA y que en la LA corresponde al art. 38.6: "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 ésa 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 (…). *Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.ª de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es*

En referencia a la elaboración y revisiones posteriores de los PPHHC se prevé su realización por el organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica competente, en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma[416].

Con relación al procedimiento para la elaboración y revisión de los PPHHC el TRLA, aunque establece una remisión reglamentaria[417], determina una serie de preceptos coordinadores que pasamos a exponer a continuación:

- Deberán coordinarse, para su integración en el PH, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y

---

competencia del Estado, lo que permite entender (…), 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". La cursiva es nuestra.

[416] *Vid*. art. 41.1 TRLA.

[417] En el FJ 20 c) de la STC 227/1988 se afirma, en relación con el art. 41.2 TRLA que en la redacción de la LA equivale al art. 39.2: "(…) 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 (…). Debe aceptarse, en efecto, que estas remisiones normativas no pueden entenderse realizadas únicamente a favor del Gobierno o de la Administración del Estado. En relación con las cuencas intracomunitarias y en aquellas Comunidades Autonómicas que han asumido competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos - lo que incluye su regulación y ordenación, como el Abogado 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".

que cuenten con litoral[418].

- Se preverá necesariamente la participación de los departamentos ministeriales interesados y los plazos para presentación de las propuestas por los organismos correspondientes[419].

La STC 227/1988 en el FJ 20d), en relación con la elaboración y aprobación de los PPHHC, afirma que "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 aquellas con las peculiares exigencias de la política hidráulica* (…)".

De manera que podemos decir que la coordinación intersubjetiva entre Estado y Comunidades Autónomas, que como sabemos lleva a cabo el Estado, se materializa, en primer lugar, a través de la competencia del art. 149.1.13 CE, mediante la aprobación por el Gobierno de los planes

[418] Este mecanismo coordinador se incorpora al TRLA a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que transpone al Derecho interno la Directiva marco de aguas.

[419] En el FJ 20 c) de la STC 227/1988, en relación con parte del contenido del apartado 3 del art 41 TRLA que en la redacción de la LA equivale al art. 39.2, se afirma: "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". Mas adelante en la letra d) del mismo FJ 20 se expresa con relación a un inciso del artículo analizado: "(…) la previsión (...) 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 solo puede ser aplicable, por tanto, a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de

elaborados por las Comunidades Autónomas para reconducir a la unidad la acción de diferentes entes con relación a un mismo recurso. En segundo lugar, a través del mandato que en el procedimiento de elaboración de los planes, el titular de la potestad reglamentaria establezca la participación de los departamentos ministeriales interesados y los plazos para presentación de las propuestas por los organismos correspondientes. De esta manera se consigue que en la elaboración de los PPHH intracomunitarios se tengan en cuenta los intereses estatales, con el condicionante añadido de que es el Gobierno el que realiza el acto de aprobación final de los planes intracomunitarios.

Por otro lado, la transposición al Derecho interno de la Directiva marco de aguas ha significado añadir al procedimiento de elaboración de los PPHHC una serie de determinaciones relativas a la participación publica[420], a la integración de los Programas de Medidas conducentes a la consecución de los objetivos medioambientales[421], y al estudio general sobre la demarcación correspondiente[422].

---

las Comunidades Autónomas, pues en caso contrario sería inconstitucional".

[420] En concreto en el art. 41.2 TRLA se expresa que en el procedimiento para elaborar y revisar los PPHHC se tiene que contemplar en todo caso "la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos para posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso". Más adelante en el apartado 3 se añade "se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima".

[421] En el segundo párrafo del apartado 2 del art. 41 TRLA se dice que "deberá contemplarse la elaboración previa, por las Administraciones competentes, de los programas de medidas básicas y complementarias, contemplados en el artículo 92 quáter, conducentes a la consecución de los objetivos medioambientales previstos en esta Ley. Los programas de medidas se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos".

[422] Al respecto, en el apartado 5 del art. 41 TRLA se afirma que "con carácter previo a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico de cuenca, se preparará un programa de trabajo que incluya, además del calendario sobre las fases previstas para dicha elaboración o revisión, el estudio general sobre la demarcación correspondiente.

Dicho estudio general incorporará, en los términos que se establezca

De acuerdo con la remisión reglamentaria que establece el art. 41.2 TRLA, para conocer el procedimiento de elaboración y revisión de los PPHH intercomunitarios hemos de analizar la regulación del RAPAPH, (modificado por los Reales Decretos 1316/1991, de 2 de agosto, 117/1992, de 14 de febrero, 439/1994, de 11 de marzo, 1541/1994, de 8 de julio y 2068/1996, de 13 de septiembre). Este es el procedimiento al que dedicaremos mayor atención, ya que los planes de cuenca intercomunitarios pueden condicionar otros planes de competencia autonómica, en concreto los planes de ordenación del territorio y, por otro lado, los planes de ordenación de los espacios naturales, que elaboran las Comunidades Autónomas, pueden condicionar, como veremos más adelante, la planificación hidrológica. Por todo ello, nos interesa ver cómo participan en la elaboración y aprobación de los PPHHC intercomunitarios los diferentes entes intervinientes. Antes de adentrarnos en el estudio del procedimiento de elaboración de los PPHHC intercomunitarios hemos de advertir que la regulación a la que haremos referencia esta pendiente de adaptación a las modificaciones del TRLA, comentadas *ut supra*, realizadas con motivo de la transposición de la Directiva marco de aguas. A los efectos de este trabajo nos interesa recordar en este punto el mandato de coordinar, para su integración en el PH, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral.

Según el art. 99 del RAPAPH, el procedimiento para la elaboración de los citados planes se desarrolla en dos etapas. En la primera etapa se

---

reglamentariamente, una descripción general de las características de la demarcación, un resumen de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas

establecen las Directrices y en la segunda se redacta el plan. Pasamos al estudio de cada una de ellas. El art. 100 RAPAPH[423], que regula la primera

---

superficiales y de las aguas subterráneas, y un análisis económico del uso del agua".

[423] De manera literal el art. 100 RAPAPH establece: "1. En la primera etapa, el Organismo de cuenca correspondiente elaborará la documentación básica del Plan, en la que se seleccionarán, extractarán y sistematizarán los datos fundamentales de los estudios y trabajos realizados por los Departamentos ministeriales y por las otras Administraciones públicas que participen en el Consejo del Agua de la cuenca y que se relacionen con los contenidos mínimos establecidos en el artículo 40 de la Ley de Aguas. De modo específico, y como anejos a la documentación básica, se incluirán al menos:

a) La estadística hidrológica disponible sobre precipitaciones, evaporaciones, escorrentías y cuanta información sea relevante para la adecuada evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

b) El inventario de grandes infraestructuras hidráulicas, y sus características fundamentales desde el punto de vista de la regulación y disponibilidad de recursos.

c) La estadística disponible sobre los suministros y consumos de agua en las diferentes zonas y subzonas, especificando los orígenes del recurso aplicado y los usos a que se destina.

d) La información histórica disponible sobre precipitaciones y caudales máximos y mínimos.

e) Los datos sobre niveles piezométricos en acuíferos.

f) Las estadísticas de calidad de las aguas.

2. Simultáneamente se redactará por el Organismo de cuenca el proyecto de directrices del Plan. Este proyecto contendrá, por una parte, la descripción y valoración de las situaciones y problemas hidrológicos más importantes de la cuenca relacionados con el agua y, por otra, la correspondiente propuesta de directrices, que versarán sobre los apartados contenidos en el artículo 40 de la Ley de Aguas, con excepción de los que se refieren a los datos incluidos en la documentación básica. Las directrices concretarán las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos elementos que configuran el Plan.

3. El proyecto de directrices del Plan se remitirá a los Departamentos ministeriales y a las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo del Agua de la cuenca para que presenten, en el plazo de dos meses, las propuestas o sugerencias que consideren oportunas.

4. Al mismo tiempo, el proyecto de directrices estará a disposición de las Entidades y de los particulares que deseen consultarlo para su conocimiento y formulación, en su caso, de observaciones y sugerencias.

5. Ultimadas las consultas a que se refiere el apartado 3, el Presidente del Organismo de cuenca someterá a la Comisión de Planificación del Consejo del Agua el proyecto de directrices y el informe sobre las propuestas y sugerencias que se hubiesen presentado y a la vista de ellos la Comisión de Planificación aprobará las directrices del plan Hidrológico de cuenca.

6. De acuerdo con lo señalado en el artículo 39.2 de la Ley de Aguas, participarán con el Organismo de cuenca en la realización de los cometidos que se señalan en los apartados 1, 2 y 5, los Departamentos ministeriales interesados que estén representados en el Consejo del Agua de la cuenca, asegurándose la debida coordinación y unidad de tratamiento a través de las Comisiones o grupos de trabajo que al efecto se establezcan".

etapa, establece la participación de las Comunidades Autónomas en diferentes ocasiones. En primer lugar, las Comunidades Autónomas participarán en el suministro de la información relacionada con los contenidos del art. 42 TRLA para que el organismo de cuenca elabore la documentación básica del Plan. Esto es así desde el momento en que la Comunidad Autónoma, cuyo territorio forma parte de una cuenca intercomunitaria, participa en el Consejo del Agua de la cuenca[424]. El organismo de cuenca elabora un proyecto de Directrices, que establece las posibles decisiones en relación con el contenido del plan, que se remite a las Comunidades Autónomas para que manifiesten lo que crean oportuno al respecto. Aquí las Comunidades Autónomas pueden introducir propuestas o apoyar, defender y decantarse por la que sea más acorde con sus necesidades y intereses. Por último, es la Comisión de Planificación la que aprueba las Directrices. Dicha Comisión está presidida por el Presidente del Consejo del Agua de la cuenca e integrada por Vocales de dicho Consejo, donde hay un representante de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas por el PH. De manera que en la aprobación de las Directrices las Comunidades Autónomas afectadas también pueden hacer valer sus posturas e intereses.

La segunda etapa se contempla en el art. 101 RAPAPH[425]. En primer lugar, se redacta una propuesta de plan por el organismo de cuenca con la

[424] Según el art. 35.3 del TRLA: "Las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica, se incorporarán en los términos previstos en esta Ley al Consejo del Agua correspondiente para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo".

[425] El art. 101 RAPAPH establece: "1. En la segunda etapa de elaboración del Plan Hidrológico de cuenca, el Organismo de cuenca con la participación de los Departamentos ministeriales interesados, redactará la correspondiente propuesta del mismo de acuerdo con las directrices aprobadas por la Comisión de Planificación. 2. Dicha propuesta será remitida al Consejo del Agua, que una vez le haya prestado su conformidad, la elevará al Gobierno a través del Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Aguas".

participación de los departamentos ministeriales interesados, de acuerdo con las Directrices aprobadas por la Comisión de Planificación. En segundo lugar, el Consejo del Agua de la cuenca ha de prestar su conformidad a la propuesta antes de elevarla al Gobierno. Es importante resaltar que la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua es considerable y que, en todo caso, el número de vocales no será inferior al que corresponda a los diversos departamentos ministeriales[426]. Su distribución será conforme a lo establecido en los Reales Decretos constitutivos de los organismos de cuenca[427].

Con relación a la aprobación, los PPHH, tanto los intercomunitarios como los intracomunitarios, han de someterse a informe del Consejo Nacional del Agua antes de su aprobación por el Gobierno[428]. En referencia

[426] El artículo 36 del TRLA expresa: "1. La composición del Consejo del Agua se establecerá mediante real decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, ajustándose a los siguientes criterios: c) La representación de las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, se determinará y distribuirá en función del número de Comunidades Autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las Comunidades Autónomas participantes, al menos, por un vocal.

La representación de las Comunidades Autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1.a)".

[427] Una cuestión que creemos necesario aclarar es: ¿a que órgano se refiere el RAPAPH al hablar genéricamente del organismo de cuenca en los arts. 100 y 101?. Esta pregunta tiene su trascendencia desde el momento que los citados artículos establecen que el organismo de cuenca interviene en momentos decisivos de la configuración y definición del plan como: la elaboración de la documentación básica del plan; la redacción del proyecto de directrices del plan y la redacción, con la participación de los departamentos ministeriales interesados, de la propuesta de PH de acuerdo con las directrices aprobadas por la Comisión de Planificación. Este trabajo de elaboración y redacción tan importante que se realiza antes de someter los proyectos y propuestas al Consejo del Agua de la cuenca se realiza por el órgano de apoyo técnico del Consejo del Agua, que es la oficina de Planificación Hidrológica del organismo de cuenca.

[428] El art. 104 del RAPAPH afirma: "1. Las propuestas del Plan Hidrológico de cuencas intercomunitarias o intracomunitarias, elaboradas conforme a lo previsto en el artículo 99 y siguientes o en las normas de procedimiento que pudieran dictar, en su caso, las Comunidades Autónomas, se remitirán por el Ministerio de Medio Ambiente al Consejo Nacional de Agua, para que emita el informe preceptivo previsto en el artículo 20 del RDLeg 1/2001. 2. Emitido este informe, el Ministerio de Medio Ambiente elevará al Gobierno el Plan Hidrológico para su aprobación si fuera procedente".

a la composición del citado Consejo, hay un representante por cada una de las Comunidades Autónomas y un representante de cada uno de los Consejos del Agua de cada cuenca, elegido de entre los vocales representantes de las Comunidades Autónomas, por ellos mismos[429].

Por lo expuesto, en el procedimiento de elaboración de los PPHHC intercomunitarios vemos técnicas de colaboración que servirán para que las Comunidades Autónomas puedan hacer oír sus necesidades hídricas y los requerimientos hidrológicos de los espacios naturales, y también para que estas puedan manifestar su opinión con relación a los contenidos que se propongan en el PH que puedan afectar y condicionar los usos del suelo. De manera que este procedimiento sirve para integrar y resolver las diferentes voluntades, actividades y necesidades. No podemos dejar de señalar que estos procedimientos son necesarios y llevan a cabo un papel transcendental, si se desarrollan con voluntad de integración y armonización de intereses, para evitar que las normas de prevalencia, que estudiaremos mas adelante, tengan que ponerse en práctica por la existencia de contradicción o incompatibilidad entre planes que ordenan el mismo medio físico[430]. En definitiva, queremos resaltar que el Estado no solo

[429] *Vid*. los arts. 16 y 17 del RAPAPH.

[430] Con relación a esta cuestión PAREJO ALFONSO destaca la necesidad de un sistema que garantice un resultado coherente en el ejercicio de las actividades públicas que inciden sobre el territorio. Para conseguir esta coherencia el autor señala la mayor importancia de los mecanismos y los procedimientos de entendimiento permanente de las Administraciones sobre las soluciones sustantivas y las regulaciones materiales ya que, como afirma el autor, lo importante es que las soluciones que adopten los diferentes sujetos intervinientes no resulten disfuncionales o contradictorias. Hay que tener en cuenta además que en este ámbito no valen las soluciones generales y abstractas que ofrecen las regulaciones sino que las soluciones se han de acomodar a las circunstancias concretas y se han de adaptar a los cambios que puedan surgir. La solución a esta realidad la ofrecen los procedimientos y mecanismos de elaboración de los planes. El autor llega a la conclusión que el plan se ha de entender de forma diferente a la actual, se ha de dar más importancia a los elementos procesales, que sirven para llegar a acuerdos, que a los contenidos vinculantes de los planes. Utilizando sus propias palabras afirma: “Del énfasis en su condición de ley que fija acabadamente

coordina ejerciendo su capacidad decisoria en un procedimiento determinado, sino que también coordina ordenando procedimientos concretos en los que se regula la participación de los diferentes entes interesados. De manera que se posibilita la integración de necesidades y voluntades y la actuación coherente de diferentes Administraciones Públicas sobre un mismo espacio físico.

2.2.3. El contenido coordinador en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de la planificación del suelo

Aparte de los artículos de las normas sectoriales que mencionemos por su finalidad protectora del medio[431], son dos, principalmente, los artículos a los que haremos referencia en el estudio de los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del suelo. Ambos artículos forman parte de aquellos preceptos del TRLS que la disposición derogatoria 1 de la LRSV deja en vigor como Derecho estatal de prioritaria aplicación derivado de títulos competenciales del Estado no puestos en cuestión por la STC 61/1997. Son el art. 113.2, que tiene carácter básico, y el art. 244 apartados 2, 3 y 4, que es de aplicación plena. A través de su estudio determinaremos su posible función coordinadora de ámbito general. Hemos optado por estudiar la legislación estatal, entre otras razones, porque la mayoría de las

---

(en tanto no se modifique) las soluciones a las que han de atenerse, y que deben ser cumplidas por todas las Administraciones públicas, debe pasarse a la colocación del acento en su función de ley reguladora de los mecanismos y procedimientos de coordinación y cooperación interadministrativas". *Vid*. "La ordenación territorial…", *op. cit*., pp. 232-240. El autor vuelve a abordar esta cuestión, en este sentido, en "La ordenación del …(I)", *op. cit*., pp. 311 y 312.

[431] En concreto, no haremos referencia al art. 18 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, porque aunque establece un procedimiento que ha de servir para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes sobre el espacio portuario (Administración Local y Administración del Estado), dicho procedimiento no persigue la protección del medio, que es objeto de estudio en este trabajo, y además estamos ante una norma que no nos sirve para aplicarla en otros ámbitos por su incidencia sectorial.

Comunidades Autónomas han asimilado y asumido los conceptos de la legislación estatal que se han consolidado por los muchos años de vigencia, pero también porque la legislación autonómica sobre ordenación del territorio muestra como aspecto común una evidente insuficiencia en cuanto al establecimiento de mecanismos de relación en la materia entre las Comunidades Autónomas y el Estado[432].

El art. 113, que se titula "Tramitación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación", establece en el apartado 2 que "en todo caso, deberá asegurarse el trámite de información pública y de audiencia a la Administración del Estado en aquellos aspectos que sean de su competencia, y a las Entidades Locales afectadas". Es evidente que este trámite de audiencia a la Administración del Estado y a las Entidades Locales afectadas se establece desde el momento en que se parte de la base de que estos planes

[432] Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha dictado la Ley 2/1998, de 4 de junio, sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, que ordena un sistema de planeamiento en el que los llamados *Planes de Ordenación del Territorio Supramunicipal* establecen unos criterios de compatibilidad espacial que deben cumplir las actuaciones sectoriales de las diferentes Administraciones Públicas (art. 18), pero la Ley no se refiere a los supuestos en que la Administración del Estado no se adecue a los citados criterios de compatibilidad. Esta realidad nos lleva a deducir que los criterios de compatibilidad tienen carácter orientativo para la Administración General del Estado. En la Comunidad Autónoma de la Rioja se ha dictado la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la que no se hace mención a mecanismos de coordinación interadministrativa entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Según PÉREZ ANDRÉS: "Tal y como están diseñados los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial en las normas autonómicas vigentes en la materia, no se van a resolver los problemas de desarticulación de las competencias sobre el territorio, pues se ha dejado la cuestión, fundamentalmente, a la buena voluntad de las distintas Administraciones y a los vetustos mecanismos que ya se venían aplicando, como es el caso del artículo 244.2 del TRLS de 1992, y de los que se han regulado en las distintas Leyes sectoriales del Estado de incidencia territorial". *Vid.* "La ordenación del territorio...", *op. cit.*, p.125. JIMÉNEZ DORANTES después de analizar la normativa de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio llega a la conclusión que en lo referente a la relación de los sistemas autonómicos de planeamiento territorial con la planificación sectorial del Estado, la legislación autonómica "carece de mecanismos eficaces para asegurar la previsión de sus determinaciones al Estado". *Vid. Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 75-76.

de ordenación territorial son de competencia autonómica. Este apartado, que es básico, sirve para garantizar que todas las Comunidades Autónomas a la hora de regular el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación del territorio incluyan el trámite de audiencia a las Administraciones citadas. Nos encontramos ante una norma que establece mecanismos de colaboración y cooperación entre Administraciones que sirven para asegurar que la Administración Autonómica a la hora de redactar el plan haya podido sopesar, integrar y armonizar todos los intereses en presencia y evitar, en lo posible, que haya contradicción entre planes o entre los que se pretenden aprobar y las competencias de otras Administraciones Públicas. En el caso de que de dieran contradicciones entre planes, entrarían a regir las normas de prevalencia. Es evidente que el conocimiento y existencia de estas últimas normas hace que, aunque no existan mecanismos coordinadores estatales directos en el procedimiento de elaboración, la coordinación que las normas de prevalencia establecen, operen soterradamente en el procedimiento de elaboración de los planes, ya que éste es el momento en que las diferentes Administraciones han de tener en cuenta como les pueden afectar o condicionar otros planes.

De todas formas, consideramos que ésta habría sido una buena ocasión para establecer la necesidad de que en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación autonómicos hubiese un *trámite coordinador o condicionador del Estado* en relación con *la protección física del demanio natural y la garantía de su utilización* que garantizara la observancia de las limitaciones establecidas con relación a los usos de determinado terrenos[433].

[433] CIERCO SEIRA al estudiar el concepto y el régimen de los informes en el procedimiento administrativo señala el carácter polivalente del contenido del informe y de su funcionalidad y constata junto a los informes de carácter consultivo, donde se emite una declaración de juicio que se ve fortalecida cuando ésta proviene de órganos especializados y ajenos a los intereses que se sustancian en el procedimiento, la existencia de informes emitidos por entes públicos territoriales con la finalidad de dar a

Ello con la intención evidente de coordinar y, por tanto, de elaborar planes que ordenen el medio físico y que tengan objetivos ambientales, sin que se ignoren o contradigan entre ellos en sus determinaciones[434]. Hemos de recordar que los condicionamientos estatales de los usos del suelo nunca podrán significar el establecimiento y la delimitación de los diversos usos del mismo, potestad que forma parte del ejercicio de la competencia de ordenación del territorio que corresponde a las Comunidades Autónomas[435]. En este contexto, el trámite coordinador serviría para garantizar que la

---

conocer la incidencia de los intereses que deben tutelar en el marco de un procedimiento administrativo tramitado por otra Administración. En referencia a estos últimos informes el autor señala que éstos se configuran "como una vía que permite coordinar una actuación administrativa con la posición que mantienen al respecto las restantes Administraciones que van a verse afectadas, siquiera sea indirectamente, por la decisión finalmente adoptada. Es claro a la vista de la multitud de supuestos que pueden rastrearse en nuestro ordenamiento que la adecuada utilización del informe se erige en un instrumento valioso para coordinar las zonas de conexión que poseen los ámbitos competenciales de las diferentes Administraciones. Y el caso es que la importancia que vienen adquiriendo estos informes en el seno de las relaciones interadministrativas - como mecanismo para ultimar las piezas del reparto competencial y como instrumento de coordinación - puede verse reflejada en la circunstancia de que la LAP contempla una previsión específica destinada a evitar que los informes emitidos por las Administraciones Públicas "en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas" puedan obstaculizar sin remedio la marcha de los expedientes". En concreto el autor se refiere al art. 83.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992. *Vid*. "Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2001, pp. 198-203.

[434] PAREJO ALFONSO pone de manifiesto la desconexión entre la legislación propiamente ambiental y sus mecanismos y la planificación territorial y postula la necesidad de superar esta situación a través de dos ejes básicos: la apertura y plena incorporación de los requerimientos ambientales en la planificación territorial y la conexión necesaria entre las técnicas y los instrumentos de protección ambiental y la política territorial. *Vid*. "Ordenación del territorio…", *op. cit*., p. 178.

[435] En este sentido interpretamos la DA quinta del TRLA que en referencia a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio dice: "Las posibles limitaciones en el uso del suelo y reservas de terreno, previstas en los artículos 6, 11, 20.1d), 43 y 96 de esta Ley, se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio". En definitiva, desde la normativa hidráulica se pueden imponer en ciertos supuestos limitaciones y condicionantes a los usos del suelo pero nunca ordenar directamente estos usos, para respetar de esta manera la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio.

fijación directa y positiva de los usos del suelo, que ha realizado la Comunidad Autónoma respectiva, tenga en cuenta y se haga en consonancia con los condicionamientos determinados, en sentido negativo, por la legislación del Estado[436].

Este instrumento coordinador del Estado tanto podría descansar en las facultades que derivan de la titularidad de los bienes de dominio público estatales como de la competencia del Estado para determinar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, ya que entre las finalidades que persigue la declaración demanial se encuentra la de asegurar la protección de la integridad del demanio y la preservación de sus características naturales[437].

---

[436] La evidencia de que en este ámbito no existe la coordinación necesaria se encuentra en Sentencias como la que dictó la Sala 3ª del TS el 24 de enero de 2004 a resultas del recurso de casación núm. 1699/2001 interpuesto contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 2 de noviembre de 2000 que desestimaba el recurso interpuesto contra la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Munguía que calificaban como edificable una parcela sita en dicho municipio. Se trata de una edificación ubicada en el cauce de un río, respecto de la cual las normas impugnadas imponen una remodelación. El Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación, considera que conforme a la legislación anterior a la LA, los cauces de los ríos tenían también la consideración de bienes de dominio público y la calificación que se ha hecho de la finca como edificable es incompatible con su consideración de bien de dominio público hidráulico natural. De manera que la Sentencia anula el acuerdo de 26 de febrero de 1996 de la Diputación Foral de Vizcaya en cuanto a la calificación otorgada por las Normas Subsidiarias del Planeamiento de Munguía a la parcela L-37 de dicho municipio.

[437] Cierta doctrina ha puesto de manifiesto la falta de claridad de los diferentes pronunciamientos del TC al respecto (así en las Sentencias 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/1991, 36/1994 y 102/1995). *Vid*. ALONSO GARCÍA, ENRIQUE, LOZANO CUTANDA y PLAZA MARTÍN, "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: Problemas competenciales y ultraeficacia protectora", *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, pp. 103-107; también GARCÍA-TREVIJANO GARNICA que de manera expresiva escribe "¿En qué quedamos? ¿Deriva la protección de la integridad del demanio, su preservación y su utilización de facultades dominicales o, por el contrario, constituye una competencia del Estado amparada en el artículo 149.1 de la Constitución? Es cierto que en uno u otro caso el resultado práctico será similar, es decir, el Estado podrá (y deberá) actuar con el referido alcance, si bien quiero cuanto menos destacar la aludida falta de claridad". *Vid*. "El régimen jurídico de las costas

Concretamente, la STC 227/1988 ha derivado de la titularidad estatal del dominio público hidráulico la potestad para su protección, tanto en las cuencas hidrográficas intercomunitarias como en las cuencas hidrográficas intracomunitarias: "(...) 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 la componen en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución[438]". Ahora bien, nos preguntamos en que medidas se podría materializar la facultad de protección del demanio hídrico para ver si podría cubrir el mecanismo de coordinación que postulamos. Pensamos que si, ya que este último busca garantizar una utilización del dominio acorde con la protección de su integridad y un adecuado nivel de calidad para preservar sus características naturales, que son los fines públicos que han de perseguir

---

españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, p. 105; y LEGUINA VILLA cuando se pregunta "¿cuál es el título que autoriza al Estado a intervenir, a regular, a limitar los usos en la zona adyacente a la estrictamente demanial? Una posible respuesta podría haber sido el propio título demanial. Esta respuesta está en el preámbulo de la propia Ley de Costas. Se podría afirmar que no se puede defender el dominio público si no se limitan los usos de las zonas adyacentes. Pienso que sin excesivas dificultades el razonamiento podría haber discurrido por ese camino. El Tribunal, no obstante, ha preferido explorar otra vía". El TC, en la Sentencia 149/1991, resuelve la cuestión apelando a los títulos competenciales reconocidos al Estado en los artículos 149.1.1 y 23. *Vid*. "La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas", en Jornadas sobre la Ley de Costas, *Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional*, Santiago de Cosmpostela, Escola Galega de Administración Pública - Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1992, pp. 168 y 169.

[438] *Vid*. FJ 18. Esta doctrina se confirma en las Sentencias 149/1991 y 36/1994. En concreto en esta última, en el FJ 3, el TC establece: "(...) en la zona marítimo-terrestre el Estado, como titular del demanio, tiene competencia para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. En este sentido se han reconocido al Estado facultades para determinar y aun gestionar determinados usos al demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras".

dichas medidas[439].

De manera que en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del territorio nosotros nos pronunciamos a favor del establecimiento de un trámite coordinador por parte del Estado con relación a las cuestiones que tienen *como objeto la protección física del demanio y la garantía de su utilización*[440] (por ejemplo, algunos contenidos de los planes hidrológicos intercomunitarios, sobre la ordenación de las costas), no en relación con cualquier plan estatal o competencia cuyo ejercicio se proyecta o incide sobre el territorio (por ejemplo, planes de gestión de residuos). Para estos últimos supuestos consideramos suficiente el establecimiento, en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación del territorio, de mecanismos de colaboración y cooperación. A través de ellos la Administración Estatal dará a conocer sus necesidades en relación con la utilización del suelo[441].

Por otro lado, también consideramos que para las zonas del territorio que forman parte de una cuenca intracomunitaria, la normativa del Estado, podría haber regulado el mecanismo de coordinación[442] y el sistema de

---

[439] *Vid*. el fragmento del FJ 20 de la STC 102/1995 transcrito *ut supra*.

[440] Como hemos señalado *ut supra* el mecanismo coordinador solo serviría para pronunciarse con relación al respeto por parte de los planes de ordenación del territorio de los condicionamientos y límites que en sentido negativo se establecen para garantizar la protección física del demanio natural y la garantía de su utilización.

[441] PAREJO ALFONSO destaca que la competencia horizontal de la ordenación del territorio es válida para articular el funcionamiento de un Estado basado en el pluralismo territorial, "en tanto que su vocación es la de servir de *locus* idóneo para la armonización (…) entre las exigencias del progreso o crecimiento económicos y las de la preservación del medio natural y artificial, especialmente de la utilización racional de los recursos naturales (claramente hoy, una vez asumida la filosofía del llamado "desarrollo sostenible"), a través de la organización del espacio o del territorio". *Vid*. "Ordenación del territorio…", *op. cit*., p. 150.

[442] Como de hecho el Estado lleva a cabo, como veremos *ut infra*, a través del art. 39 de la Ley de Montes, entre el planeamiento urbanístico y la Administración forestal competente en relación con los montes catalogados, que son de dominio público, y los

integración necesario[443] para garantizar por parte de la planificación que ordena los usos del suelo la protección física del demanio natural y la garantía de su utilización[444].

Es verdad que, con relación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, en el art. 25.4 del TRLA se establece la necesidad de *un informe previo* emitido por las Confederaciones Hidrográficas cuando los planes, que las Comunidades Autónomas han de aprobar en ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo, afecten al *régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía*, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidrológica intercomunitaria[445]. Con relación al citado informe pensamos

---

montes protectores.

[443] Recordemos, por ejemplo, que el Estado a través de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que se dicta en virtud de varios artículos, principalmente del art. 149.1.23 CE, establece en el ámbito de la planificación forestal la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) que elaboran y aprueban las Comunidades Autónomas y se configuran como instrumento de planificación forestal de ámbito comarcal integrados en el marco de la ordenación del territorio, con lo que la planificación y gestión forestal se conectan con el decisivo ámbito de la ordenación territorial, de manera que los PORF se constituyen como una herramienta en el marco de la ordenación del territorio. Conviene tener presente que el art. 31 de la Ley establece que el contenido de estos planes es obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas por la Ley de Montes y en referencia al ámbito territorial de los PORF se dice que será el de los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente y que se podrán adaptar a aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras específicas divisiones administrativas propias de las Comunidades Autónomas. Otro mecanismo de integración, en este caso entre los PORNA y los PORF, se determina en el art. 31.8 que establece que cuando exista un PORNA, u otro plan equivalente de acuerdo con la normativa autonómica, que abarque el mismo territorio forestal, éstos podrán tener el carácter de PORF, siempre que cuenten con el informe favorable del órgano forestal, cuando éste sea distinto del órgano que aprueba el PORNA.

[444] Normativa del Estado que, como hemos señalado *ut supra*, se podría apoyar tanto en las facultades de protección que derivan de la titularidad del demanio como en el título competencial del art. 149.1.23 CE.

[445] El primer párrafo del art. 25.4 TRLA dice así: "Las Confederaciones Hidrográficas *emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen,*

que tiene una fuerza moral que será difícil pasar por alto desde el momento que hace referencia a competencias claramente estatales y se apoya y fundamenta en lo que establecen los PPHHC intercomunitarios[446]. El problema principal es que el art. 25.4 TRLA establece una remisión reglamentaria con relación a la determinación de los plazos y supuestos en que se ha de evacuar el informe y debido a que hasta ahora no se ha materializado el cumplimiento de dicha remisión[447], por un lado no sabemos con seguridad en que supuestos es preceptivo el informe mencionado y por otro lado se ha de aplicar el plazo subsidiario de 10 días[448]. Esta situación, junto con la determinación de que si no se emitía el informe en el plazo indicado éste era favorable, ha hecho que este mecanismo coordinador haya devenido inoperativo e ineficaz.

---

sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, *ordenación del territorio y urbanismo*, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, *siempre que tales actos y planes afecten* al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, *teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica* y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno".

[446] Hemos de tener en cuenta que aunque el informe sea únicamente preceptivo se produce una "mediatización" y un "condicionamiento" de la competencia. Son éstas las expresiones que utiliza el TC en las Sentencias 118/1996, de 27 de junio (en concreto en el FJ 22), y 118/1998, de 4 de junio (en el FJ 23), respectivamente, ya que la presencia del informe significa que si la decisión adoptada se separa de su contenido será necesario motivarla.

[447] Este precepto se incluye en el TRLA a través de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la LA y la última reforma del RAPAPH se realiza a través del Real Decreto 2068/1996, de 13 de septiembre. El RAPAPH está pendiente de reforma desde hace tiempo, esperemos que con ocasión de ella se de cumplimiento a la remisión reglamentaria. También se podría haber dado cumplimiento a esta remisión reglamentaria con ocasión de la última reforma del RDPH a través del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el RDPH.

[448] A falta de desarrollo reglamentario, con relación al plazo para evacuar el informe, se aplica de manera subsidiaria la regulación del art. 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece un plazo de 10 días para evacuar el informe y el carácter no vinculante del informe si no se determina lo contrario de manera expresa.

Creemos que con la intención de paliar, aunque sea parcialmente y de manera insuficiente, las deficiencias del mecanismo de coordinación establecido y ante la situación de estrés hídrico, ya sea referente a la cantidad o a la calidad del recurso y de los ecosistemas asociados, en que se encuentran las cuencas hidrográficas intercomunitarias, el legislador ha decidido, semanas antes de cerrar esta tesis, añadir un nuevo párrafo al art. 25.4 TRLA[449], que obliga a la Confederación Hidrográfica a pronunciarse *de manera expresa* sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas de recursos hídricos que comportan los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. Éste es un supuesto que entendemos queda comprendido en la expresión "siempre que tales planes afecten al régimen y aprovechamiento" pero a falta de desarrollo reglamentario no sobra su especificación en el TRLA. Por otro lado, en esta última modificación se establece, a diferencia de la regulación anterior, que si el informe no se emite en plazo este se entenderá desfavorable[450]. Esta recentísima reforma confirma nuestra tesis en el sentido que el mecanismo de coordinación establecido, hasta 22 de junio de 2005 en el art. 25.4 TRLA, era totalmente insuficiente.

Ahora bien, esta reforma a nuestro modo de ver se ha quedado corta ya que con relación a la protección física del demanio hídrico natural y la garantía de su utilización es necesario, desde el punto de vista de la

[449] En la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, se modifican algunos artículos del TRLA aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. En concreto en el art. 25.4 se añade al siguiente párrafo: "Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas".

[450] Como sabemos, ante un informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, si la Administración decide aprobar el plan en los mismos términos, ésta se verá obligada a motivar tal decisión.

sostenibilidad ambiental, y jurídicamente defendible[451] la utilización de un informe que aporte un mayor grado de vinculación para la Administración que aprueba un plan que supone afectación del demanio hídrico y del entorno inmediato afecto al mismo y el desarrollo reglamentario previsto para que el informe opere con un plazo mas amplio y se determinen de manera clara y con una interpretación amplia los supuestos sujetos a informe.

Hemos de tener en cuenta que con relación a los aprovechamientos en los montes afectados por *las zonas de servidumbre, policía, o afectación de los dominios públicos hidráulico y marítimo terrestre* se establece que no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios siempre que *los instrumentos de gestión de los montes*[452] antes de aprobarse por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma hayan sido *informados favorablemente* por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados[453]. Encontramos un mecanismo de coordinación parecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante[454]. En la citada norma se prevé que los espacios de dominio público marítimo-terrestre que sean necesarios para el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondan estatutariamente en materia de puertos deberán ser objeto de adscripción

[451] Como hemos señalado en nota a pie de página *ut supra* el propio título demanial autoriza al Estado a intervenir, regular y limitar los usos en la zona adyacente a la estrictamente demanial, ya que no se puede defender el demanio si no se limitan los usos en las zonas adyacentes, y también se puede apelar para tales propósitos al art. 149.1.23 CE, como hace el TC en la Sentencia 149/1991.

[452] Consideramos importante destacar que la nueva Ley de Montes 43/2003 articula la integración de la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio. Por ello en este trabajo no se considera en principio la planificación forestal como una planificación independiente de la de ordenación del territorio.

[453] *Vid*. art. 36.5 Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes.

[454] El Estado ha legislado sobre la materia en virtud de la competencia que le otorga el art. 149.1.20 CE, en concreto con relación a la materia marina mercante y puertos de interés general.

por la Administración del Estado. Cuando una Comunidad Autónoma quiera ampliar la zona de servicios de los puertos de competencia autonómica o construir nuevos puertos de su competencia ha de contar con *el informe favorable del Estado* que versará sobre *la delimitación del nuevo dominio público estatal susceptible de adscripción, sobre la posible afección de los usos previstos en esos espacios a la protección del dominio público marítimo-terrestre, y las medidas necesarias para garantizar dicha protección*[455] .

De manera que en el ámbito de los instrumentos de gestión de los montes y de los espacios portuarios de competencia autonómica se determina un mayor peso y mayores consecuencias al sentido del informe estatal, quedando condicionada la Comunidad Autónoma en su actuación por el pronunciamiento manifestado en el informe, ya que se exige que éste sea favorable. En definitiva, la exigencia establecida por parte del legislador de la necesidad de que el informe sea favorable constituye un instrumento que ofrece mas garantías para proteger determinadas zonas del territorio de ciertas actividades que el establecimiento de un informe meramente preceptivo.

No podemos olvidar al respecto el art. 128.3 TRLA, que establece un trámite preceptivo de *informe vinculante* del Ministerio de Medio Ambiente en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística cuando afectan directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general previstas en los PPHH. Dicho informe versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y *la*

[455] *Vid*. art. 16 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

protección y utilización del dominio público hidráulico[456]. Como vemos, esta técnica coordinadora tiene un ámbito de incidencia limitado a las obras hidráulicas[457], no abarca el resto de los contenidos que pueden condicionar la ordenación del territorio y que se reflejan en los PPHHC intercomunitarios.

En sintonía con esta preocupación por garantizar *la protección del medio ambiente y del dominio público* se establece, en la Ley 43/2003 de Montes[458], la necesidad de que cuando los instrumentos de planeamiento urbanístico afecten a la calificación de terrenos forestales se requerirá un informe de la Administración forestal competente[459] y si se trata de montes catalogados, que son de dominio público,[460] o de montes protectores[461], *dicho*

---

[456] La expresión literal del art. 128.3 es la que sigue: "Respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de los que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses".

[457] Dentro de este trato diferenciado que tienen las obras hidráulicas en el TRLA con relación a los otros contenidos de los PPHHC, y relacionado con la previa coordinación establecida en el art. 128.3 entre los PPHHC intercomunitarios y los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística, se determina en el art. 127 TRLA la prerrogativa de no sujetar a licencia ni a cualquier acto de control preventivo municipal las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, y que no agoten su funcionalidad en el término municipal en que se ubiquen. El municipio no podrá suspender la ejecución de las obras siempre que por parte de la Administración del Estado se cumplan unas condiciones: se haya pedido un informe a la Entidad Local afectada por las obras para que se pronuncie exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico, se haya comunicado a la Entidad Local afectada la aprobación del proyecto correspondiente para que inicie, si es necesario, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal, el proyecto técnico esté debidamente aprobado por el órgano competente y las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones.

[458] *Vid*. art. 39 de la citada Ley.

[459] Qué será en muchos casos la Administración autonómica.

[460] Los montes catalogados son los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Son de dominio público e integran el dominio público forestal cuya

informe será vinculante.

En el mismo sentido, en el ámbito de la ordenación de las costas, en el art. 112 de la Ley 22/1988, de 28 julio, de Costas, se expresa que corresponde a la Administración del Estado emitir *informe, con carácter preceptivo y vinculante*, en el procedimiento de aprobación de planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Costas[462].

---

titularidad puede ser estatal, autonómica o local. *Vid*. art. 12.

[461] Los montes protectores son aquellos montes privados calificados como tales por las Comunidades Autónomas, a instancia del propietario, siempre que se encuentren comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:

- Los montes que sean esenciales para la protección del suelo frente a procesos de erosión.
- Los montes situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras.
- Los montes que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.
- Los montes que sin reunir plenamente en su estado actual las características descritas en los apartados anteriores sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados.
- Los montes que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.
- Aquellos montes que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación.

Vid. arts. 13 y 24 de la Ley de Montes.

[462] Con relación al citado artículo, en el FJ 7 A de la STC 149/1991, de 4 de julio, se dice: "El art. 112, que atribuye a la Administración estatal la facultad de emitir un informe preceptivo y vinculante sobre los planes y proyectos de las Comunidades Autónomas, ha sido impugnado por la obvia razón de que tal informe mediatiza el ejercicio por éstas de sus competencias propias sobre la ordenación del territorio, vertidos, puertos y vías de transporte y acuicultura.

Que la mediatización se produce es, desde luego, cosa innegable. También lo es, no obstante, que la emisión del informe se prevé para planes y proyectos cuya puesta en práctica requiere decisiones de la Administración del Estado (adscripciones, concesiones y autorizaciones en el caso de los apartados b), c) y d), aunque no necesariamente en el caso a)) *que ésta no puede ser forzada a adoptar cuando entiende*

Con relación al supuesto carácter preceptivo y vinculante[463] de los informes que la Administración ha de emitir en los tres últimos mecanismos

---

contrarias a las disposiciones legales relativas a la protección, preservación y uso público del demanio. La existencia de un informe previo, y preceptivo, en tales casos, es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable (...). La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada, por eso, en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esta doctrina, que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (fundamento jurídico 8º).

En el contemplado en el párrafo a), la competencia ejercida, mediata o inmediatamente, por las Comunidades Autónomas que han de aprobar los planes o normas de ordenación territorial es la que, con carácter exclusivo, le conceden los respectivos Estatutos sobre la materia, en tanto que *la competencia estatal (más precisamente facultad inherente en la titularidad estatal) es la que tiene por objeto la protección física del demanio y la garantía de su utilización, y no es sólo a estas tareas a las que el precepto se refiere al mencionar todas las disposiciones de la Ley y de las normas dictadas para su desarrollo y aplicación (...) es obvio que entre las disposiciones de la Ley se encuentran, por ejemplo, las que prohíben determinadas actuaciones en la zona de protección o las limitan en la zona de influencia, que hemos considerado legítimas como normas de protección del medio ambiente costero, cuya ejecución corresponde, por esta razón, a las Comunidades Autónomas. Cuando entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, la Administración estatal podrá, sin duda, objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autónomas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla. Cuando, por el contrario, el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso*, para referirnos sólo a las derivadas de la titularidad demanial, a las que, como es lógico, cabe añadir las que derivan de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.), *su voluntad vinculará, sin duda, a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística*". La cursiva es nuestra. Hemos de tener en cuenta también la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos y, como se señala en el párrafo transcrito, el FJ 8 de la STC 103/1989, de 8 de junio.

[463] Con relación a los informes vinculantes JIMÉNEZ DORANTES expresa: "Si la intención del legislador estatal, al incluir esta técnica, es potenciar la necesaria coordinación que debe presidir las relaciones interadministrativas en el sistema de autonomías territoriales, no parece ser la solución más eficaz la del informe vinculante del Estado que entre y se sitúe, sin la menor ponderación de las decisiones, en una posición superior a las legítimas decisiones del resto de Administraciones Públicas. Considero que este tipo de mecanismo, lejos de potenciar la relación entre las organizaciones jurídico-públicas, produce una distorsión del significado de la integración de decisiones que requieren los modelos descentralizados". *Vid.*

de coordinación mencionados, pasamos a realizar una serie de aclaraciones en referencia al alcance real de las citadas previsiones legales. En primer lugar, pensamos que no se trata de un informe que vincule de manera absoluta en el sentido de que se deba seguir necesariamente el parecer de la entidad que informa, sino que el informe de la Administración en estos casos es "quasi-vinculante" o obstativo, es decir vincula solo si es negativo o establece determinadas limitaciones y restricciones. Si el informe es positivo la Administración que resuelve el procedimiento puede finalmente decidir no aprobar lo proyectado, es decir no se encuentra vinculada por el sentido favorable del informe, ya que éste valora sólo un aspecto concreto de la cuestión. Por el contrario, si el informe es negativo la Administración competente para resolver el procedimiento deberá atenerse el contenido de dicho informe en lo que sea vinculante[464], dictando o bien un acto final denegatorio de la aprobación del plan o bien introduciendo las modificaciones necesarias para salvar las objeciones vinculantes realizadas en el caso que lo permitan los términos concretos del informe emitido por la Administración del Estado[465].

El objetivo coordinador de los actos concretos del Estado sobre la utilización del suelo se pretende con relación a los planes de urbanismo[466] a

---

Coordinación interadministrativa en… op. cit., p. 96.

[464] El art. 205.1 a) del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que desarrolla el art. 112 de la Ley de Costas, concreta los aspectos del informe que tendrán carácter vinculante, es decir, que no podrán ser desconocidos por la Administración competente al dictar el acto final que corresponda al decir que *únicamente* tendrán carácter vinculante las objeciones que formule la Administración del Estado en su informe basándose en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración del Estado.

[465] Sobre la intervención de la Administración del Estado a través del informe preceptivo y vinculante *Vid*. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, "El régimen jurídico...", *op. cit.*, pp. 112-128.

[466] Este mecanismo de coordinación no es aplicable con relación a la planificación

través del art. 244 del TRLS que se rubrica "Actos promovidos por Administraciones Públicas"[467], con carácter general[468], aunque sólo cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan[469], y *a posteriori* de la elaboración de los respectivos planes. Estas medidas de coordinación *a posteriori* son siempre más invasivas, se tendrán que utilizar con mucha cautela y solo si hay un título competencial claro que las respalde. De acuerdo con este artículo, si el proyecto que el Ministro remite al Ayuntamiento es disconforme con el planeamiento urbanístico en vigor y se notifica al Ministro correspondiente, el Ayuntamiento puede suspender las obras mientras no medie decisión del Consejo de Ministros de proceder a ejecutar el proyecto. Esta posibilidad de suspensión general queda eliminada en el supuesto de obras que afectan directamente a la defensa nacional. Este

---

autonómica de Ordenación del Territorio.

[467] Dicho artículo dice así: "2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.

3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas y Transportes, a los efectos prevenidos en el mismo.

4. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa".

[468] Este mecanismo se prevé para las competencias estatales sectoriales en general.

[469] Sólo en el caso que se den razones de este tipo admite el TC que el Estado haga uso de esta facultad (FJ 4 de la STC 56/1986, de 13 de mayo, en relación con unas obras de acuartelamiento de la Guardia Civil y de la Policía Nacional y unas obras en una Aduana contrarias al planeamiento urbanístico).

tratamiento especial de las cuestiones que afectan a la defensa nacional enlaza con la DA 1ª de la LRSV[470], que la STC 164/2001 declaró constitucional[471], que establece un mecanismo de coordinación estatal *a priori* aplicable solo[472] a los terrenos afectos a la defensa nacional[473]. Esta técnica, en teoría, tendría que evitar en muchas ocasiones la puesta en marcha del art. 244 comentado con relación a la defensa nacional y, por tanto,

---

[470] A falta de la existencia de un mecanismo de coordinación general estatal, en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del territorio de competencia autonómica y de los planes urbanísticos, la DA 1ª de la LRSV establece el mecanismo coordinador del dictamen vinculante con relación a los usos del suelo afectados a la defensa nacional. De acuerdo con la disposición final de la citada Ley, esta DA la dicta el Estado en virtud de competencias exclusivas, de manera que la disposición estudiada es de aplicación plena e indisponible por parte de las Comunidades Autónomas.

[471] Con relación a este mecanismo de coordinación, el FJ 48 de la STC 164/2001 afirma: "(…) la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado no supone la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado. La disposición cuestionada tan sólo impone el informe vinculante en relación con terrenos, edificaciones e instalaciones ya "afectos a la Defensa Nacional". Esto es, sólo para el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas sobre Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4ªCE) (…). Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad (STC 40/1998 [RTC 1998, 40], [F.38], entre otras)".

[472] La DA 1ª también fue impugnada por lo que omitía: una regulación general de las situaciones de concurrencia competencial. Con relación a esta cuestión la STC 164/2001, en el FJ 49, establece que: "(…) la inconstitucionalidad de una norma por omisión sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por la norma cuestionada". Y la Constitución no impone este deber de regulación; reiterando que "la proyección sobre un medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración, bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación. Pero ni del sistema constitucional de distribución de competencias ni de nuestra propia doctrina resulta que el Estado debe regular de forma general la concurrencia entre competencias sectoriales y las de ordenación del territorio. No existiendo este deber constitucional de regulación, debe rechazarse la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución".

[473] La disposición citada dice así: "Los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación".

también la excepción a la suspensión del apartado 4, a no ser que se trate de proyectos que ocupen nuevas zonas que no estaban hasta el momento afectadas a la defensa nacional o que se trate de obras y proyectos planteados con posterioridad a la aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los planes de urbanismo.

Creemos que es mucho más adecuado implantar técnicas de cooperación, colaboración y de coordinación en los procedimientos de elaboración de los planes que la utilización de mecanismos generales de coordinación estatal *a posteriori*, como el del art. 244 objeto de estudio, que a nuestro parecer, además, es poco sensible con el reparto competencial que postula la CE[474]. En este sentido, PAREJO ALFONSO afirma que este artículo demuestra que la legislación urbanística sigue anclada, a pesar de su renovación en 1990-1992, en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y, por tanto, sus soluciones se basan en un modelo de Estado centralizado que no conoce el plano autonómico[475].

Por otro lado, en la regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de urbanismo, ha de existir[476] un trámite coordinador en el que la Comunidad Autónoma tenga la ocasión de velar por la observancia de los intereses supralocales, estableciendo esta misma legislación la necesidad de

---

[474] En el caso de establecerse, solo se tendría que aplicar para supuestos considerados excepcionales y tasados como podrían ser las obras y terrenos que afectan a la seguridad y defensa nacional.

[475] *Vid*. "Ordenación del territorio…", *op. cit*., p. 171. PÉREZ ANDRÉS, con relación al mecanismo del art. 244 del TRLS, afirma que "se trata de un mecanismo quirúrgico y traumático, anclado en el Estado centralista preconstitucional, en exceso genérico y contrario a principios básicos para nuestro Estado Compuesto como los de solidaridad, colaboración, cooperación y coordinación. Su reforma es, pues, urgente, ya que no es éste el tipo de instrumentos de coordinación que la Constitución reclama implícitamente para articular su Sistema de Administraciones". *Vid*. "La ordenación del territorio...", *op. cit*., p. 117.

[476] Como de hecho así sucede.

que los planes de urbanismo respeten las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, sin olvidar que aquellos tienen un ámbito propio que forma parte de la autonomía municipal y que ha de ser respetado por los planes de ordenación del territorio[477]. De esta manera completamos, en el ámbito procedimental lo que seria, desde nuestro punto de vista, el papel deseable de la planificación como instrumento de coordinación de la ordenación ambiental del medio físico. Hemos de señalar por último que, como veremos más adelante, esta coordinación procedimental es coherente con el contenido sustantivo del art. 9 de la LRSV, que tiene la consideración de norma básica.

2. 3. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes que ordenan la protección del medio físico

2.3.1. Planteamiento

En este apartado haremos referencia, sobre todo[478], a los Consejos del Agua de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, que son unos órganos de coordinación que crea el Estado en virtud de sus atribuciones competenciales. Son órganos que forman parte de las Confederaciones Hidrográficas, están compuestos por representantes de varias Administraciones Públicas, ejercen facultades no solo de informe sino también decisorias e intervienen en procedimientos administrativos que se

[477] MENÉNDEZ REXACH recuerda que no podemos olvidar que los planes de urbanismo tienen un ámbito propio de desarrollo que no puede ser ignorado o sustituido por los planes de ordenación del territorio, ya que sino se atentaría contra la autonomía municipal. *Vid*. "Coordinación de la ordenación…", *op. cit*., p. 255.

[478] También haremos referencia a los órganos estatales que intervienen con facultades decisorias en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del suelo, cuyo ámbito competencial es como sabemos autonómico o local pero cuando se afecta a determinadas materias y se dan determinadas circunstancias se le atribuye al Estado el ejercicio de determinadas potestades, que son las que ejercerán estos órganos de

desarrollan en ámbitos competenciales estatales y también autonómicos. La importancia de estos órganos estriba en el papel que desempeñan como integradores y cohesionadores de diferentes voluntades e intereses, y además en la facultad que tienen estos órganos de hacer valer el resultado de esta integración, en virtud de las facultades decisorias que ostentan[479].

2.3.2. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de protección de los espacios naturales

Antes que la STC 194/2004, de 10 de noviembre, declarara inconstitucionales varios artículos de la LCEN, el Estado estaba dotado de mecanismos de coordinación, tanto en el procedimiento de elaboración y revisión de los PRUG de los Parques Nacionales, a través de la Comisión Mixta de Gestión[480], como en la aprobación de los citados planes en determinados supuestos[481].

---

coordinación.

[479] Destacamos las facultades decisorias y directivas de estos órganos para no confundirnos con aquellos órganos estatales que también están compuestos por representantes de las diferentes Administraciones Públicas pero que solo tienen funciones consultivas y de cooperación.

[480] Solo en relación con los PRUG de los Parques Nacionales se podía hablar de la intervención de estos órganos de coordinación. En primer lugar, la elaboración y revisión de los planes la realizaba una Comisión Mixta de Gestión. Su composición, constitución y funciones se regulaban en el art. 23 de la LCEN, que tenia el carácter de básico y que el TC ha declarado inconstitucional. Esta Comisión estaba integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado que de la Comunidad Autónoma. Existía pues una composición paritaria. La Presidencia de la Comisión recaía cada año alternativamente en uno de los representantes de la Administración General del Estado o de las Administraciones Autonómicas. Estaba previsto que el Presidente dirimiera con su voto los empates.

[481] La aprobación de los PRUG de los Parques Nacionales la realizaba un órgano de coordinación estatal, el Gobierno, tanto en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma como en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma, siempre que en el transcurso de un año, desde el acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión de elevación del plan para su aprobación, no se hubiere aprobado el plan por la Comunidad Autónoma correspondiente.

La LCEN contempla la existencia de determinados órganos en los que está representada la Administración del Estado, como los Patronatos[482] en cada uno de los Parques Nacionales y el Consejo de la Red de Parques Nacionales[483], que cumplen principalmente funciones de informe, propuesta y consulta. De manera que podemos decir que, como consecuencia de la STC 194/2004 dejan de existir órganos de coordinación estatales, en sentido estricto, en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de

[482] El art. 23 bis de la LCEN establece: "1. Para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los Parques Nacionales, y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, se constituirá un Patronato para cada uno de ellos, en el que estarán representados las Administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la presente Ley. El número de representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario.
2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas se mantendrá la composición paritaria del número de representantes designados por el Gobierno de la Nación y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas".

[483] En el art. 22 ter de la LCEN se regula el citado Consejo y en él se dice: "1. Como órgano colegiado, de carácter consultivo, se crea el Consejo de la Red de Parques Nacionales en el que estarán representadas las Administración General del estado y todas y cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen aquellos.

La composición y funcionamiento de dicho órgano se determinará reglamentariamente y del mismo formarán parte, en todo caso, un representante designado por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación de la totalidad de los municipios en cuyo territorio se ubique un Parque nacional, los presidentes de los Patronatos y un representante de las asociaciones cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la presente Ley.
2. Corresponde al Consejo informar:
a) El Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en el que se formularán las directrices generales para la gestión coordinada de los Parques Nacionales.
b) La normativa de carácter general aplicable a los Parques de la Red de Parques Nacionales.
c) La propuesta de declaración de nuevos Parques Nacionales.
d) Los criterios de distribución de los recursos económicos y de financiación que se asignen para la gestión de los Parques Nacionales.
3. El Consejo podrá, además:
a) Proponer la concesión de distinciones internacionales para los Parques de la Red de Parques Nacionales.
b) Promover la proyección internacional de la Red de Parques Nacionales.
c) Cuantas otras cuestiones de interés general para los Parques Nacionales les sean asignadas.
4. El Organismo autónomo Parques Nacionales, con cargo a sus propios presupuestos, atenderá las necesidades económicas y de funcionamiento del Consejo".

los espacios naturales, ya que los apartados que establecían funciones decisorias de los Patronatos han sido declarados inconstitucionales y, por tanto, estos órganos han dejado de ser órganos con un componente gestor para ser órganos meramente colaboradores[484].

2.3.3. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del suelo

La legislación objeto de estudio no establece con carácter general la intervención de ningún órgano estatal con funciones coordinadoras. Como ya hemos analizado, se contempla la intervención de órganos estatales en este sentido en supuestos muy concretos y específicos que, como ya hemos tenido ocasión de comprobar en el apartado 2.2.3, se encuentran regulados en la normativa sectorial.

Con relación a la normativa estatal relativa a los planes territoriales y urbanísticos, por un lado la DA 1ª de la LRSV regula la evacuación de un informe vinculante de la Administración General del Estado antes de que se aprueben los planes territoriales y urbanísticos que inciden sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la defensa nacional. El problema es que no se nos dice qué órgano de la

[484] El art. 23 bis que regula los Patronatos, y procede de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modifica la LCEN para adecuarla a la doctrina de la STC 102/1995, ha sido en alguno de sus apartados declarado inconstitucional. Éstos son los que se extralimitaban con relación a las cuestiones organizativas internas (apartados 3 y 5) y los incisos que ampliaban sus funciones a cuestiones decisorias (las letras c y g del apartado 6). Al respecto la STC 194/2004 en el FJ 14 expresa: "En nuestra STC 102/1995 consideramos plenamente constitucional la primitiva redacción del art. 23 de la Ley 4/ 1989, que se limitaba a diseñar un Patronato para cada uno de los parques nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso, decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones objetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 22)".

Administración General del Estado evacua el informe. Lo que está claro es que este órgano lleva a cabo una función coordinadora, ya que el informe tiene carácter vinculante.

Por otro lado, tenemos la intervención coordinadora estatal establecida a través del art. 244 del TRLS. En este caso, el órgano coordinador es el Consejo de Ministros, ya que en caso de disconformidad del proyecto estatal con el planeamiento urbanístico en vigor, es este órgano el que decidirá si procede o no ejecutar el proyecto. Si se decide ejecutar el proyecto el Consejo de Ministros ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística. El Ayuntamiento puede suspender las obras si éstas se inician en ausencia o en contradicción con la notificación del Ayuntamiento, a no ser que el Consejo de Ministros haya decidido ejecutar la obra. El Ayuntamiento no podrá ejercer la suspensión cuando las obras afecten directamente a la defensa nacional. Para proceder a la suspensión de las obras, en este caso, deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros a solicitud del Ayuntamiento competente.

2.3.4. Los órganos de coordinación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuenca

En la elaboración de los PPHHC intracomunitarios el TRLA establece que las Comunidades Autónomas han de garantizar, en los órganos colegiados que creen para tal fin, la representación de todas las Administraciones Públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo

terrestre, puertos de interés general y marina mercante[485].

Además, también se determina en el TRLA que los PPHHC intracomunitarios se aprobaran por el Gobierno siempre que se ajusten a los objetivos, ámbito territorial, naturaleza y contenido obligatorio de los planes [486], no afecten a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomoden a las determinaciones del PHN. La aprobación final por el Gobierno estatal de los PPHHC intracomunitarios no es un mecanismo de control y sirve, según el TC, para integrar la decisión de la Comunidad Autónoma respectiva en el conjunto de la política hidráulica a escala estatal[487]. De manera que en este procedimiento de elaboración de los PPHHC intracomunitarios el Estado coordina asegurando su intervención en el órgano colegiado que cree la Comunidad Autónoma respectiva para hacer oír su voz con relación a las competencias que tiene atribuidas y estableciendo la aprobación final reglada por el Gobierno estatal.

En la redacción y elaboración de los PPHHC intercomunitarios destacamos la intervención del Consejo del Agua de la cuenca respectiva y de la Comisión de Planificación Hidrológica del Consejo del Agua para el PH respectivo. La Comisión de Planificación del Consejo del Agua es la encargada de aprobar las directrices del PHC en la primera fase de elaboración del plan. En la segunda etapa de elaboración del plan, explicada

[485] En concreto en el art. 36.2 TRLA se dice: "En el caso de demarcaciones de cuencas hidrográficas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante".
[486] Que determina el TRLA en los arts. 40.1, 3 y 4 y 42.
[487] *Vid*. el FJ 20d) de la STC 227/88, trascrito *ut supra*.

con anterioridad, es el Consejo del Agua de la cuenca respectiva el órgano encargado de prestar su conformidad a la propuesta de PH, antes de elevarla al Gobierno a través del Ministerio de Medio Ambiente.

Según el art. 35 del TRLA, las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica, se incorporarán en los términos previstos en esta Ley al Consejo del Agua[488] correspondiente para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo[489].

---

[488] El art. 36.1 del TRLA regula la composición del Consejo del Agua y dice así: "La composición del Consejo del Agua se establecerá mediante real decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, ajustándose a los siguientes criterios:
a) Cada departamento ministerial relacionado con la gestión de las aguas y el uso de los recursos hidráulicos estará representado por un número de vocales no superior a tres.
b) Los servicios técnicos del organismo de cuenca estarán representados por un máximo de tres vocales; cada servicio periférico de costas del Ministerio de Medio Ambiente cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica estará representado por un vocal; cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica estarán representadas por un vocal.
c) La representación de las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, se determinará y distribuirá en función del número de Comunidades Autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las Comunidades Autónomas participantes, al menos, por un vocal.
La representación de las Comunidades Autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1.a).
d) Las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca estarán representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica, en los términos que reglamentariamente se determine. El número máximo de vocales no será superior a tres.
e) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de vocales y estará integrada por representantes de los distintos sectores con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.
f) La representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua. El número de vocales no será superior a seis".

[489] El RAPAPH, en el art. 54, establece: "1. El Consejo del Agua de la cuenca estará constituido por el Presidente, dos Vicepresidentes, un secretario y los Vocales que más adelante se concretan. 2. Será Presidente del Consejo el del Organismo de cuenca. 3. La Vicepresidencia Primera corresponderá al Vocal que resulte elegido por los que representan a las Comunidades Autónomas, cuyo territorio esté comprendido, en todo o en parte, dentro de la cuenca. La Vicepresidencia Segunda recaerá sobre el Vocal que resulte elegido por los Vocales representantes de los usuarios". El art. 55 del RAPAPH,

El Consejo del Agua de la cuenca puede actuar en pleno y en comisiones. Existe una Comisión de Planificación Hidrológica para cada uno de los PPHH que se prevean en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica[490]. Formarán parte de esta Comisión un representante de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas por el PH[491].

---

que hace referencia a los vocales, ha sido modificado en varias ocasiones, en concreto por el Real Decreto 439/1994 y el Real Decreto 2068/1996. Su redacción final es la que sigue: "1. Serán Vocales de dicho Consejo del Agua:
a) En representación de la Administración Central del Estado, y por los Ministerios que se citan:
Economía y Hacienda, un vocal.
Interior, un vocal.
Medio Ambiente, tres vocales.
Industria y Energía, dos vocales.
Agricultura, Pesca y Alimentación, tres vocales.
Administraciones Públicas, un vocal.
Fomento, un vocal.
Sanidad y Consumo, un vocal.
Defensa, un vocal.
b) En representación de las Comunidades Autónomas la distribución de vocales que corresponde al Consejo del Agua de cada Organismo de cuenca figurará en los Reales Decretos constitutivos de dichos Organismos. Dicha representación no será inferior a la que corresponda a los diversos Departamentos ministeriales señalados en el apartado a).
c) En representación de los Servicios Técnicos del Organismo de cuenca:
- El Comisario de Aguas.
- El Directos técnico.
- El Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica, con voz pero sin voto.
d) En representación de los usuarios:
Un número de Vocales que, computando el Vicepresidente Segundo, no será inferior al tercio total de Vocales del Consejo. Los Vocales serán elegidos de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes en la misma de cada una de las diversas clases de aprovechamientos, respetando la proporcionalidad que existe en la propia Asamblea.
Las organizaciones profesionales del sector agrario con mayor implantación podrán designar un representante en el Consejo por cada cincuenta vocales o fracción de los que integran el mismo.
e) En representación de las organizaciones ecologistas con mayor implantación, un vocal nombrado por el Ministro de Medio Ambiente, a propuesta de dichas organizaciones, por cada cincuenta vocales o fracción del total de los que integran el Consejo".

[490] *Vid*. el art. 56 del RAPAPH.

[491] Según el art. 56.2 del RAPAPH: "La Comisión de la Planificación Hidrológica estará presidida por el Presidente del Consejo del Agua e integrada por vocales de dicho Consejo, en la siguiente forma: dos representantes de cada uno de los Ministerios de

Por otro lado, dentro de la Administración Hidráulica estatal existe otro órgano, llamado Consejo Nacional del Agua, que se crea como órgano consultivo superior en la materia, en el que, junto con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, estarán representados los Entes Locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los organismos de cuenca, así como las organizaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua[492].

Entre las cuestiones sometidas a informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua están los PPHHC, antes de su aprobación por el Gobierno (art. 20 del TRLA)[493]. Es fundamental llamar la atención sobre el hecho que el informe que emite el Consejo Nacional del Agua no es vinculante y, por tanto, la actuación de este órgano no tiene transcendencia decisoria, en coherencia con su definición como órgano consultivo.

Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía; un representante de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas por el Plan Hidrológico; un número de representantes de los usuarios equivalente a la tercera parte del total de miembros de la Comisión, debiendo estar representados siempre los usos de abastecimiento de agua, regadíos y usos energéticos; un representante de las organizaciones profesionales del sector agrario con implantación en el mismo y otro de las organizaciones ecologistas con mayor implantación de entre los nombrados por el Ministro de medio Ambiente. Además, se integrarán en la Comisión el Comisario de Aguas, el Director técnico y el Jefe de la Oficina de Planificación". Tanto este artículo como los arts. 53, 54 y 55 del Real Decreto 927/1988 están pendientes de modificación a través de un proyecto de Real Decreto para modificar determinados artículos del reglamento citado. En este proyecto de modificación se añaden, de acuerdo con el TRLA, los representantes de las Entidades Locales.

[492] *Vid*. art. 19 TRLA. Éste establece que su composición y estructura orgánica se determinarán por Real Decreto.

[493] La STC 227/1988 afirmó que este apartado no invade competencias autonómicas teniendo en cuenta que este informe se dirige al Gobierno, que es el que aprueba los planes de cuenca, y que el informe se ha de limitar a "aquellos aspectos que condicionan su aprobación gubernativa según el citado art. 38.6". *Vid*. FJ 21. El art. 38.6 citado, actualmente corresponde al art. 40.6 TRLA.

2. 4. Las normas de prevalencia

Las normas de prevalencia son aquellas a tener en cuenta, entre otros supuestos, cuando fallan las técnicas de colaboración y coordinación en general y hay contradicción entre planes. Aunque son normas que de manera indirecta o soterradamente están presentes durante la utilización y el ejercicio de las técnicas de coordinación, estudiadas en este capítulo, y de los mecanismos de colaboración y cooperación en general, ya que esta técnica coordinadora normativa ya nos está diciendo desde el principio que planes prevalecerán sobre otros en caso de incompatibilidad entre la ordenación que establecen los diferentes planes ambientales que ordenan el medio físico, de manera que son normas que tienen una fuerza ordenadora muy significativa durante todo el proceso de elaboración de los planes.

Las normas de prevalencia son aquellas normas coordinadoras que se justifican por la obligatoriedad y vinculación de todos los planes objeto de estudio. De manera que en el caso de contradicción entre ellos se han de aplicar estas normas, siempre que los planes que prevalezcan no se hayan extralimitado en relación con aquella parte del contenido que ha de prevalecer de acuerdo con el reparto competencial establecido.

2.4.1. Las normas de prevalencia en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre

En la LCEN[494] se establece que los PORNA serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la citada Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar

dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORNA deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORNA se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes[495].

En esta misma línea se establece[496] que la determinación del contenido de los planes de los espacios naturales y de las zonas húmedas condicionará el contenido de los PPHH, no solo los de las cuencas intercomunitarias, cuya elaboración corresponde al Estado, sino también los planes de las cuencas intracomunitarias cuya elaboración corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva[497]. Destacamos en este último punto como el Estado a través de una norma básica[498] establece un mecanismo de coordinación, en concreto una norma de prevalencia, entre dos planes cuya elaboración es competencia autonómica.

A la hora de interpretar estos artículos los hemos de poner en relación

---

[494] *Vid*. el apartado 2 del art. 5 de la citada Ley.

[495] Asimismo, expresa el apartado 3 del art. 5, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior.

[496] En el apartado 3 del art. 9 de la LCEN se dice: "La planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular de las zonas húmedas".

[497] En el sentido de determinar que la protección de las zonas húmedas puede condicionar los PPHHC, el art. 25 de la LCEN expresa que de acuerdo con la información suministrada por las Comunidades Autónomas, en cuyo territorio se encuentren zonas húmedas, se elaborará y mantendrá permanentemente actualizado por el Estado un Inventario Nacional de Zonas Húmedas con la finalidad de conocer su evolución y si es necesario indicar las medidas de protección que deben recoger los PPHHC.

[498] Conforme a la DA quinta este artículo tiene carácter básico. El TC lo ha ratificado así en la STC 102/1995, de 26 junio. Al referirse al condicionante que el apartado 3 supone para los PPHHC, el TC dirá que ello justifica, a su vez, el Inventario de Zonas Húmedas previsto en el art. 25 y que ambos preceptos pueden considerarse básicos en línea con lo que ha venido sosteniendo respecto de otros artículos precedentes.

con el contenido de la DA tercera de la LCEN que dice que "lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación directa de otras leyes estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales respecto de las que esta Ley se aplicará supletoriamente".

Una interpretación coherente de las normas que se acaban de transcribir y el art. 43.2 del TRLA[499], en referencia a la relación que se establece entre los PPHHC y los planes que regula la LCEN, de manera que encontremos sentido a todas ellas, nos conduce a considerar que los PPHHC se encuentran condicionados por las previsiones establecidas con relación a las necesidades de protección del dominio hídrico, en cantidad y calidad[500], de los espacios contemplados en los PORNA[501]. Esta parece ser también la interpretación del TC[502]. Ahora bien, en ningún momento los planes que

[499] En el art. 43.2 TRLA se dice: "Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, *de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección*". La cursiva es nuestra.

[500] Como señala ARRIBAS, coordinador en materia de aguas de la Junta de Castilla y León, ¿como es posible diseñar una gestión de la vida silvestre, de los paisajes y de los ecosistemas vinculados al agua sin tener en cuenta y, por tanto, afectar a las condiciones relativas a la cantidad y a la calidad de esa agua?. *Vid*. "Las Comunidades Autónomas en la gestión del medio ambiente hídrico", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua… op. cit.*, p. 281.

[501] En este sentido se manifiesta la mayoría de la doctrina. *Vid*., entre otros, MOLINA GIMÉNEZ, "Nuevas tendencias en…", *op. cit*., p. 303; VERA JURADO, *La disciplina ambiental…op. cit.*, p.98; DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, pp.181-182. El autor en la monografía citada afirma, al comentar al apartado 2 del art. 5, que el contenido de los PORNA tiene prevalencia, efecto directo y, por tanto, sus previsiones serán vinculantes, para los planes de cuenca, en todo aquello que se ajuste a sus objetivos y fines propios, no en lo que suponga una extralimitación de éstos.

[502] En el FJ 15 de la STC 102/1995 se dice: "(...) la Ley de espacios naturales sabe que existen los planes hidrológicos de cuencas, no los crea, *pero los condiciona a unas ciertas indicaciones para las medidas de protección pertinente, cuya fuerza vinculante se desprende del verbo utilizado, ya que "deben" ser recogidas en aquellos planes* (...). La planificación hidrológica - advierte el art. 9.3 - deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes y, en particular, de las zonas húmedas. Aquí se marcan unos objetivos y unos límites a tener en cuenta por el planificador en la materia,

contempla la LCEN se encargarán de ordenar directamente los usos del agua y la protección generalizada del dominio público hídrico de acuerdo con el principio de especialidad y especificidad[503]. Por otro lado, carecería de todo sentido que los PPHHC intercomunitarios se vieran supeditados, con relación a la ordenación del dominio público hidráulico en general, a lo establecido por las diferentes Comunidades Autónomas en los planes que regula la LCEN[504].

Por otro lado, la LCEN[505] establece respecto a los PRUG el mismo orden de prevalencia en relación con el planeamiento urbanístico que el que se establece en el art. 5 para los PORNA[506].

---

sin predeterminar quién haya de ser éste". La cursiva es nuestra.

[503] No creemos que sea necesario, para llegar a una interpretación coherente de todas estas normas, afirmar, como realiza GARCÍA URETA, que "la Ley de Aguas no posee, por razones de finalidad o de contenido, una naturaleza de norma de ordenación territorial o física" y que por tanto en el art. 5.2 de la LCEN no se incluiría la planificación hidrológica. *Vid*. *Espacios naturales protegidos… op.cit*., pp. 399-414. FANLO LORAS se manifiesta en el mismo sentido que el autor citado, aunque de una manera más matizada, al expresar que la vinculatoriedad de los PORNA, de acuerdo con el art. 5.2 LCEN, lo es sólo respecto a los instrumentos de ordenación territorial o física y en el caso de aceptar que afecta a los PPHH lo será sólo en relación con las medidas que tengan una proyección espacial, no con relación a las medidas relativas a la ordenación hidráulica. *Vid*. "La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua… op. cit.*, p. 180.

[504] Una manifestación de lo que acabamos de decir se refleja, en el ámbito de las fórmulas procedimentales de intervención, en las SSTC 15 y 110/1998 y 166/2000, que declaran la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha, la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León y la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, respectivamente. La mayoría de los artículos declarados inconstitucionales establecían medidas unilaterales de intervención por parte de las Comunidades Autónomas al margen de las competencias que corresponden al Estado en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE) sobre la determinación de los caudales ecológicos, la regulación de los caudales, el cuidado de las márgenes de los cauces, la policía de riberas, la navegación fluvial y los recursos y aprovechamientos hidráulicos en general.

[505] *Vid*. el art. 19 de la citada Ley.

[506] En concreto el apartado 2 del art. 19 dice así: "Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con

Hemos de tener en cuenta que para que este orden de prevalencia se ponga en práctica, los PORNA y los PRUG no deben clasificar, calificar, ni categorizar el suelo, sólo deben fijar las limitaciones necesarias en relación con sus usos y actividades para que estos cumplan sus objetivos de conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Las Administraciones competentes en la determinación de la ordenación del territorio y del urbanismo tendrán que respetar estos límites, pero la traducción de estos límites en sus planes respectivos es competencia de tales Administraciones. Si hay una extralimitación en el contenido de los PORNA y los PRUG, en el sentido de ordenar los usos del suelo, no podrá afirmarse la prevalencia de los planes medioambientales, porque la prevalencia sólo se refiere a los contenidos de conservación y protección, y no a la utilización de técnicas urbanísticas[507].

De acuerdo con la DA quinta de la LCEN, todos estos artículos citados tienen carácter básico, de manera que estas normas de prevalencia deberán ser tenidas en cuenta y aplicadas por las Comunidades Autónomas. Con relación a los arts. 5 y 19.2, la STC 102/1995 ha considerado constitucional la previsión de establecer los efectos de los PORNA, en relación con otros instrumentos de ordenación territorial o física, y de los PRUG de los parques, en relación con el planeamiento urbanístico[508].

---

las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

[507] A esta conclusión también llega RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO después de analizar la jurisprudencia del TC. *Vid*. "Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, 2002, pp. 540-542.

[508] En concreto, en el FJ 13 el Tribunal afirma: "No parece que tal tarea, obligada por lo demás, si se pretende perfilar un diseño acabado de estos instrumentos normativos en lo esencial, aun cuando mínimo, invada, usurpe o menoscabe las competencias de las

En referencia a los arts. 9.3 y 25 de la LCEN[509], que determinan como se han de materializar determinadas prevalencias, la STC 102/1995 en el FJ 15 expresa que las necesidades de las medidas previstas "puede considerarse básica sin mayor dificultad, como también el art. 25 de la Ley, sin predecir la calificación de su contenido cuando adquieran vida propia el día de mañana, en función de que su componente medioambiental incida directamente en estos recursos naturales para su protección".

2.4.2. Las normas de prevalencia en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

El apartado 2 del art. 43 TRLA[510] al expresar que los PPHH recogerán la clasificación de las zonas de protección especial y las condiciones específicas para su protección no hace más que ratificar en el TRLA lo que ya se establece en los artículos estudiados de la LCEN, en definitiva que los PPHHC están condicionados por los planes de los espacios naturales y los humedales[511]. El apartado 3 del art. 43 TRLA establece una nueva norma de prevalencia: los contenidos previstos en los apartados 1[512] y 2 para los PPHHC han de ser respetados por los diferentes instrumentos de ordenación

---

Comunidades Autónomas. Se trata de normas sobre normas que establecen la conexión entre ellas en función del principio de especialidad o, si se quiere, sectorial, sin incidencia alguna en el sistema de fuentes ni en el principio de jerarquía normativa establecido constitucionalmente como un elemento de la legalidad".

[509] Transcritos en nota a pie de página *ut supra*.

[510] Transcrito en nota a pie de página *ut supra*.

[511] DELGADO PIQUERAS al comentar el apartado 2 del art. 43 TRLA afirma que "a través de la potestad de declarar espacios naturales protegidos y, en su caso, dotarles del correspondiente PORN, la autoridad ambiental puede imponer en la planificación hidrológica un límite claro a las posibilidades de aprovechamiento del recurso hídrico, logrando la prevalencia inmediata del interés ambiental sobre cualesquiera otros en conflicto. La importancia de esta norma de cara a la tutela de los humedales y de los medios hídricos en general es obvia". *Vid. Derecho de aguas… op. cit.*, p. 187.

[512] El apartado 1 del art. 43 TRLA establece que los PPHHC podrán establecer *reservas*

territorial y urbanística.

Es evidente que para llegar a esta afirmación hemos interpretado, de acuerdo con lo que establece de manera implícita el FJ 20e) del la STC 227/1988, que la incorrecta e híbrida expresión del apartado 3 "los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio"[513] incluye no solo a los planes de urbanismo sino que también incluye a los planes de ordenación del territorio[514].

Consideramos, por otro lado, que se podría haber extendido[515] la aplicación de la regla de prevalencia del art. 43.3 TRLA a los contenidos del art. 42 TRLA que puede limitar los usos del suelo[516]. La STC 227/1988 parece que reconoce esta posibilidad en el FJ 20 e)[517]. Aunque, hemos de

---

de agua y *de terrenos*, necesarias para las actuaciones y obras previstas.

[513] El apartado 3 del art. 43 TRLA expresa "las previsiones de los planes hidrológicos a que se refieren *los apartado anteriores* deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de *ordenación urbanística del territorio*". La cursiva es nuestra.

[514] Como señala MENÉNDEZ REXACH, no tiene demasiado sentido que los planes de ordenación del territorio puedan prevalecer frente a los PPHHC intercomunitarios ya que estos últimos tienen un ámbito territorial superior y su resultado no puede depender exclusivamente de las previsiones de las Comunidades Autónomas, que muchas veces son contradictorias. *Vid*. "La coordinación de…", *op.cit*., p. 279.

[515] Extensión que, por otro lado, seria coherente con el art. 9 de la LRSV, como veremos en el epígrafe siguiente.

[516] Pensamos que se podría interpretar que la expresión "los apartados anteriores" del art. 43.3 TRLA no solo se refiere a los del citado artículo sino también a los apartados del art. 42 TRLA que pueden condicionar la ordenación de los usos del suelo.

[517] En concreto el TC dice: "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)

señalar que la interpretación de la inclusión, en esta norma de prevalencia del art. 43.3, del contenido de determinados epígrafes del art. 42, de acuerdo con los límites que se establecen en el FJ 20e) de la STC 227/1988, no ha sido defendida[518] de manera directa por la doctrina mayoritaria[519]. Aunque esta realidad no ha sido óbice para que se considere de una manera general la prevalencia de los PPHH sobre los planes de la ordenación del territorio[520], siempre que los primeros se ajusten al objeto propio y específico de ese tipo de planificación[521].

---

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 aprovechamientos hidráulicos (…). *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)*". Los artículos citados corresponden al 42 y 43 del TRLA. *La cursiva es nuestra*.

[518] ORTIZ DE TENA se manifiesta de manera expresa en sentido contrario a esta posible interpretación. En palabras de la autora "entendemos que de la lectura del citado precepto no cabe deducir una cláusula general de primacía del Plan Hidrológico sobre los planes de ordenación territorial. Téngase en cuenta que el artículo 41.3 se refiere expresamente al texto de los apartados 1 y 2 del mismo artículo, pero no a la totalidad del contenido de los planes Hidrológicos, regulado en el artículo 40". Se refiere a los arts. 43.3 y 42 TRLA respectivamente. *Vid. Planificación Hidrológica... op. cit.*, pp. 316-317.

[519] *Vid*. EMBID IRUJO, "La planificación hidrológica", *op. cit*., pp. 146-147 y del mismo autor "La planificación hidrológica como técnica de gestión integrada de recursos hídricos", en VVAA, *Reflexiones sobre el… op. cit.*, pp. 105-107.

[520] También MOLINA GIMÉNEZ cuando hace referencia a la norma de prevalencia que determina el art. 43.3 TRLA omite la alusión a "los apartados anteriores" de manera que se refiere al contenido de los PPHHC en general. *Vid*. "Nuevas tendencias en...", *op. cit*., pp. 303-304.

[521] SÁNCHEZ MORÓN, después de comentar el alcance del apartado 3 del art. 43 en relación con los apartados 1 y 2 del mismo artículo, expresa: "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". *Vid*. "Planificación hidrológica y…", *op. cit*., pp. 100-101.

El art. 128.4 TRLA especifica la materialización de la norma de prevalencia estudiada con relación a los terrenos reservados para la realización de obras hidráulicas de interés general y para su posible ampliación. Según su redactado, estos terrenos tendrán la clasificación adecuada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable, para la consecución de sus objetivos y además se establece que las figuras de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico "recogerán" dicha clasificación[522]. De acuerdo con lo que hemos afirmado a lo largo de todo este capítulo segundo, este artículo no respeta el reparto competencial establecido en la CE, en el sentido de que la planificación hidrológica de cuenca no podrá clasificar y calificar los terrenos directamente y menos obligar a que las figuras de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico recojan dicha clasificación. Lo único que puede realizar la planificación hidrológica de cuenca es condicionar y delimitar negativamente dichos usos, pero no ir mas allá.

2.4.3. Las normas de prevalencia en las normas estatales básicas vigentes de ordenación del suelo

En coherencia con el contenido de las normas de prevalencia estudiadas con anterioridad, la LRSV, establece en el art. 9 el tipo de suelo que se considerará como no urbanizable. Esta norma se tendrá que aplicar en los planes de urbanismo y hace referencia a aquel suelo que esta sometido a

[522] Literalmente el art. 128.4 TRLA dice así: "Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales. Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento

un régimen de protección especial de acuerdo con los diferentes planes que ordenan el medio físico o que la propia autoridad planificadora considera necesario preservar por los valores a los que se hace referencia o por sus riquezas naturales[523]. Con relación a los derechos de los propietarios de suelo no urbanizable, el art. 20 de la LRSV establece una regla que está en consonancia con el art. 9 citado, al afirmar que aquellos "tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento".

Antes de acabar el estudio del capítulo segundo, dedicado al análisis de la planificación como instrumento general de coordinación de la ordenación ambiental del medio físico, nos parece interesante señalar que en la Comunidad Autónoma de Canarias se pretende implantar una ordenación

---

urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación".

[523] Literalmente el art. 9 dice así: "Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:
1ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
2ª Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales".

Con relación a este artículo el FJ 32 de la STC 164/2001 dice: "Debemos recordar, en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV(…)". Por otro lado, en la misma STC 164/2001 pero en relación con el apartado 1 del art. 9, el TC niega todo carácter restrictivo al listado de valores y fines determinantes de "regímenes especiales de protección", reconociéndoles únicamente carácter ejemplificativo. De manera que por esta vía, de los "regímenes especiales de protección", las Comunidades Autónomas podrían ampliar la condición de suelo no urbanizable en su territorio.

integradora del territorio donde los instrumentos de ordenación regulados en el Decreto Legislativo 1/2000[524] "que desarrollen la planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado y jerarquizado"[525]. La posibilidad de diseñar un modelo integrado y acabado es posible sobre todo en una Comunidad Autónoma insular donde el impacto de las competencias estatales sobre la ordenación del territorio queda más reducido. Hemos de tener en cuenta, además, que estamos ante el territorio de una Comunidad Autónoma que no forma parte de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, realidad que en el Estado español se reduce a un espacio territorial muy limitado[526].

---

[524] La disposición final primera de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias autorizó al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones de aquella Ley y de las Leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. Como resultado de la tarea refundidora se dicta el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. La tarea se ha centrado en la unificación de dichas disposiciones legislativas teniendo en cuenta los nuevos criterios de integración propugnados en la Ley 9/1999. Tal adaptación tiene especial importancia en cuanto al objeto y contenido de los Planes de Espacios Naturales Protegidos que se constituyen en instrumentos de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de Espacios Naturales establecidos.

[525] *Vid*. art. 9.2. del Decreto Legislativo 1/2000 que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. En el apartado 3 del mismo art. 9 se dice: "El alcance y contenido de cada uno de tales instrumentos *así como las relaciones que deben guardar entre sí para cumplir sus fines específicos integrados armónicamente en el sistema global, serán los que se regulan en este Texto Refundido* y, en su caso, a través de su desarrollo reglamentario". La cursiva es nuestra.

[526] De hecho las únicas Comunidades Autónomas cuyo territorio es íntegramente intracomunitario son la Comunidad Autónoma de Canarias y la de Baleares. Las Comunidades Autónomas del interior del territorio estatal, es decir las que no tienen costa, son intercomunitarias. Algunas de las costeras tienen parte del territorio que pertenece a una cuenca intracomunitaria, como Cataluña (donde encontramos la cuenca hidrográfica del Pirineo Oriental,), País Vasco, Andalucía y Galicia (en estas tres últimas Comunidades Autónomas las cuencas intracomunitarias son más pequeñas). De manera que esta solución que diseña la ley canaria se podría aplicar a una parte del territorio estatal muy reducida.

CAPÍTULO TERCERO. EL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA COMO ELEMENTO CONDICIONADOR O COORDINADOR DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

I. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES ASPECTOS DEL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE PUEDEN CONDICIONAR DE MANERA DIRECTA LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. Planteamiento

Nos proponemos estudiar el contenido de los PPHHC determinado en los arts. 42 y 43 TRLA que consideramos puede condicionar de manera determinante y directa la planificación de la ordenación del territorio. Esperamos que su estudio nos dé luz sobre la extensión de los límites y determinaciones que puede establecer la planificación hidrológica de cuenca.

En el FJ 20e) de la STC 227/88 se reconoce en varias ocasiones que los PPHHC pueden vincular a los planes de ordenación del territorio: "(…) 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)". Al final del apartado e) se dice que "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)".

Por otro lado en el FJ 20e) de la Sentencia citada se expresa: "(…) 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”[527]. A partir de esta afirmación el Tribunal busca un título competencial específico para los diferentes contenidos de la planificación hidrológica que pueden condicionar la ordenación del territorio. Pasamos a ver seguidamente de que contenidos se trata.

2. El contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca relativo a los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos

Antes de analizar el contenido de las normas que regulan las zonas inundables queremos llamar la atención sobre la gran torrencialidad de los regímenes hidrológicos en España, que es el motivo de su normación e inclusión como contenido necesario en los PPHHC. Del análisis histórico de esta realidad se llega a la conclusión de que en nuestro país se producen todos los años, como media, cuatro o cinco inundaciones que causan graves daños económicos y humanos. Además estas inundaciones afectan prácticamente a todo el país y no solo a las regiones consideradas más vulnerables, como los litorales Mediterráneo y Cantábrico[528].

El TRLA[529] incluye como contenido necesario de los PPHHC: “los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos”. Al respecto, el TC afirma que tal contenido “es susceptible de ser reconducido a

[527] Señalamos que los arts. 38, 40 y 41, citados en la STC 227/88, corresponden a los arts. 40, 42 y 43 respectivamente, del TRLA.
[528] *Vid.* BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de los recursos hídricos*, Barcelona, Edicions UPC, 2000, p. 433. El citado libro está dirigido a los alumnos de tercer curso de los estudios de Ingenieria Técnica de Obras Públicas (Hidrología).
[529] En concreto en el art. 42.1.g).n’).

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. 149.1.29ª de la Constitución(…)".

2.1. Definición de las zonas inundables

La definición de las zonas inundables la encontramos en el art. 14.3 del RDPH, donde se afirma que "se consideran zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno[530] sea de quinientos años, a menos que el Ministerio Medio Ambiente, a propuesta del Organismo de cuenca fije, en un expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente". Esta definición realiza una delimitación de la zona inundable desde el punto de vista de sus límites externos, sin mencionar sus limites internos. Es decir, sin decirnos a partir de que zona del territorio próxima al cauce se considera que se inicia la zona inundable. Esta información nos la dan los arts. 4 y 9 del TRLA que nos dicen que los terrenos que resultan cubiertos por las máximas crecidas ordinarias[531] de las

[530] El periodo estadístico de retorno es el inverso de la probabilidad de que en un año se presente una avenida superior a un valor dado (ver el punto 1.3 de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones). De manera que en este caso la zona inundable abarcaría toda aquella extensión que se haya podido inundar aunque sea una vez durante un periodo de 500 años.

[531] El problema consiste en saber que se entiende por "máxima crecida ordinaria". Se ha intentado objetivar esta expresión en el art. 4.2 RDPH diciendo que "se considerará como caudal de la máxima crecida ordinaria la media de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante diez años consecutivos, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente". Tal como señala GONZÁLEZ PÉREZ, con relación a este apartado transcrito, hemos de entender que los caudales que son representativos del comportamiento de la corriente son todos aquellos que no tiene carácter extraordinario, de manera que no se tendrán en cuenta las

aguas superficiales forman parte del dominio público hidráulico del Estado[532]. Estamos hablando de los cauces y de los lechos de los lagos, lagunas y embalses superficiales[533]. A partir de este límite se encuentran "los terrenos que pueden quedar cubiertos por las crecidas no ordinarias", expresión esta última que se identifica y asimila con la de "zonas inundables"[534].

2.2. Los mecanismos de protección establecidos en la legislación de aguas

El art. 11 del TRLA establece mecanismos de protección de las zonas inundables de diverso contenido y significado:

"2. Los Organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables[535].

"crecidas extraordinarias" debidas a causas excepcionales como por ejemplo las avenidas ocasionadas por tormentas anormales. *Vid*. "Del dominio público hidráulico del estado", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 118.

[532] En concreto el art. 4 establece que el "álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias". El art. 9 afirma que: "1. Lecho o fondo de los lagos y lagunas es el terreno que ocupan sus aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario. 2. Lecho o fondo de un embalse superficial es el terreno cubierto por las aguas cuando éstas alcanzan su mayor nivel a consecuencia de las máximas crecidas ordinarias de los ríos que lo alimentan".

[533] En la definición del dominio público hidráulico del art. 2 TRLA se dice que constituyen parte de él los cauces, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales.

[534] En concreto, el art. 11 que se titula "las zonas inundables" se refiere a ellas utilizando en el apartado 1 la expresión "los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias".

[535] El apartado dos de este artículo se incorpora con la reforma de la LA que introduce la Ley 46/99, de 13 de diciembre que, entre otras cuestiones, se ocupó de fomentar la colaboración y coordinación interadministrativa.

3. El Gobierno, por Real Decreto, podrá establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, además, normas complementarias de dicha regulación".

El primer punto de este último apartado se ha de encuadrar en la competencia estatal en materia de protección civil. La referencia a la finalidad de garantizar la seguridad de las personas y los bienes así lo corrobora de forma clara. Estas limitaciones condicionan la planificación de la ordenación del territorio y del urbanismo. Este mecanismo creemos que se establece, en primer lugar, porque supera el posible contenido de los PPHHC intercomunitarios desde el momento que va mas allá de las prescripciones genéricas de coordinación y determina actuaciones concretas y, en segundo lugar, para imponer determinadas limitaciones en defecto de la existencia de un trámite consistente en la evacuación de un informe preceptivo por la Administración de protección civil antes de aprobar la planificación del suelo.

En la parte de la zona inundable que coincide con la zona de policía la Administración tiene competencias añadidas. De acuerdo con el art. 9.1 y 3 del RDPH "1. En la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce y con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes, quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento las siguientes actividades y usos del suelo: a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno. b) Las extracciones de áridos. c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional. d) Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del

dominio público hidráulico. (…) 3. La ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de cuenca, sin perjuicio de los supuestos especiales regulados en este Reglamento. Dicha autorización será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas".

De acuerdo con el art. 6.2 del TRLA *se puede* modificar la anchura de la zona de policía en la forma que reglamentariamente se determine "en las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes"[536]. El art. 9.2 del RDPH establece el procedimiento que se ha de seguir para modificar los límites de la zona de policía[537]. Es evidente que al artículo 6.2 del TRLA sé esta refiriendo principalmente a la modificación de la anchura de la zona de policía con relación a las zonas de riesgo, de manera que se establece la posibilidad de hacer coincidir o de aproximar, cuando la seguridad de personas y bienes lo hagan necesario, la zona de policía con la zona de riesgo, cuando esta última sea más amplia que la primera. Esta ampliación significará aplicar la necesidad de autorización administrativa previa, del organismo de cuenca ante cualquier ejecución de obra o trabajo,

[536] Se entiende que esta modificación se contempla en un sentido no restrictivo sino en sentido de ampliar la anchura de la zona de policía.

[537] El citado apartado 2 del art.9 del RDPH dice así: "La modificación de los límites de la zona de policía, cuando concurra alguna de las causas señaladas en el artículo 6 de la Ley de Aguas, sólo podrá ser promovida por la Administración del Estado, Autonómica o Local.

La competencia para acordar la modificación corresponderá al Organismo de cuenca, debiendo instruir al efecto el oportuno expediente en el que deberá practicarse el trámite de información pública, y el de audiencia a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren los terrenos gravados y a los propietarios afectados. La Resolución deberá ser publicada, al menos, en el "Boletín Oficial" de las provincias afectadas".

en esta zona considerada de riesgo. Con relación a esta cuestión, *El Libro Blanco del Agua en España* señala esta posibilidad limitado a lo que define como "vía de intenso desagüe": "La zona de policía esta relacionada con el concepto de *vía de intenso desagüe*, pues, según la Ley de Aguas, la regulación de actividades y usos del suelo en ella va encaminada a proteger el régimen de corrientes además del dominio público hidráulico. Es razonable, por tanto, extender la zona de policía de forma que se identifique con la vía de intenso desagüe, zona en la cual se produce la concentración de flujo y consecuentemente el mayor riesgo, tanto de daños propios como a terceros. En aquellos casos en que el criterio general de 100 metros a cada lado del cauce diese lugar a una zona más amplia que la *vía de intenso desagüe* no se modificaría la zona de policía"[538].

Nosotros consideramos que seria conveniente que el art.6 del TRLA se pronunciara no en un sentido potestativo sino obligatorio para asegurar de esta manera una racional utilización de estas zonas de riesgo a través del control preventivo que ejercen los organismos de cuenca con relación a las actividades y usos en estas zonas de policía. Además, nos encontramos con un mecanismo de coordinación que no está previsto para las zonas inundables de manera individualizada, pero sí para las zonas de policía al establecer, el art. 25.4 del TRLA, que las Confederaciones Hidrográficas emitan informe previo sobre los planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en materia de ordenación del territorio y urbanismo siempre que tales planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico *y en sus zonas de*

[538] *El Libro Blanco del Agua en España*, publicado por el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE en 1998, en las pp. 673-675, introduce este concepto de "vía de intenso desagüe" y lo define como sigue: "La vía de intenso desagüe se define de forma que pase por ella la avenida de 100 años sin producir una sobreelevación 0,3 metros mayor que la que se produciría con esa misma avenida considerando toda la llanura de inundación existente"(apartado 3.12.4.2.1).

servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica[539]. También nos manifestamos en este sentido porque en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del suelo no existe una norma de aplicación general que establezca un trámite preceptivo de informe previo de la Administración de protección civil para comprobar que: se tienen en cuenta los análisis de riesgos y la zonificación territorial y que se clasifican como suelo no urbanizable las zonas de riesgos naturales acreditados en los planes espaciales de protección civil ante el riesgo de inundaciones, de acuerdo con lo que establece el art. 9 de la LRSV. Lo ideal seria que coexistieran ambos mecanismos de control: los que han de ejercer los organismos de cuenca, y el que debería desempeñar la Administración de protección civil.

Con relación a la planificación hidrológica, el art. 87 del RAPAPH afirma que los PPHHC establecerán los criterios y los programas pero no encontraremos determinaciones, delimitaciones y estudios concretos, cuestiones que no forman parte del contenido del plan sino de su desarrollo y cumplimiento posterior: "1. El Plan Hidrológico de cuenca, con los datos históricos disponibles sobre precipitaciones y caudales máximos y mínimos, establecerá los criterios para la realización de estudios y la determinación de actuaciones y obras relacionadas con situaciones hidrológicas extremas. 2. El Plan Hidrológico incluirá un programa para la realización de estudios conducentes a la delimitación de zonas inundables, al objeto de la aplicación del art. 14 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. 3. Con independencia de las determinaciones del artículo 14 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el Organismo de cuenca deberá remitir a las

[539] No olvidemos que al realizar este control las Confederaciones Hidrográficas tendrán que comprobar, de acuerdo con el art. 9 de la LRSV, que dicho suelo se clasifica como no urbanizable ya que entendemos que entra dentro de las limitaciones establecidas para la protección del dominio público.

Administraciones públicas competentes en materia de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbano y de Protección Civil las conclusiones de los distintos estudios a efectos de su conocimiento y consideración en sus actuaciones”[540].

2.3. La articulación entre planes con relación a las determinaciones referentes a las zonas inundables en la normativa básica sobre protección civil

Para completar este análisis sobre las zonas inundables nos parece importante conocer lo que establece la “Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones”[541]. Esta Directriz Básica se aprueba a través de un acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de diciembre de 1994. En este acuerdo se señala: que por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, se aprobó la Norma Básica de Protección Civil, prevista en el art. 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil; que en la citada Norma Básica se dispone que serán objeto de Planes Especiales, entre otras, las emergencias por inundaciones; y que estos Planes serán elaborados de acuerdo con la correspondiente Directriz Básica, la cual habrá de ser aprobada por el Gobierno. Por ello, a propuesta del Ministro de Justicia e Interior y previa deliberación, el Consejo de Ministros, en su reunión del 9 de diciembre de 1994, acuerda en primer lugar aprobar la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones y en segundo lugar acuerda establecer que “los análisis de riesgos y la zonificación territorial que queden especificados en los Planes Especiales elaborados, aprobados y homologados, conforme a lo dispuesto en la citada Directriz,

[540] Según el FJ 17 de la STC 118/1998, de 4 de junio, este artículo no tiene carácter básico y por tanto su aplicabilidad queda limitada a las cuencas intercomunitarias.

[541] La citada norma define el término “inundaciones” de la manera siguiente: “Sumersión temporal de terrenos normalmente secos, como consecuencia de la aportación inusual y más o menos repentina de una cantidad de agua superior a la que es habitual en una zona determinada”.

serán tenidos en cuenta por los órganos competentes en el proceso de planificación del territorio y de los usos del suelo"[542].

En el punto 2.2.1 de la Directriz Básica se establece que en cada Plan se identificarán y clasificarán las áreas inundables del territorio con arreglo a los criterios que se exponen a continuación:

a) Zona de *inundación frecuente*: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno de cincuenta años.

b) Zonas de *inundación ocasional*: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno entre cincuenta y cien años.

c) Zonas de *inundación excepcional*: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno entre cien y quinientos años.

A continuación, se afirma que "la zonificación territorial realizada a los efectos previstos en la presente Directriz, se revisará teniendo en cuenta la delimitación de zonas que, al objeto de la aplicación del artículo 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, se derive del desarrollo de los Planes Hidrológicos de Cuenca". De manera que prevalece y se tendrá en cuenta, en caso de zonificaciones diferenciadas, la zonificación territorial que se concrete en el desarrollo de los PPHHC. El periodo de retorno[543] que establece el art. 14 del RDPH, para delimitar las zonas inundables, es de

[542] La cursiva es nuestra. No entendemos como el establecimiento de un condicionante de la planificación del suelo como el que se acaba de transcribir se contempla en la parte resolutoria de un acuerdo del Consejo de Ministros. Tampoco consideramos acertado que esta Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riego de inundaciones se haya aprobado a través de un Acuerdo del Consejo de Ministros. Esta Directriz Básica de contenido normativo patente y de naturaleza básica, como su propio nombre indica y por su función en el sistema establecido por la Ley estatal de Protección Civil de 1985, se tendría que haber aprobado a través de un Real Decreto de acuerdo con lo establecido en el art. 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la doctrina del TC, que admite que la normativa básica se pueda contemplar de manera excepcional en normas reglamentarias (STC 182/1988, STC 177/1990 y STC 96/1996 entre otras).

[543] Sobre el significado del "periodo de retorno" *vid*. nota a pie de página *ut supra*.

quinientos años, con la idea de establecer la máxima protección. Ahora bien, en la Directriz Básica se establecen, dentro de esta extensión, otras delimitaciones territoriales en atención a periodos de retorno más cortos, necesarios para identificar las zonas de riesgo. FANLO LORAS establece, como criterio operativo, que cuando se elaboren los PPHHC, dentro de la zona máxima inundable delimitada de acuerdo con un periodo estadístico de retorno de quinientos años, se zonifique también teniendo en cuenta los periodos de retorno escalonados establecidos en el punto 2.2.1 de la Directriz, para facilitar la elaboración de los Planes Especiales frente al riesgo de inundaciones que deben elaborar las Comunidades Autónomas y que, de acuerdo con el apartado 3.4.3.3 de la Directriz, se han de realizar según los criterios y especificaciones que se formulan en el punto 2.2.1 de la Directriz, que establecen entre otras cuestiones que prevalece la delimitación de zonas que se derive del desarrollo de los PPHHC[544].

Una vez se ha realizado la zonificación con arreglo a diferentes periodos de retorno de las avenidas[545], dichas zonas inundables se clasificarán

[544] *Vid*. "La delimitación de las zonas inundables en los planes hidrológicos", en EMBID IRUJO (Dir.), *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 123-124. El autor a la hora de realizar esta interpretación tiene en cuenta el Anteproyecto de PHN de 1993 y la influencia que ha tenido en los diferentes PPHHC. De hecho, en las páginas 115-117, estudia el impacto que el Anteproyecto de PHN de 1993 ha tenido en los PPHHC con relación a la delimitación de las zonas inundables. Hay que tener en cuenta que las Directrices de los planes de cuenca se aprobaron en los meses posteriores a la difusión pública del Anteproyecto, de manera que el Anteproyecto se pudo tener en cuenta y de hecho se tubo en las cuestiones relativas a las avenidas e inundaciones. Con relación a las medidas preventivas referentes a avenidas e inundaciones el art. 60.1 del Anteproyecto afirma: "Los Planes Hidrológicos de Cuenca deberán incluir un programa de estudios dirigido a obtener un conocimiento suficiente del fenómeno hidrológico-hidráulico en toda la cuenca para su ejecución dentro del primer horizonte del Plan. Este programa debe incluir, en concordancia con la legislación de protección civil, la delimitación de zonas inundables". Es evidente que en esta redacción se ha tenido muy en cuenta la interpretación de la STC 227/1988, que estableció que el título competencial que amparaba el art. 40.l) de la LA era el de la "protección civil".

[545] Sobre el significado de la expresión "periodo de retorno" *vid*. nota a pie de página *ut supra*.

por razón del riego[546]. De acuerdo con la Directriz objeto de estudio las zonas inundables se clasificarán por razón del riesgo de la forma siguiente:

"Zonas A, *de riesgo alto*. Son aquellas zonas en las que las avenidas de cincuenta, cien o quinientos años producirán graves daños a núcleos de población importante. También se considerará zonas de riesgo máximo aquellas en las que las avenidas de cincuenta años producirían impactos a viviendas aisladas, o daños importantes a instalaciones comerciales o industriales y/o a los servicios básicos.

Zonas B *de riesgo significativo*. Son aquellas, no coincidentes con las zonas A, en las que la avenida de los cien años produciría impactos en viviendas aisladas, y las avenidas de periodo de retorno igual o superior a los cien años, daños significativos a instalaciones comerciales, industriales y/o servicios básicos.

Zonas C *de riesgo bajo*. Son aquellas, no coincidentes con las zonas A ni con las zonas B, en las que la avenida de los quinientos años produciría impactos en viviendas aisladas, y las avenidas consideradas en los mapas de inundación, daños pequeños a instalaciones comerciales, industriales y/o servicios básicos".

Por todo lo dicho hasta el momento, el sistema de articulación entre planes seria el siguiente. La delimitación de zonas inundables, que resulte del desarrollo y ejecución de los PPHHC, vincula a la zonificación territorial que se realiza en los planes de protección civil ante el riesgo de inundaciones. Nos parece lógico que sea así desde el momento que son los organismos de

[546] Según el punto 2.2.2. de la Directriz: "En el análisis de riesgos por inundaciones se considerarán como mínimo, además de la población potencialmente afectada, todos aquellos elementos (edificios, instalaciones, infraestructuras y elementos naturales o medioambinetales), situados en zonas de peligro que, de resultar alcanzados por la inundación o por los efectos de fenómenos geológicos asociados, pueda producir víctimas, interrumpir un servicio imprescindible para la comunidad o dificultar gravemente las actuaciones de emergencia".

cuenca los que tienen los datos y mejor conocen el comportamiento histórico de las precipitaciones, inundaciones y avenidas en la respectiva cuenca hidrológica.

En los planes de protección civil se clasifican las zonas inundables en función del riesgo y de la estimación de los daños que puedan producirse por las inundaciones. Esta labor de análisis y evaluación de riesgos y daños es propia de la competencia de protección civil y se traduce en una zonificación territorial de riesgos que condiciona a la ordenación del territorio y a la planificación urbanística[547]. Este condicionamiento se establece, tal como señala OCHOA MONZÓ, para evitar una incorrecta utilización del suelo y de la definición de sus usos, ya que ha existido una permisibilidad temeraria, de construcciones e instalaciones en zonas que son históricamente inundables, lo que ha tenido efectos catastróficos[548]. Hemos de criticar que la Administración urbanística anteponga muchas veces el valor económico de

[547] En referencia a la relación entre los diferentes planes que establece la Directriz Básica, FANLO LORAS afirma que ésta articula "un sistema de vinculación "en cascada" entre la delimitación de zonas inundables, planificación de protección civil y planificación territorial, de extraordinario interés, absolutamente respetuosa con el sistema de distribución de competencias de las distintas Administraciones". *Vid*. "La delimitación de las zonas inundables…", *op. cit*., p. 120.

[548] *Vid*. *Riesgos mayores y protección civil*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 236-276. El autor destaca que, junto a los factores naturales o las condiciones meteorológicas adversas, existen causas que tienen su origen en la intervención humana que intensifican el riesgo y agravan los efectos negativos. Serian las siguientes:
- La excesiva urbanización que impermeabiliza el suelo e impide que el agua se filtre, de manera que aumenta la escorrentía superficial. Además el planeamiento urbanístico ha tendido a ignorar la especial vulnerabilidad de las zonas inundables.
- El elevado grado de desforestación, con la consiguiente pérdida de cubierta vegetal y aumento de escorrentía, y las prácticas deficientes de cultivo.
- La muchas veces inapropiada canalización artificial de cuencas fluviales, que impermeabiliza los cauces.
- La remota aunque posible rotura de grandes presas.
- La acumulación de productos de desecho, como por ejemplo de la minería, en zonas de la cuenca fluvial.

los usos del suelo a su utilización racional, llegando incluso a poner en peligro la seguridad colectiva[549].

2.4. Reflexiones finales

No podemos olvidar que, aunque estudiemos mas adelante el contenido de las infraestructuras básicas requeridas por los planes hidrológicos de cuenca[550], el estudio que se realice del comportamiento histórico de las inundaciones y avenidas en la cuenca hidrográfica y, por tanto, de la delimitación de zonas inundables traerá como consecuencia lógica la determinación de las obras hidráulicas necesarias para intentar eliminar o paliar los efectos y los riesgos consustanciales a las inundaciones. Entre las soluciones estructurales que se utilizan están: los embalses de laminación, corrección y regulación de cauces, protección de cauces,

---

[549] Hay coincidencia en los estudios realizados sobre las causas negativas de la intervención humana. En concreto en el trabajo dirigido por GIL OLCINA, *Inundaciones en la ciudad y Término de Alicante*, Alicante, Universidad de Alicante, 1986, pp. 105 y 106, se afirma que "La expansión de las urbanizaciones y localizaciones industriales en los espacios periurbanos, van a incidir también en acrecentar las escorrentías, al tiempo que una planificación inconsciente de estas superficies ha llegado a ocupar con construcciones los lechos de torrentes y ramblas, provocando el que las aguas, en esos momentos, vuelvan a buscar sus antiguos cauces o se vean obligadas a abrir otros nuevos que les permitan un avenamiento hacia el mar; con ello, se destruyen las obras realizadas por el hombre y, de esta forma, a estos hechos naturales tan frecuentes en estas tierras, se les califican inmediatamente como catastróficos, cuando hace tan sólo unos 50 años, se les consideraban como beneficiosos para la economía de la zona (…) el carácter catastrófico de estas avenidas hay que imputarlo a una actuación desfavorable del hombre sobre el medio físico (…) inducido por un nuevo concepto económico y social del espacio sobre el que se instala". El mismo autor en la p. 161 establece como recomendación general "la necesidad de actuar con un criterio de previsión ante desastres naturales y evitar el resultado de una acción antrópica incontrolada". BALAIRÓN PÉREZ señala como factor agravante de las avenidas, por la acción del hombre, el "efecto presa" que ocasionan los puentes cuando se obturan por la acumulación de arrastre de la suciedad vegetal de los ríos o por la disminución de la sección de los cauces, y por tanto de su capacidad de desagüe, debido a vertidos, escombros, etc. *Vid*. *Gestión de los… op. cit.*, p. 433.

[550] *Vid*. el art. 42.1, g), o') TRLA.

encauzamientos, cauces de emergencia y trasvases y obras de drenaje[551]. A la vez todas estas infraestructuras forman parte de las obras requeridas para la protección y el aprovechamiento del dominio público hidráulico[552]. Al respecto hemos de tener presente que las Comunidades Autónomas son competentes cuando las obras no son de interés general y cuando se trata del encauzamiento y defensa de márgenes en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio[553].

Ahora bien, como señala OCHOA MONZÓ, para realizar una acción adecuada de defensa no es suficiente con las obras de infraestructura hidráulica[554], sino que hace falta incorporar una correcta ordenación territorial y planificación urbanística de las zonas señaladas como de riesgo[555]. Los autores que han estudiado el tema entienden que una buena

---

[551] *Vid.* DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS, *Plan Hidrológico. Síntesis de la Documentación básica,* Madrid, MOPU, 1990, p. 68.

[552] La explicación histórica de la relación entre dominio público y obra pública la encontramos en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Las obras públicas", *Revista de Administración Pública*, núm.100-102, 1983, pp. 2429 y ss.

[553] *Vid*. PÉREZ PÉREZ, "Alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de encauzamiento y defensa de márgenes", *La Ley*, núm. 2, 1989, pp.1098-1108.

[554] *Vid*. *Riesgos mayores y…op. cit*., pp. 263-266.

[555] MARTÍNEZ GOYTRE, GARZÓN HEYDT y ARCHE MIRALLES señalan varios factores para comprender esta afirmación expresando que: "A pesar de todas las ventalas anteriormente comentadas, y admitiendo el gran papel que juegan en el control de las inundaciones las estructuras citadas, hay que tener en cuenta los cambios que introducen tanto en el paisaje y en el ecosistema, como desde el punto de vista geológico, y que habrá que valorar a la hora de proyectar estas construcciones (…). Desde el punto de vista social, el principal efecto que tienen las obras de corrección de cauces es su alto costo, ya que suponen grandes inversiones económicas que no siempre se rentabilizan (…). Además de las obras de infraestructura ya comentadas, hay otra serie de métodos para intentar minimizar los daños producidos por las avenidas y que surgen de la imposibilidad de aquéllas de lograr un total control de las inundaciones. Las avenidas no tienen un límite definido y, si en un río se ha producido una de gran magnitud, lo único que podemos saber es que puede volver a ocurrir. Pero, ¿puede producirse una mayor si las condiciones son adecuadas?. Probablemente sí. Entonces, ¿hay que construir una presa mayor o elevar más aún los diques?. ¿Hasta cuándo?. Aquí surge el dilema entre medidas estructurales y de ordenación territorial. En primer lugar, *conviene resaltar el hecho de que, aunque la llanura de inundación nos proporcione múltiples beneficios, es una parte integrante de la dinámica de un río y, como tal, le*

gestión del riesgo de inundaciones pasa necesariamente por una adecuada planificación del suelo en las zonas señaladas de riesgo para evitar que surjan más puntos conflictivos o se agraven los existentes[556].

Una medida elemental y básica con relación a una correcta ordenación del suelo de las zonas consideradas de riesgo por inundaciones es la clasificación del suelo como "no urbanizable". Atendiendo a lo que acabamos de afirmar, el art. 9 de la LRSV[557], que establece el tipo de suelo que se considerará como no urbanizable, incluye los terrenos acreditados en el planeamiento sectorial por razón de riesgos naturales[558]. Con este artículo se confirma en el nivel decisivo de la legislación de la ordenación del suelo y a través de un artículo considerado como básico lo que se establece en el

---

pertenece. Otra cosa es que el hombre la invada y se instale en ella con claros intereses económicos. Pero no hay que extrañarse de que de vez en cuando al río "le entre el capricho" de reclamar sus dominios y los inunde". La cursiva es nuestra. *Vid*. *Avenidas e inundaciones*, Madrid, MOPU, 1987, pp. 39, 40, 45, 47.

[556] Esta evidencia se reconoce en el ámbito público por la DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS que, entre las medidas más recomendables en las diferentes cuencas hidrográficas, propone la ordenación de las zonas inundables. *Vid*. *Plan Hidrológico. Síntesis… op.cit*., pp.68-69. GIL OLCINA propone: considerar los barrancos como colectores y no como terrenos para urbanizar y trazar calles; que el plan de ordenación del territorio tenga en cuenta el peligro de las avenidas catastróficas y el riesgo de inundaciones; la prohibición de edificar en ramblas; el establecimiento de unas distancias mínimas entre los edificios y el cauce de las ramblas; conservar limpios y despejados los lechos de las ramblas y drenajes. *Vid*. *Inundaciones en la ciudad… op. cit*., pp. 160-161. MARCO SEGURA propone que los instrumentos de planificación tengan en cuenta las zonas en riesgo de inundación y que se elabore una normativa de usos del suelo y de edificación especial en zonas inundables. *Vid*. "La defensa contra las crecidas", en VVAA, *La Comunitat Valenciana en l'Europa Unida*, vol. III. *Recursos i planificació hidràulica*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1991, pp. 35-38.

[557] Dicho artículo reza como sigue: "Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1ª. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público…".

[558] Dicho suelo esta sujeto a las limitaciones generales que establece el art. 20 de la LRSVcon relación a los Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable.

apartado 2 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994, esto es que las determinaciones de los planes de protección civil ante el riesgo de inundaciones se han de tener en cuenta por los órganos competentes en el proceso de planificación del territorio y en concreto, y esto es una aportación del art. 9 de la LRSV, que algunas de estas determinaciones del planeamiento relacionadas con los riesgos naturales acreditados significaran la clasificación del suelo como de no urbanizable. Para asegurar que las prescripciones de los planes especiales de protección civil ante el riesgo de inundaciones se tomen en consideración por los instrumentos de planeamiento urbanístico, FANLO LORAS propone que una norma estatal establezca un trámite en virtud del cual la Administración de protección civil tenga que evacuar un informe preceptivo con relación al contenido de los planes citados[559].

2.5. Las zonas inundables en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios

A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro

Con relación a la definición de las zonas inundables, hay que destacar que el art. 121 del plan recoge la misma que se contempla en el art. 14.3 del RDPH. Tanto en relación con la identificación y clasificación de las áreas inundables del territorio como con relación a la determinación de las zonas inundables en función del riesgo se adoptan los criterios establecidos en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones.

[559] *Vid*. "La delimitación de…", *op. cit*., pp.142-143.

De acuerdo con la importancia que señalamos que tiene, dentro de los sistemas de gestión de las zonas inundables, la ordenación de los usos del suelo, el art. 131 del plan, que se rubrica "Sistemas de gestión", expresa en el primer apartado que la finalidad de éstos es *la ordenación de los usos del suelo en las zonas inundables*[560].

El apartado segundo del art. 131 es una copia del art. 60.2 del Anteproyecto del PHN y pone de manifiesto el necesario traslado de información sobre las zonas inundables entre el organismo de cuenca y las Administraciones que planifican los usos del suelo a efectos de la eventual calificación de las zonas inundables como suelo no urbanizable[561]. Además, aquí no se hace depender, como establece el art. 9 de la LRSV, la calificación de suelo no urbanizable de la correspondiente acreditación en la planificación sectorial de la existencia de riesgos naturales. Aunque también es verdad que, en el supuesto del art. 131.2 del plan, el grado de discrecionalidad que posee la Administración que planifica los usos del suelo con relación a la calificación del suelo como no urbanizable, es mayor.

El apartado tercero del art. 131 del plan va más allá, y establece que se procederá a la limitación de los usos del suelo de las zonas inundables incluyendo la extensión de la zona de policía, basándose en unos criterios que han de ser prefijados. Nos preguntamos, ¿a quien corresponde la tarea de prefijar tales criterios?. El artículo hace referencia a la coordinación entre

[560] De manera literal se expresa: "La finalidad de los sistemas de gestión será la ordenación de los usos del suelo en las zonas inundables".

[561] En concreto se dice: "Delimitadas las zonas de inundación para avenidas de diversos periodos de retorno, el organismo de cuenca trasladará la relación y delimitación de zonas inundables resultantes de los estudios anteriores a las Administraciones competentes, que deberán considerarla a efectos de su eventual calificación como suelo no urbanizable".

diferentes Administraciones[562]. Creemos, por tanto, que es evidente que ha de intervenir la Confederación Hidrográfica del Ebro y las Administraciones territoriales correspondientes que ordenan los usos del suelo. Este apartado está en consonancia con el artículo 6 del RDPH en relación con la limitación de los usos del suelo, ya que el citado artículo establece que "Las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal: (…) b) 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". Estos límites evidentemente refuerzan la protección de la zona de policía mas allá de la regulación del art. 9 del RDPH y, lo que es más importante, se aplicarán en las diversas zonas que se establezcan.

En definitiva, podemos decir que el PHC del Ebro intenta paliar la falta de coordinación existente en nuestra normativa entre zonas inundables a delimitar en desarrollo de los PPHHC y ordenación de los usos del suelo.

B) Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y Guadiana II

Ambos PPHH establecen las mismas prescripciones con relación a las medidas de protección que se adoptarán frente a las avenidas. En el caso del PHC Guadiana I se contemplan en el art. 29 y en el caso del PHC Guadiana II las encontramos en el art. 28.

[562] En concreto se expresa: "Se procederá a la limitación de los usos del suelo en las diversas zonas que se establezcan, con extensión a la zona de policía, en base a unos criterios que deberán ser prefijados. La fijación de los criterios para llevar a cabo estas zonificaciones necesitará de la coordinación entre diversos organismos de una misma administración y entre las diversas Administraciones Públicas".

El apartado 1 del artículo regula una medida estructural que hace referencia a la previsión de los resguardos necesarios en los embalses[563]. En el apartado 4 se prioriza, en la medida de lo posible, una medida de ordenación, como es la utilización de las planicies de inundación, a una medida estructural como es el encauzamiento[564].

Con relación a las medidas de ordenación de las zonas inundables se prevé, si es necesario, la ampliación de la zona de policía para hacerla coincidir con la zona inundable. En concreto, en el apartado 2 se establece tácitamente que la zona de policía ha de cubrir como mínimo la zona inundable de 50 años de periodo de retorno. Además, las actuaciones en esta zona han de garantizar la inexistencia de daños en caso de avenida. En la zona inundable del caudal de avenida de los 100 años se permitirán obras siempre que no se ponga en peligro la vida de la población, ni se afecte a centros de importancia económica o de comunicaciones[565]. De acuerdo con el apartado 3 en las ciudades, para garantizar la evacuación sin daños de avenidas de hasta 100 años de periodo de retorno, la zona de policía se tendrá que ampliar, si es necesario, a la zona que cubre la inundación[566]. Por otro

---

[563] En dicho apartado se dice: "Durante los meses de noviembre a marzo, ambos incluidos, los embalses mantendrán los resguardos necesarios para que las aportaciones correspondientes al hidrograma de avenida de quinientos años produzcan un caudal desaguado por la presa que no supere el correspondiente al de la avenida de cien años de período de retorno".

[564] Literalmente se expresa: "En los estudios y proyectos relativos a protección contra las avenidas deberá considerarse la posibilidad de utilizar las planicies de inundación frente a la solución de encauzar".

[565] En concreto se expresa: "Las actuaciones en la zona de policía de cauce o dominio público hidráulico deberán asegurar la evacuación sin daños la avenida de cincuenta años de período de retorno, como mínimo.

Los daños causados por la sobreelevación de la lámina de agua como consecuencia de la obra que se pretende realizar, al paso del caudal de avenida de los cien años, será el considerado como no catastrófico, en el sentido de no poner en peligro la vida de la población, ni afectar a centros importantes económicos o de comunicaciones".

[566] Literalmente se dice: "En el cruce de las ciudades, las actuaciones de todo tipo, realizadas en la zona de policía de cauce o dominio público hidráulico deberán asegurar la evacuación sin daños de avenidas de hasta cien años de período de retorno. En los casos

lado, se dispone que determinados usos y actuaciones, como plantaciones y zonas de acampada, en zonas inundables para avenidas de periodos de retorno inferior a cincuenta años, quedan sujetas a limitaciones y prohibiciones[567].

Para acabar, el apartado 7 expresa que *los límites de las zonas inundables se han de comunicar a las Administraciones competentes en la ordenación del territorio y respetar en los planes que se establezcan sobre usos del suelo*[568]. De manera que los PPHHC del Guadiana I y Guadiana II se pronuncian en el mismo sentido que el apartado 2 del art. 11, que se introduce a través de la Ley 46/99 que reforma la LA. Reforma que se ocupa entre otras cuestiones de las relaciones de colaboración y coordinación entre Administraciones diferentes. Hay pues un reconocimiento en una norma con rango de Ley, que se reafirma en aquel momento[569], de la necesidad de que las zonas inundables se tengan en cuenta a la hora de planificar los usos del suelo.

---

que esta zona de inundación exceda la anchura de la zona de policía establecida por el artículo 4 de la Ley de Aguas, se planteará la definición concreta de la misma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Aguas".

[567] El apartado 5 reza como sigue: "Las plantaciones en zonas inundables por avenidas de periodo de retorno inferior a cincuenta años deberán ser objeto de autorización y los solicitantes deberán justificar que la sobreelevación producida por su presencia no produce afecciones graves".

En el apartado 6 se dice: "No se podrán establecer zonas de acampada en zonas inundables por avenidas de período de retorno inferior a cincuenta años. En las zonas permitidas deberá advertirse, en su caso, de manera clara del riesgo de inundaciones y preverse los dispositivos de evacuación. Podrán establecerse limitaciones estacionales y hacer coincidir la época de apertura autorizada con la de estiaje. Las instalaciones fijas deberán quedar fuera de la zona inundable por avenidas de cien años de periodo de retorno".

[568] El apartado citado establece los siguiente: "El organismo de cuenca comunicará a las Administraciones competentes en la ordenación del territorio, los límites de las zonas inundables, a fin de que los mismos sean respetados en los planes que se establezcan sobre uso del suelo".

[569] Mas allá de la tímida declaración en este sentido del artículo 87.3 RAPAPH.

C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur

Uno de los aciertos de este plan es el mandato, en primer lugar, de delimitar cartográficamente las superficies ocupadas por las aguas para cada nivel de probabilidad, para después poder proponer, con conocimiento de causa, medidas ordenadoras de dichas zonas inundables. Estas medidas ordenadoras constan de una propuesta de ordenación, que se establecerá en colaboración con las Administraciones competentes en ordenación del territorio, que se basará en unas limitaciones generales, consistentes en una zonificación de las zonas inundables y un análisis de riesgos dispar a los criterios ya estudiados que se establecen en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones, y unas limitaciones concretas. Estas últimas van más allá de las prescripciones genéricas de coordinación establecidas en el plan y se encuentran jurídicamente reconocidas en el art. 11.3 del TRLA ya comentado con anterioridad. Hay que recordar que tales medidas limitativas concretas se justifican en el objetivo de garantizar la seguridad de las personas y bienes y se aprueban por el Gobierno por Real Decreto[570].

[570] El art. 33 del plan se rubrica "Criterios para la delimitación y ordenación de las zonas inundables" y en el se afirma: "En los tramos con riesgo potencial de padecer inundaciones provocadas por avenidas de origen natural, se procederá a evaluar los niveles alcanzados por las aguas para distintos niveles de probabilidad (desde la avenida ordinaria hasta la avenida máxima probable), y se delimitarán cartográficamente las zonas inundables correspondientes.

La evaluación de los niveles alcanzados por las aguas, para cada periodo de retorno, se llevará a cabo con ayuda de modelos matemáticos de simulación hidráulica. Si las características del tramo así lo aconsejan, los análisis contemplarán el régimen transitorio para la propagación de la onda de avenida.

La delimitación cartográfica de las superficies ocupadas por las aguas, para cada nivel de probabilidad, irá acompañado de un inventario de los bienes afectados y de su correspondiente valoración económica; información que será de gran valor para promover una propuesta de restricciones de usos del suelo en estas zonas, y para el estudio de implantación de un sistema obligatorio de seguros contra inundación.

De acuerdo con el artículo 87.3 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, el organismo de cuenca remitirá a las Administraciones Públicas competentes en materia de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbano y Protección Civil las

Queremos destacar que, para nosotros, el mérito principal del art. 33 del PHC del Sur reside en el establecimiento de unas limitaciones generales que se determinan en función de las diferentes zonas inundables que resultan de tener en cuenta diversos periodos de retorno. Es decir, a diferencia de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones que establece que los límites han de derivar de una zonificación territorial en función del riesgo por la existencia de elementos personales y materiales, en este plan los límites generales giran alrededor de las probabilidades de inundación de un terreno determinado. Criterio que nos parece más lógico y que además tiene en cuenta aquellas zonas inundables que en el momento actual no tienen asentados elementos

---

conclusiones de los distintos estudios a efectos de su conocimiento y consideración en sus actuaciones.

En base a los resultados de los análisis precedentes, se elaborará una propuesta de ordenación de las zonas inundables que atienda a criterios de seguridad de personas y bienes. Dicha propuesta, que se realizará en colaboración con las Administraciones competentes en Ordenación del Territorio, diferenciará tres zonas: De prohibición, de restricción y de precaución; en función de su riesgo de inundación y de las limitaciones a imponer en los usos del suelo y actividades en ellas permisibles.

Las limitaciones generales por zonas serán:

Zona de prohibición: Se prohibirán edificaciones y usos que conlleven un riesgo potencial de pérdida de vidas humanas.

Zona de restricción: Se reglamentarán las condiciones de proyecto y materiales de construcción de los edificios que se construyan en su interior. Se prohibirán instalaciones destinadas a servicios públicos esenciales o que conlleven un alto nivel de riesgo en situación de avenida.

Zona de precaución: Se prohibirán instalaciones o actividades singulares como centrales nucleares, almacenamiento de residuos de alta toxicidad, o peligrosidad, y determinadas industrias.

En principio, y en tanto no se establezca de forma reglamentaria, la zona de prohibición corresponderá al área inundada por la avenida de cincuenta años, la de restricción al área comprendida entre el límite de inundación para cincuenta años y el de quinientos años, y la zona de precaución a los terrenos situados entre el nivel ocupado por las aguas en la avenida de quinientos años y el de la avenida máxima probable.

Las limitaciones concretas a que deben estar sujetos los usos del suelo y actividades en cada una de las tres zonas tendrán como finalidad garantizar la seguridad de personas y bienes, y formarán parte de una propuesta que será sometida, para su aprobación por Decreto, al Gobierno. Por su parte, la Junta de Andalucía podrá establecer, además, normas complementarias de dicha regulación".

personales y materiales y que conviene preservar en este estado para evitar males mayores.

D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo

El plan, en el art. 34, antepone las medidas de gestión administrativa y de ordenación territorial a las medidas estructurales para conseguir el objetivo de asegurar la capacidad del cauce para permitir el paso de avenidas en régimen real. Se potencia, entre estas medidas de gestión y de ordenación territorial, la utilización de la posibilidad de modificar la zona de policía para hacerla cubrir la zona inundable que se considere necesario[571]. La incorporación de estas modificaciones de la zona de policía al plan se realizará mediante procedimiento simplificado[572]. Esta incorporación al plan es importante a efectos del informe previo que han de emitir las Confederaciones Hidrográficas sobre los planes de ordenación del territorio y urbanismo, que se establece en el artículo 25.4 TRLA.

Del art. 43 destacamos el apartado 7 que postula la circulación de información de los organismos de cuenca a los Municipios, con relación a las

[571] En el art. 34 del capítulo VI, referente a la protección, conservación y recuperación del recurso y su entorno, se expresa que son funciones fluviales, a contemplar en todos los tramos, la función hidráulica que atenderá a dos aspectos diferentes, entre el que se encuentra "asegurar la capacidad del cauce para permitir el paso de avenidas en régimen real, mediante acciones que preferiblemente serán de carácter administrativo, de gestión y de ordenación territorial (modificación de la zona de policía, expropiaciones de zonas con alto riesgo de inundación, determinación de usos que sean compatibles con posibles inundaciones o el establecimiento de seguros en zonas con riesgo de inundación), recurriendo, sólo en los casos inevitables, a medidas de carácter estructural (ampliación del cauce o creación de cauces complementarios, limpieza del cauce y construcción de defensas)".

[572] Mas adelante en el mismo artículo citado se afirma: "De los estudios citados se podrán deducir modificaciones de la zona de policía, que serán incorporadas al Plan mediante procedimiento simplificado, consistente en que, una vez que el estudio o proyecto sea aprobado técnicamente, se someterá al Consejo del Agua para que,

zonas inundables definidas de acuerdo con el art. 14 del RDPH para que se tengan en cuenta en los instrumentos de "ordenación urbanística del territorio"[573]. De manera que al igual que en otros PPHHC se insiste sobre, una cuestión con relación a la cual la legislación no ha sido suficientemente taxativa, la necesidad de que las zonas inundables condicionen los instrumentos que ordenan los usos del suelo. Queremos llamar la atención sobre el hecho que en este caso la delimitación de las zonas inundables no forma parte del contenido del plan sino de su desarrollo posterior.

Por último, creemos que es destacable el hecho que se tenga presente en el plan la importancia que tienen, para la gestión de las inundaciones, los Planes de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones y los Planes de Emergencia de Presas[574].

---

obtenida su conformidad, se eleve al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, para su aprobación mediante Real Decreto".

[573] El capítulo VII se titula "sobre fenómenos hídricos extremos". En él encontramos el art. 43 que se rubrica "Objetivos y propuestas de actuación y criterios para la realización de estudios en materia de protección frente a avenidas". Del texto del artículo destacamos los siguientes apartados: "2. La protección contra avenidas e inundaciones se apoyará en acciones estructurales y actividades administrativas y de gestión. Son acciones estructurales entre otras: (…) La eliminación de obstáculos artificiales en los cauces (…). La conservación de suelos y las correcciones hidrológico-forestales. Y son actividades administrativas y de gestión: la ampliación de la zona de policía y la zonificación de márgenes y áreas inundables (…). 5. Las obras de terceros que afecten al cauce o a sus márgenes, se dimensionarán de acuerdo con un estudio justificativo, donde se tendrá en cuenta los daños previsibles y sin empeorar las condiciones preexistentes de desagüe, a criterio del organismo de cuenca (…). 7. A efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo 41.3 de la Ley de Aguas, el organismo de cuenca podrá informar a los municipios, sobre las demás áreas inundables a que se refiere el artículo 44.2, a fin de que sean tenidas en cuenta en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio".

[574] En el mismo capítulo VII el art. 44, titulado "programas específicos para prevención de inundaciones", expresa entre otras cuestiones lo siguiente: "2. Dentro del primer horizonte del Plan, el organismo de cuenca determinará las zonas inundables, definidas de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico. En su consideración se tendrá en cuenta el régimen de explotación del sistema en los horizontes actual y futuros de la planificación hidrológica. 3. Se incluirá un estudio de los obstáculos artificiales del cauce y la viabilidad de su supresión. 4. El Plan estatal de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones y los Planes de Emergencia de Presas, incluidos en la Directriz Básica de Protección Civil, constituyen piezas claves en los

E) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir

En primer lugar, el plan reconoce tácitamente la necesidad de conocer de manera suficiente el fenómeno hidráulico de las avenidas y inundaciones de la cuenca para, a partir de este conocimiento, proponer determinadas medidas de defensa, ya sean estas estructurales o de gestión[575].

Merece la pena comentar la diferencia de regulación en función de si un cauce cruza una ciudad o no, que se justifica en el mayor o menor riesgo teniendo en cuenta los posibles daños materiales y personales. En el primer caso se exige que en cauce soporte sin daños una avenida de quinientos años de período de retorno. En el segundo caso basta con asegurar que el cauce evacue sin daños la avenida de cincuenta años de retorno. Para garantizar el cumplimiento de las exigencias del primer caso con mas fuerza, delante de la ordenación de los usos del suelo que realizan otras Administraciones, los organismos de cuenca tienen un instrumento muy valioso, ya destacado con

---

programas frente a inundaciones. Asimismo, las Normas de Explotación de las Presas de la cuenca, incluidas en el programa de Seguridad de Presas de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, son unas actuaciones que el organismo de cuenca deberá desarrollar, coordinadamente con la citada Directriz Básica de Protección Civil, dentro del primer horizonte del plan".

[575] El art. 39 del plan está dedicado específicamente a las avenidas y establece lo siguiente en los apartados 1, 2 y 3: "1. Son objetivos del plan en materia de protección frente a avenidas: El logro de un conocimiento suficiente del fenómeno hidrológico/hidráulico de la avenida - y la inundación - en la cuenca. La definición de un plan de defensa contra avenidas e inundaciones que ponga el acento en las etapas de prevención, previsión y emergencia. Colaboración con los Servicios de Protección Civil de las distintas administraciones para la elaboración de los planes de emergencia ante el riesgo de inundaciones del ámbito correspondiente. La definición de una serie de medidas administrativas que reduzca los riesgos humanos y económicos y potencie la eficacia de las infraestructuras de defensa. 2. La protección contra avenidas e inundaciones se apoyará, por igual, en acciones estructurales y actividades de gestión. 3. Se establece como objetivo deseable que todos los cauces puedan evacuar sin daños la avenida de cincuenta años de período de retorno, como mínimo".

anterioridad, que consiste en la ampliación de la zona de policía hasta cubrir toda la zona inundable[576].

En los arts. 22.1 y 34.3 y 5 del plan se establecen medidas de gestión o ordenación de las zonas inundables que afectan a los residuos sólidos, a las plantaciones de arbolado y al establecimiento de campings respectivamente[577]. Con relación al establecimiento de campings, el art. 34.5 del PHC del Guadalquivir es prácticamente equivalente al apartado 6 de los arts. 29 y 28 de los PPHHC Guadiana I y Guadiana II respectivamente, aunque este último está mejor redactado ya que se refiere a "zonas inundables". El art. 34.5 del PHC objeto de estudio utiliza la expresión "zonas de dominio público" que a nuestro parecer es incorrecta, y fruto seguramente de un error, porque limita al extremo la zona inundable objeto de protección.

F) Planes Hidrológicos de Cuenca del Norte I, Norte II y Norte III

[576] En los apartados 4 y 5 del art. 39 de dice: "4. Los cauces deberán ser capaces de soportar sin daños el paso de avenidas de hasta quinientos años de período de retorno en el cruce de las ciudades. En ciudades de más de 50.000habitantes en las que la zona de inundación llegue a exceder la zona de policía - 100 metros -, se planteará la ampliación de ésta a la zona de inundación. Por el contrario, para ciudades de población inferior, bastará con asegurar la evacuación de una avenida tal que ocupe íntegramente la zona de policía. 5. Las obras de terceros que afecten al cauce, o a sus márgenes, se dimensionarán para evacuar sin daños la avenida de quinientos años de período de retorno, sin empeorar las condiciones preexistentes de desagüe".

[577] Hay otros artículos en el plan que regulan otros aspectos pero de manera indirecta hacen referencia también a las zonas inundables. En concreto el art. 22 establece que "en cuanto a los vertidos sólidos urbanos: 1. Los residuos sólidos arrastrables deberán quedar fuera de las zonas inundables". El art. 34 expresa: "3. Las plantaciones de arbolado se limitarán a las zonas no inundables con frecuencia superior a los cincuenta años (…). 5. Los campings y campamentos de cualquier tipo no podrán establecerse en zonas de dominio público sujetas a avenidas de período de retorno inferior a cincuenta años, y aun en estos casos deberá advertirse claramente del riesgo de inundaciones y preverse los dispositivos de evacuación. Podrán establecerse limitaciones estacionales y hacer coincidir la época de apertura autorizada con la de estiaje, con lo que puede ser disponible una zona más amplia de terreno. En cualquier caso, las instalaciones fijas deben quedar en la zona no inundable".

Con relación a las zonas inundables los tres planes dicen lo mismo textualmente y utilizan la misma numeración en el articulado.

En primer lugar, nos parece relevante destacar que de acuerdo con la idiosincrasia y realidad de la zona objeto de regulación, donde ocupa un lugar destacado la vida rural, el plan tiene en cuenta estas zonas y distingue entre zonas urbanas y zonas rurales. En relación con las primeras se establecen medidas de protección más exigentes desde el momento que se tiene en cuenta la posibilidad de producir más daños materiales y personales. En el art. 24 se prevén medidas estructurales de defensa contra inundaciones. En el caso de las zonas urbanas o urbanizables se han de diseñar de acuerdo con un periodo de retorno de quinientos años. En las zonas rurales se tiene en cuenta un periodo de retorno de cien años[578]. En el art. 26 se establecen medidas de ordenación de las zonas de policía inundables[579]. En el caso que se encuentren en zona urbana o urbanizable la regla general es la prohibición a edificar y en el caso que se encuentren en zona rural se autorizará la edificación siempre que se den determinadas circunstancias. Si se considera necesario para la protección contra las inundaciones esta zona, como ya

[578] En concreto en el art. 24 se afirma: "1. Las infraestructuras de defensa contra inundaciones de las zonas urbanas o urbanizables deben diseñarse para la avenida que se produce con una frecuencia media de una vez cada quinientos años. 2. En las zonas rurales, las infraestructuras de defensa contra inundaciones se dimensionarán, como máximo, para la avenida que se produce con una frecuencia media de una vez cada cien años".

[579] El art. 26 establece: "1. Como criterio general, no podrá edificarse en las zonas de policía inundables en zona urbana o urbanizable, en tanto no exista un plan de encauzamiento del río aprobado por el Ayuntamiento y el organismo de cuenca. Un plan de encauzamiento de un río en zona urbana consiste en la definición del eje del encauzamiento, la anchura y el calado, para el caudal de T = Quinientos años. 2. En zona rural podrá autorizarse la edificación en las zonas de policía inundables cuando con pendientes del río de 1, 2 y 3 ó más por 1.000, los calados de agua sean inferiores a 1,00, 0,75 y 0,25 metros, respectivamente, y la edificación, en el sentido transversal a la corriente, ocluya un área mojada no mayor que la que resulta del producto de la anchura de la superficie libre por una altura de 15 centímetros. En el caso de haber más de una edificación, el área mojada ocluida se entenderá que es la producida por el conjunto de

hemos estudiado, se puede ampliar mas allá de los 100 metros contados a partir del cauce.

G) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero

El plan no contiene medidas de ordenación con relación a las avenidas, solo contempla medidas estructurales centradas en los embalses[580].

No estudiamos el resto de PPHHC intercomunitarios, como el de la Cuenca del Júcar y el Segura, porque no contienen prescripciones sobre las avenidas o las zonas inundables.

3. Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados

El TRLA contempla, en el art. 42.1.g), i'), como contenido de los PPHHC y como medida complementaria para cumplir con los objetivos medioambientales establecidos "los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados".

Con relación al citado contenido la STC 227/1988, en el FJ 20e), afirma que "*la inclusión en los planes hidrológicos de los denominados "perímetros de protección"*, entendiendo 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*

---

edificios situados en una misma sección transversal".

[580] En concreto el art. 18 expresa: "Para cada embalse actual se redactarán unas normas de explotación en avenidas.

Para los nuevos embalses tendrán que establecerse las normas de explotación en avenidas en el proyecto definitivo".

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 40g) deben ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 6b) 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. 149.1.23ª 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"[581].

[581] La cursiva es nuestra. El contenido del art. 40 g) de la LA pasa a encontrarse en el art. 42 g) del TRLA y, actualmente, con la reforma que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se sitúa en el art. 42.1 g) i') TRLA. Esta modificación del TRLA obedece a la necesidad de incorporar al Derecho español la Directiva marco de aguas.

3.1. Las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados

Con relación a esta cuestión, hemos de tener en cuenta lo que se afirma en la STC 227/1988: las medidas para la conservación y recuperación del entorno hacen referencia a la zona de policía y a los PPHH les corresponde establecer las medidas que sean necesarias para limitar los usos del suelo, a efectos de conservación y recuperación medioambiental, ya que la constitucionalidad de este contenido en los PPHHC intercomunitarios resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

3.1.1. El contenido sobre las zonas de policía en los planes hidrológicos de cuenca

La zona de policía la podríamos definir, de acuerdo con lo que se deduce de la normativa, como aquella zona que se extiende de manera longitudinal en las márgenes de los cauces y alrededor de las márgenes de lagos, lagunas y embalses. En defecto de que se establezca lo contrario dicha zona tendrá, por disposición legal, 100 metros de anchura y en ella se condicionarán los usos del suelo y las actividades que se desarrollen[582].

[582] Respecto a las zonas de policía el art. 6 del TRLA afirma lo siguiente: "1. Se entiende por riberas las fajas laterales de los cauces públicos situados por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces. Las márgenes están sujetas en toda su extensión longitudinal:
A) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente.
b) 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.
2. En las zonas próximas en la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse

Existe, como vemos, la posibilidad de modificar la anchura de la zona de policía cuando se den alguna de las tres circunstancias del art. 6.2 TRLA que son: en las zonas próximas a la desembocadura del mar; en el entorno inmediato de los embalses o; cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes.

De la lectura de estas circunstancias se deduce que la posibilidad de modificación se entiende como ampliación de la zona[583]. La posibilidad de modificar la anchura de la zona de policía cuando se cumple la última causa ya ha sido objeto de estudio en este trabajo al analizar las zonas inundables. La segunda circunstancia que posibilita la modificación aparece, en el art. 96.2 TRLA, ampliada a los lagos y lagunas[584].

Como vemos, en el art. 6 del TRLA, no se exige la concurrencia de una causa determinada para modificar la zona de policía en los dos primeros supuestos, es decir en las zonas próximas a la desembocadura del mar y en el entorno inmediato de los embalses. Al respecto, GONZÁLEZ PÉREZ señala que esto no significa que dándose esta sola circunstancia pueda modificarse la zona de policía sin concurrir ningún motivo, sino que hará falta que la

---

la anchura de ambas zonas en la forma que reglamentariamente se determine". En segundo lugar hemos de tener en cuenta el desarrollo normativo que se realiza, con relación a este precepto, en el RDPH (arts. 9 y 78 a 82).

[583] En las desembocaduras es necesario tener una mayor zona de terreno protegida desde el momento que los caudales se ensanchan, son zonas planas y las posibilidades de inundación aumenta. Los embalses son especialmente vulnerables y pueden necesitar de esta ampliación y la última causa trata de servir para una mayor protección de personas y bienes, de manera que se presupone la ampliación aunque no se diga explícitamente.

[584] En el art. 96.2 TRLA se establece que "en todo caso, las márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua".

modificación se justifique basándose en la finalidad de la zona de policía, sino no tendría sentido alterar la delimitación establecida en la norma[585]. Esta justificación y razón de ser de la ampliación de la zona de policía se tendrá que reflejar en el expediente a instruir al efecto. En definitiva, la ampliación estará justificada y se podrá llevar a cabo siempre que se pueden alegar la finalidad de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes.

Creemos que en el caso que el organismo de cuenca opte por ampliar la zona de policía, esta realidad se tendría que reflejar e incorporar en el respectivo PHC desde el momento que se trata de una medida adoptada para la conservación y recuperación del entorno afectado, de acuerdo con lo que establece el art. 42.1,g), i') del TRLA, y porque de acuerdo con lo que se afirma en la STC 227/1988, al analizar este apartado, corresponde "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". Igualmente, por todo lo dicho, también creemos que se tendrían que incorporar en los planes de cuenca las limitaciones a los usos del suelo dentro de la zona de policía, más allá de las que se determinan de manera específica en el art. 9.1 RDPH, desde el momento que en el apartado d) y último del citado artículo se hace referencia a "cualquier uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico"[586]. Esto significa que en los PPHHC, y en función de cada espacio o zona, se podrán concretar y especificar estos usos o

[585] *Vid.* "Del dominio público…", *op. cit.*, p.125.
[586] Artículo ya transcrito en este capítulo al estudiar las zonas inundables. Por otro lado, al estudiarlo vemos que la enumeración es muy amplia y quizá solo quede fuera de la exigencia de autorización el uso agrícola del suelo.

actividades que quedarán sometidos a lo dispuesto en el RDPH[587]. A favor de este argumento también tenemos que señalar que en el art. 25.4 TRLA se expresa que el informe previo que tendrá que evacuar la Confederación Hidrográfica, con relación a los planes que ordenan los usos del suelo que tengan que aprobar las Comunidades Autónomas, se tendrá que realizar teniendo en cuenta lo previsto en la planificación hidráulica. De manera que a mayores especificaciones protectoras contempladas en la planificación hidráulica, más mecanismos de protección las tendrán en cuenta.

3.1.2. Zona de policía y ordenación del territorio

En referencia a la relación entre las zonas de policía y los planes de ordenación de los usos del suelo, hay que señalar que desde el primer momento en el art. 6 TRLA ya se afirma que en la zona de policía se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen, de manera que en este artículo ya se está reconociendo implícitamente lo que se recogerá con posterioridad en el art. 25.4 del mismo texto legal: que las Confederaciones Hidrográficas tendrán posibilidad de controlar el cumplimiento de lo señalado emitiendo informe previo con relación a los planes que ordenen los usos del suelo y que hayan de aprobar las Comunidades Autónomas cuando estos afecten a la zona de policía, "teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica".

[587] La STC 227/1988, en el FJ 25 afirma: "En fundamento jurídico anterior ya se ha señalado que no es inconstitucional el artículo 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".

Por otro lado, hay que señalar que el art. 9 de la LRSV, al que no podemos dejar de hacer referencia, establece que se clasificará como suelo no urbanizable el terreno que deba incluirse en esta clase "en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público".

Un mecanismo de control preventivo que establece el ordenamiento jurídico para proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes es la exigencia de autorización administrativa previa del organismo de cuenca para poder ejecutar cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces. Evidentemente, este mecanismo permite controlar que cualquier actuación se ajuste a las medidas de protección establecidas en la zona de policía y, por tanto, representa un segundo control, en este caso indirecto, de los planes que ordenan los usos del suelo[588]. En el art. 78 del RDPH se concreta la exigencia de esta autorización, con relación a las construcciones en zona de policía de cauces, con la particularidad de que si el organismo de cuenca ha informado previamente el correspondiente plan de la Administración y éste recoge las previsiones formuladas, no hará falta pedir la autorización citada[589].

[588] En el mismo art. 9 apartado 3 del RDPH se dice que "dicha autorización será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas".

[589] En concreto el citado artículo expresa literalmente: "1. Para realizar cualquier tipo de construcción en zona de policía de cauces, se exigirá la autorización previa al Organismo de cuenca, a menos que el correspondiente Plan de Ordenación Urbana, otras figuras de ordenamiento urbano, o planes de obras de la Administración, hubieran sido informados por el Organismo de cuenca y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto. 2. A la petición referida se unirá plano de planta que incluya la construcción y las márgenes del cauce, con un perfil transversal por el punto de emplazamiento de la construcción más próximo al cauce, en el que quedarán reflejadas las posibles zonas exentas de edificios". De hecho en los arts. 78 a 81 se contemplan las diferentes autorizaciones en la zona de policía de acuerdo con las actividades y usos del suelo que se mencionan en el art. 9.1 del RDPH.

Pasamos a continuación a analizar los diferentes PPHHC con relación a las zonas de policía y a las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectados.

3.1.3. Estudio de las zonas de policía y las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectado en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios

A) Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar

En el citado plan se reconoce la necesidad de adoptar determinadas medidas de protección y conservación del entorno como:

- La definición de las zonas de policía.
- La restauración de los márgenes fluviales y el establecimiento de franjas de protección ambiental dentro de la zona de policía[590].

B) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, II y III

Estos planes condicionan la posibilidad de edificar en las zonas de policía inundables a una serie de exigencias determinadas en función de si se trata de zona urbana, urbanizable o rural[591].

---

[590] En concreto en el art. 38.3 se establece que: "Las actuaciones de protección a realizar por el organismo de cuenca en los tramos fluviales de interés ambiental son las siguientes: Deslinde del cauce público y definición de las zonas de policía. Delimitación, de común acuerdo con la autoridad ambiental, de franjas de protección ambiental dentro de la zona de policía (…). Promoción de medidas de restauración de márgenes fluviales dentro de la zona de policía(…)".

[591] El art. 26 establece: "1. Como criterio general, no podrá edificarse en las zonas de policía inundables en zona urbana o urbanizable, en tanto no exista un plan de encauzamiento del río aprobado por el Ayuntamiento y el organismo de cuenca. Un plan de encauzamiento de un río en zona urbana consiste en la definición del eje del encauzamiento, la anchura y el calado, para el caudal de T = Quinientos años. 2. En zona rural podrá autorizarse la edificación en las zonas de policía inundables cuando con pendientes del río de 1, 2 y 3 ó más por 1.000, los calados de agua sean inferiores a 1,00,

C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero

Este plan establece medidas para la conservación y recuperación del entorno a aplicar a los embalses del Estado y a las zonas húmedas de interés de la cuenca. Se trata de fijar las áreas de protección, es decir las zonas de policía, y de establecer sus limitaciones de uso[592].

D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo

En este plan se contempla el estudio y la posible ampliación de las zonas de policía de determinados tramos fluviales y, en el caso de materializarse la modificación, se facilita su incorporación al plan[593].

E) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur

0,75 y 0,25 metros, respectivamente, y la edificación, en el sentido transversal a la corriente, ocluya un área mojada no mayor que la que resulta del producto de la anchura de la superficie libre por una altura de 15 centímetros. En el caso de haber más de una edificación, el área mojada ocluida se entenderá que es la producida por el conjunto de edificios situados en una misma sección transversal".

[592] En el art. 14 se expresa: "Los Planes Indicativos de Usos de los Embalses del estado se ampliarán a todas las zonas húmedas de interés de la cuenca, de manera que se fijen las áreas de protección y se establezcan las limitaciones de usos".

[593] En el art. 34 se afirma: "Con el fin de proteger, conservar y, en su caso, recuperar las funciones de la red fluvial, se llevarán a cabo durante el desarrollo del Plan, estudios y actuaciones sobre los tramos que figuran en los cuadros 27 y 28 (…). De los estudios citados se podrán deducir modificaciones de la zona de policía, que serán incorporadas al Plan mediante procedimiento simplificado, consistente en que, una vez que el estudio o proyecto sea aprobado técnicamente, se someterá al Consejo del Agua para que, obtenida su conformidad, se eleve al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, para su aprobación mediante Real Decreto". En este mismo artículo, dentro del apartado b), y en el art. 43.2 se contempla, como ya hemos visto con anterioridad al estudiar las zonas inundables, la posibilidad de modificar la zona de policía para permitir el paso de avenidas.

Aunque en el art. 22 no se haga referencia explícita a la zona de policía, implícitamente se entiende que se comprende ésta al decir que "tanto desde el punto de vista de la posterior utilización de los recursos embalsados, como de los usos recreativos y escénicos de las masas de agua podrá exigirse la aplicación de restricciones a las actividades que puedan desarrollarse, tanto en la propia masa de agua como en su entorno próximo".

F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro

Se promueve dentro de lo posible y siempre que no hayan contraindicaciones determinados usos con finalidades medioambientales dentro de la zona de policía[594].

Del art. 102.1. a) del plan se deduce que dentro de la zona de policía y dentro de la zona de servicios de embalses puede el PH condicionar el uso del suelo pero fuera ya no y la competencia pasa a ser de la Comunidad Autónoma respectiva[595].

Hay dos PPHHC intercomunitarios que no se pronuncian al respecto, se trata del PHC del Segura y del PHC del Guadalquivir.

3.2. Los perímetros de protección

[594] En concreto en el art. 110.1 se dice: "Se promoverá el desarrollo de sotos y plantaciones de arbolado en las márgenes de los ríos dentro de la zona de policía, pues estas formaciones actúan como filtros verdes, siempre que no constituyan un factor de riesgo de inundación".

[595] En texto citado dice así: "De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional número 227/1988, de 28 de noviembre, corresponde a las Comunidades Autónomas el establecer alrededor de los lagos, lagunas y embalses, fuera de la zona de policía o zona de servicio de embalses, áreas en las que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen con objeto de proteger adecuadamente la calidad del

3.2.1. Definición y análisis normativo

Esta figura de protección del dominio público hidráulico está prevista, en principio[596] para las aguas subterráneas y con el objetivo principal de velar por la calidad y, en el caso de los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo o donde exista una explotación irracional, también por la cantidad del recurso[597].

El profesor de Derecho Civil, experto en materia de aguas subterráneas, PÉREZ PÉREZ manifiesta con relación a los perímetros que "resulta necesario concretarlo sobre la superficie terrestre, sobre el suelo, aunque éste en sí sea exterior al acuífero que se encuentra situado en el subsuelo[598]. Se determinará con una línea poligonal continua y cerrada que

---

agua".

[596] Decimos en principio porque si bien los arts. 56.2 y 3 del TRLA y los arts. 172 y 173 del RDPH se refieren en todo momento a las aguas subterráneas, también es verdad que el art. 97 del TRLA no especifica y se refiere de manera genérica al dominio público hidráulico. Además la Orden de 24 de septiembre de 1992, por la que se aprueban las Instrucciones y Recomendaciones Técnicas Complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias, dedica el art. 29 a los perímetros de protección y expresa que estos se refieren de conformidad con lo dispuesto en el art. 97 del TRLA tanto a las captaciones subterráneas de agua potable como a las captaciones superficiales. De manera que podemos deducir que los perímetros de protección a los que se refiere el art. 97 del TRLA es un mecanismo preventivo de protección que se puede utilizar tanto para las aguas subterráneas como para las aguas superficiales.

[597] Como sabemos todos los que hemos estudiado cuestiones relacionadas con la calidad de las aguas continentales, ésta está muchas veces condicionada por la cantidad del recurso. De ahí que para conseguir buenos estándares de calidad haga falta a veces utilizar mecanismos que garanticen una determinada cantidad del recurso. Con relación a la protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación en el ordenamiento español *vid*. "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO (Dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 53-72.

[598] Entendemos por acuífero, según la definición que se da en el art. 40 bis del TRLA, introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2003), "una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas". En el art. 15.1 del RDPH encontramos una definición similar: "Se entiende por acuíferos, terrenos acuíferos o acuíferos subterráneos aquellas formaciones geológicas que

una puntos conocidos del terreno. La técnica actual, que permite investigar cada acuífero y definirlo como tal, hace posible también su demarcación o delimitación real, al menos aproximada y a todos los efectos prácticos; se tratará simplemente de una especie de proyección orotogonal sobre la superficie terrestre del perímetro de la base de esa especie de cono invertido que, hablando *grosso modo*, viene a ser un sistema acuífero"[599].

En el caso que se utilice este instrumento para proteger la calidad del dominio público hidráulico se ha de tener presente que, según el experto en ingeniería hidráulica BALAIRÓN PÉREZ, los criterios que se utilizan para la zonificación del perímetro de protección tienen en cuenta el tiempo de tránsito de los contaminantes, a veces también se consideran criterios de dilución o capacidad de atenuación. Todo ello se traduce en diferentes zonas. Se recomienda no utilizar mas de tres zonas. El autor considera que una zonificación habitual podría ser la que consta de:

- Una zona inmediata o de restricciones absolutas.
- Una zona próxima o de restricciones máximas.
- Una zona alejada o de restricciones moderadas[600].

---

contienen agua, o la han contenido y por las cuales el agua puede fluir". De acuerdo con el art. 2.d) del TRLA, constituye parte del dominio público hidráulico, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley: "Los acuíferos a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos".

[599] *Vid*. PÉREZ PÉREZ, "Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas", en I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, *La reforma de la Ley de Aguas*, Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, 1984, p. 266.

[600] *Vid*. *Gestión de los… op.cit.*, p. 316. IBARRA LOZANO y MORALES JUBERIAS miembros del Departamento de Estratigrafía, Geodinámica y Peleontología de la Universidad del País Vasco manifiestan que para realizar la delimitación objetiva de los perímetros de protección hace falta partir de un estudio hidrogeológico del espacio a proteger. Este estudio debe comprender "la correcta definición de los límites del sistema, la delimitación de las zonas de recarga, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad en el que se especifica el grado de vulnerabilidad de las distintas áreas del sistema, la descripción del funcionamiento del sistema, la estimación de sus recursos hídricos, un estudio hidroquímico y un modelo hidrogeológico general del sistema". Por otro lado, este estudio a de permitir diferenciar zonas que necesitaran diferentes niveles de restricción o prohibición de las actividades. Evidentemente, a medida que nos

Del estudio del TRLA y de los reglamentos que lo desarrollan se deduce muy nítidamente que se utiliza esta figura para hacer frente al problema de la utilización irracional de los acuíferos desde el punto de vista cuantitativo y, por otro lado, como mecanismo de protección ante el riesgo de contaminación o degradación del dominio público hidráulico por ciertas actividades o actuaciones.

Se entiende que las actuaciones en el entorno próximo, vinculado y relacionado con el dominio público hidráulico le afectan, de manera que se han de evitar las que puedan serle perjudiciales[601].

El TRLA hace referencia a los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo (art. 56.1). Con relación a ellos, se prevé que en la declaración de acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo se delimite el perímetro de la zona afectada, que servirá para determinar el ámbito espacial en el cual se llevarán a cabo diferentes actuaciones que afectan principalmente a las extracciones del recurso hídrico (art. 171.5 RDPH). En este trabajo no haremos más referencias a este tipo de perímetros desde el momento que difícilmente pueden condicionar o limitar directamente la ordenación de los usos del suelo[602].

---

aproximados a la zona de captación se han de intensificar las exigencias de protección. *Vid*. "Los perímetros de protección de acuíferos: su ordenamiento jurídico y la importancia de la investigación hidrogeológica en su delimitación", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la Gestión de las Aguas Subterráneas*, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988, pp. 355-361.

[601] En este sentido el art. 93 del TRLA manifiesta: "El concepto de degradación del dominio público hidráulico, a efectos de esta ley, incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio".

[602] Aunque es evidente que la escasez del recurso condiciona indirectamente los usos del suelo desde el momento que el recurso hidráulico ha de resultar disponible en el caso de prever asentamientos urbanos y cualquier tipo de actividad económica.

El TRLA también prevé que el organismo de cuenca determine perímetros dentro de los cuales no se puedan otorgar nuevas concesiones de aguas subterráneas a no ser que los titulares de las concesiones preexistentes se constituyan en comunidad de usuarios (art. 56.2). La normativa[603] no nos dice el supuesto de hecho que motiva la puesta en practica de esta medida. Ahora bien, si tenemos en cuenta las funciones de las Comunidades de Usuarios, enseguida entendemos que la medida tiene como objetivo garantizar un sistema de gestión y utilización conjunta y racional de las aguas (art. 87.1 TRLA)[604]. No tenemos intención de extendernos más con relación a estos perímetros por las mismas razones que hemos apuntado en el párrafo anterior.

En aras a proteger las aguas subterráneas frente a la degradación y contaminación, el art. 56.3 TRLA establece que el organismo de cuenca podrá determinar perímetros de protección del acuífero donde se exigirá

---

[603] Nos referimos al art. 56.2 TRLA y al art. 172 RDPH. El RDPH en el art. 172 desarrolla el art. 56.2 del TRLA. En el primer apartado se transcribe literalmente el propio art. 56.2. A continuación se expresa: "2. La determinación de estos perímetros se efectuará mediante resolución motivada de la Junta de Gobierno del Organismo. El expediente se incoará, bien de oficio, bien a instancia de los usuarios que acrediten estar utilizando el 50 por 100 del volumen de agua extraído del acuífero que se pretende proteger. Será preceptiva la audiencia expresa del Consejo del Agua del Organismo de cuenca.

3. Constituida la Comunidad de Usuarios, el Organismo de cuenca le transferirá la titularidad única de todas las concesiones de aguas subterráneas interiores al perímetro. Las sucesivas concesiones de aguas subterráneas que pudieran producirse se otorgarán, dentro del perímetro, a nombre de la Comunidad de Usuarios".

[604] Así lo señala también GONZÁLEZ PÉREZ al afirmar que la normativa no determina ningún requisito objetivo del que dependa que el organismo de cuenca decida que los titulares de las concesiones preexistentes de un perímetro se tengan que constituir en comunidades de usuarios. Al mismo tiempo el autor manifiesta que se ha de señalar en el procedimiento que se dan las circunstancias para que la explotación racional del acuífero se logre mejor si los usuarios se constituyen en una Comunidad de Usuarios, ya que la resolución, de acuerdo con el art. 172.2, ha de ser motivada. *Vid*. "De la utilización del dominio público hidráulico", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la Ley... op. cit.*, p. 330.

autorización del citado organismo para poder realizar obras de infraestructura, extracción de áridos u otras actividades e instalaciones que puedan afectarlo. De acuerdo con el art. 173 del RDPH, los perímetros a que se refiere el art. 56.3 tienen por finalidad proteger o bien las captaciones de agua para abastecimiento a poblaciones o las zonas de especial interés ecológico, paisajistico, cultural o económico[605]. Los mecanismos de protección que se prevén en los perímetros de protección del acuífero son los siguientes:

1. La posibilidad de imponer, por parte del organismo de cuenca y con la finalidad de reforzar la protección del acuífero, limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones de agua y autorizaciones de vertido. Éstas se expresarán en el documento de delimitación del perímetro y se incluirán en el PHC.

2. Se podrán imponer condicionamientos a ciertas actividades o instalaciones que se relacionen en el documento de delimitación del perímetro[606]. Éstas precisarán el informe favorable del organismo de cuenca

[605] DELGADO PIQUERAS señala que la tutela de determinados acuíferos sirve para proteger los humedales, que como sabemos son zonas que poseen un especial interés ecológico, paisajístico, cultural y económico. Hemos de tener en cuenta que "el mantenimiento del nivel de encharcamiento en estos ecosistemas depende de modo vital de la existencia de un cierto nivel de saturación en el subsuelo que impida la infiltración del agua superficial. En otros casos los humedales son áreas de descarga natural de los acuíferos y depende, pues, de estas aportaciones. También importa a la flora y fauna de los humedales la calidad del agua que llegue". Según el autor esta es una manifestación de que al proteger el recurso se protege su función ecológica y, por tanto, también el medio ambiente. *Vid. Derecho de aguas… op. cit.*, pp. 226.

[606] El propio art. 173 en el apartado 6 expresa que las instalaciones o actividades a las que se refiere son:

a) Obras de infraestructura: minas, canteras, extracción de áridos.

b) Actividades urbanas: fosas sépticas, cementerios, almacenamiento, transporte y tratamiento de residuos sólidos o aguas residuales.

c) Actividades agrícolas y ganaderas: depósito y distribución de fertilizantes y plaguicidas, riego con aguas residuales y granjas.

d) Actividades industriales: almacenamiento, transporte y tratamiento de hidrocarburos líquidos o gaseosos, productos químicos, farmacéuticos y radiactivos, industrias alimentarias y mataderos.

e) Actividades recreativas: campings, zonas de baños.

para poder ser autorizadas por el organismo competente. Este es un mecanismo de control que tiene el organismo de cuenca.

3. *Los condicionamientos establecidos en los perímetros de protección deberán ser tenidos en cuenta en los diferentes planes urbanísticos o de ordenación del territorio*.

Por otro lado, en el TRLA se establece un mecanismo de protección más contundente que parte de una prohibición general del ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección, fijados en los PPHH, cuando pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico. Además, este mecanismo de protección abarca un objeto más amplio, desde el momento que comprende todo el dominio público hidráulico, ya sea este subterráneo o superficial (art. 97). De acuerdo con el art. 82.1 RAPAPH[607], a estos perímetros les son de aplicación las normas establecidas para las zonas de policía en el RDPH. Como sabemos, el art. 9.1 del RDPH establece una relación de actividades y usos del suelo más genérica y amplia que la que se establece en el art. 173 del RDPH, con un epígrafe final que se refriere a cualquier otro uso o actividad que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico. Solo se podrán autorizar actividades en esta zona después de un estudio del organismo de cuenca que llegue a la conclusión de que no se degrada o contamina el dominio público hidráulico. Dicha autorización, además, será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.

[607] De acuerdo con el FJ 17 de la STC 118/1998, de 4 de junio, este artículo no tiene carácter básico, no siendo en consecuencia de aplicación directa para las Comunidades Autónomas en los PPHHC intracomunitarios.

En referencia a la plasmación de los perímetros de protección en los PPHHC, el art. 82 RAPAPH[608] diferencia entre los perímetros de protección que se contemplan en el art. 97.c) del TRLA y los perímetros de protección a los que se refiere el art. 56.2 y 3 del TRLA. Con relación a los primeros, se expresa que "el Plan Hidrológico fijará los perímetros de protección", y con relación a los segundos de dice que éstos "se incorporarán al Plan Hidrológico". De manera que interpretamos que el PH *determinará desde el principio los perímetros de protección que necesitan de una protección más rigurosa y extensiva y cuyos condicionantes ya quedan determinados en el ámbito legislativo*. Con posterioridad, podrán incorporarse al PH aquéllos cuyas limitaciones no quedan establecidas directamente por la normativa sino que el organismo de cuenca los ha de concretar en el documento de delimitación del perímetro. Nos estamos refiriendo a los perímetros del art. 56.3 TRLA.

3.2.2. Articulación de la relación entre los perímetros de protección y la ordenación de los usos del suelo

Antes de acabar con el estudio de los perímetros de protección, hemos de hacer referencia a su relación con la ordenación de los usos del suelo. En primer lugar, ya hemos señalado que los condicionamientos establecidos en los perímetros que se establecen para proteger las aguas subterráneas frente a la degradación y contaminación, de acuerdo con el art. 173.7 RDPH, "deberán ser tenidos en cuenta" en los diferentes planes que ordenan los usos del suelo[609]. Ahora bien, ¿qué entendemos por la expresión citada?[610].

[608] Que recordamos solo se aplica de manera directa en las Comunidades Autónomas actoras respecto de los PPHHC intercomunitarios.

[609] Esta afirmación la recogen los hidrogeólogos al expresar la necesidad de una política preventiva de protección de los recursos hídricos, desde el momento que asistimos a una progresiva degradación de los recursos hídricos y que estos en poco tiempo pueden sufrir las consecuencias de una grave contaminación, que en el caso de algunos

Nosotros entendemos que tanto la delimitación del perímetro en planos como los condicionamientos establecidos están avalados por los técnicos de los organismos de cuenca, conocedores de la materia. De manera que, de acuerdo con el principio de especialidad, estas cuestiones se tendrán que integrar y recoger en los planes de ordenación del suelo si cumplen con la finalidad de proteger los recursos hídricos[611]. Es evidente que los perímetros del art. 97 del TRLA que reciben una protección más contundente han de ser recogidos con más motivo. Según nuestro parecer, en este segundo caso los terrenos a los que se refiere el art. 97 del TRLA han de ser calificados como de no urbanizables porque el art. 9.1.c) del RDPH que se le aplica establece una limitación general con relación a las construcciones de todo tipo, tengan

---

acuíferos puede ser de muy difícil o inviable reparación. Para esta política preventiva es básico que los perímetros de protección que se delimitan en los PPHH se recojan en los planes de ordenación del territorio, con el objetivo de que la distribución espacial de las actividades no perjudique a los recursos. De manera que la planificación de los usos del suelo debe "partir de la catalogación y clasificación del territorio, en la que se tendrá en cuenta la información hidrogeológica previa y los usos presentes del agua y los razonablemente previstos en el futuro". *Vid*. IBARRA LOZANO y MORALES JUBERIAS, "Los perímetros de…", *op. cit*., p. 356.

[610] MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA manifiestan que esta suave fórmula tiende a situar en situación de igualdad al PH con la ordenación del territorio. *Vid*. "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional", en GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, p. 672. Nosotros no estamos enteramente de acuerdo con este criterio desde el momento que no analizamos la relación entre planes desde el punto de vista de la jerarquía sino que creemos que se tienen que interelacionar de acuerdo con el principio de especialidad, siempre que los planes a integrar, respetar o tener en cuenta no se extralimiten en su objeto propio y específico.

[611] En este mismo sentido DELGADO PIQUERAS. *Vid*. *Derecho de aguas…op. cit*., p. 228. Por otro lado, DE VICENTE DOMINGO expresa que no hay una relación jerárquica y por tanto el organismo competente para la aprobación del plan de ordenación del suelo puede cuestionarse la intensidad y el alcance del perímetro si no aparece justificado con relación a la protección del dominio público hidráulico. En el caso de separarse de algunos de los condicionamientos del perímetro, el órgano administrativo tendria que motivarlo. Si no se hiciera así se estaría vulnerando este precepto y el principio de coordinación. *Vid*. "Los perímetros de protección de los acuíferos subterráneos con incidencia en la ordenación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988, p. 105. En nuestra opinión, esta ponderación de puntos de vista tendría que quedar resuelta en el procedimiento de elaboración de los PPHHC, donde intervienen tanto los técnicos correspondientes del organismo de cuenca como las

carácter definitivo o provisional y estas limitaciones evidentemente determinan que el suelo se tenga que clasificar como de no urbanizable, de acuerdo con el art. 9 de la LRSV. Con relación a los perímetros a los que se refiere el art. 56.3 TRLA y 173 RDPH, los planes que ordenan los usos del suelo quedan condicionados por lo que se determine en el documento que delimita el perímetro. El art. 9 LRSV también se pronuncia en este sentido cuando afirma que el suelo se clasificará como no urbanizable en función de las limitaciones establecidas para proteger el dominio público.

Con relación al instrumento de control que se establece en el art. 25.4 del TRLA, queremos poner de manifiesto que no abarca todos los aspectos que consideramos debería abarcar. Es decir, el informe preceptivo que han de emitir las Confederaciones Hidrográficas se ha de evacuar siempre que los planes de las Comunidades Autónomas afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía. De manera que no se incluyen de manera expresa los perímetros de protección. Ahora bien, si aplicamos un criterio de interpretación amplio podemos considerar que afectar a dichos perímetros entraría dentro de lo que se entiende por afectar al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, desde el momento que su razón de ser es la protección del dominio público hidráulico, que evidentemente afecta al aprovechamiento de las aguas subterráneas[612]. De todas formas, no dejamos de considerar que estamos ante una interpretación forzada y de *lege ferenda* proponemos la inclusión de los perímetros de protección en el art. 25.4 del TRLA, en cuanto

---

Comunidades Autónomas y los Municipios.

[612] Así lo interpreta el TC en la Sentencia 227/88, FJ 20e), cuando defiende la constitucionalidad del art. 42.1, g), i'), en concreto de los perímetros de protección, apoyándose en el art. 149.1.22 CE que se refiere a la ordenación de los "recursos y aprovechamientos hidráulicos".

que al igual que la zona de policía tienen como objetivo la protección del dominio público hidráulico ante la contaminación, el deterioro y la degradación, aunque los primeros se refieran principalmente al dominio publico hidráulico subterráneo y los segundos al dominio público hidráulico superficial[613].

3.2.3. Los perímetros de protección en los diferentes planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios

A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur

En el plan no se delimita ningún perímetro de protección, solo se establecen en el art. 23 determinaciones generales a aplicar de cara al futuro y preceptos relacionados con el tipo de restricciones y limitaciones a imponer[614]. De manera que, según el art. 82.1 RAPAPH, en el plan objeto de

---

[613] Una muestra de lo que decimos se refleja en el hecho de que, de acuerdo con el art. 82 del RAPAPH, se utilizan para proteger los perímetros de protección que se contemplan en el art. 97 TRLA, las normas establecidas en el RDPH para las zonas de policía.

[614] El citado artículo se afirma: "En el interior de cada perímetro se impondrán restricciones a las actividades que puedan afectar a la cantidad o a la calidad del agua - según el objetivo de la protección - y, en particular, a los vertidos líquidos o sólidos de poblaciones, industrias o instalaciones agropecuarias. Asimismo, se podrán imponer restricciones que afecten al volumen total de extracciones, a los caudales máximos puntuales y a los niveles dinámicos máximos, y serán de aplicación las normas establecidas para las zonas de policía por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Se incoarán de oficio, al menos, los expedientes para el establecimiento de los perímetros de protección de las captaciones para abastecimiento de poblaciones, los de los humedales y parajes naturales relacionados con el medio ambiente hídrico, como se dispone en el artículo 32 de esta normativa, así como los de las unidades, subunidades hidrogeológicas o acuíferos afectados por problemas de sobreexplotación o salinización.

Los perímetros de protección relativos a la calidad se establecerán individualmente para cada captación o grupo de captaciones para abastecimiento urbano, según los criterios que se incorporen en coordinación con los organismos autonómicos competentes.

El orden de prioridad se establecerá en función de la población abastecida de acuerdo con el siguiente rango:

estudio no se prevé la existencia de los perímetros que se contemplan en el art. 97 del TRLA. Ahora bien, si esta ha sido la opción nos extraña que en el plan se afirme que a los perímetros que se definan se les impondrá las normas establecidas para la zona de policía por el RDPH. Normas que según el art. 82.1 RAPAPH se aplican a los perímetros del art. 97 del TRLA. Creemos que esta disposición se ha de entender en el sentido de que el planificador ha optado por aplicar estas normas más protectoras a los perímetros a los que se refiere el art. 56 TRLA y que se definan más adelante. Con relación al procedimiento de determinación del perímetro y a los efectos de estos hemos de estar a las determinaciones de los arts. 172 y 173 del RDPH, teniendo en cuenta que el procedimiento se iniciará de oficio en los casos que expresa el art. 23.

B) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo

Con relación a los perímetros de protección de aguas subterráneas la medida más importante que se establece en el plan es la determinación de un perímetro para usos urbanos en la unidad hidrogeologica 05 (Madrid-Talavera), que posee 401 Hm3/año de recursos renovables. El perímetro se delimita de forma escrita en el art. 39.2 y se plasma gráficamente en la lámina núm. 4. En él se aplican una serie de disposiciones que hacen referencia a la reserva para usos urbanos, al control de las captaciones tanto desde el punto de vista del su estado administrativo como desde el punto de vista cuantitativo y al establecimiento de una serie de limitaciones técnicas en las concesiones de aprovechamientos de sistemas no generales[615]. En el apartado

---

Poblaciones de más de 15.000 habitantes
Poblaciones entre 15.000 y 2.000 habitantes
Poblaciones de menos de 2.000 habitantes".

[615] Debe entenderse como sistemas generales las redes de Entidades Supramunicipales, las de los Municipios o incluso las de urbanizaciones no atendidas por las anteriores.

4 del art. 39, se dispone que en el caso que se solicite una concesión para una nueva captación de agua se tendrá que proponer un perímetro de protección al amparo del art. 173 del RDPH. La definición del perímetro coincide con la que realizamos al inicio del estudio[616]. Por otro lado, se afirma que se "definirá la compatibilidad de actividades potenciales y expectantes en cada una de las zonas de discretización".

Para acabar, queremos señalar que nos llama la atención el apartado 5 del art. 39 en el que se expresa que "una vez definidos los perímetros a que se refieren los apartados anteriores, las actividades que se ejerzan sobre ellos tendrán las limitaciones que, con carácter general, establece el artículo 89 de la LA". Artículo que como sabemos equivale al actual art. 97 del TRLA y que se refiere a perímetros que han de estar ya definidos en el PH respectivo, aspecto que no se cumple en este caso. Ahora bien, aunque este artículo establece normas más protectoras y limitativas que las que se establecen en el art. 173 RDPH, ya que parte de una prohibición general del ejercicio de actividades que pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico, no encontramos razones jurídicas de peso que impidan al planificador elegir esta opción más cautelar.

C) Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y II

En ninguno de los dos planes se hace referencia al establecimiento de perímetros para proteger las aguas frente a la degradación y contaminación. Unicamente se establece que una serie de unidades hidrogeológicas cuentan

[616] En concreto se expresa: "Dicho perímetro se definirá mediante una poligonal georreferenciada e incluirá una zonificación respecto al grado creciente de limitaciones de uso de suelo con la proximidad a la captación (…)".

con la declaración de sobreexplotación[617]. No podemos olvidar que aunque estas declaraciones no limiten directamente la ordenación de los usos del suelo, si lo hacen indirectamente desde el momento que no se podrá contar con nuevas concesiones de aguas subterráneas en la zona sobreexplotada. Condicionamiento de primer orden para las actividades o instalaciones que se quieran asentar en la zona.

D) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero

Con relación a las medidas de protección de los acuíferos, el plan objeto de estudio no establece ninguna medida específica. Se limita a realizar afirmaciones genéricas y declarativas que no aportan nada nuevo[618].

E) Plan Hidrológico de la Cuenca del Guadalquivir

Para el estudio de los perímetros de protección de los acuíferos subterráneos establecidos en la cuenca del Guadalquivir hemos de hacer referencia a los anexos 13 y 14 del PHC respectivo.

En el apartado A del anexo 13 se definen los perímetros que se contemplan en el art. 56.2 TRLA, es decir aquellos en los que no se podrá

[617] En concreto en el art. 23 del PHC del Guadiana I se afirma que las unidades hidrogeológicas 04.04 y 04.06 cuentan con la declaración definitiva de sobreexplotación y en el también art. 23 del PHC del Guadiana II se expresa que en la actualidad, el acuífero núm. 25 cuenta con la declaración de sobreexplotación de una parte importante de su área detallada en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva, núm. 283, de 12 de diciembre de 1988.

[618] En concreto en el art. 15 se dice: “Las zonas de los acuíferos a proteger preferentemente serán las relacionadas con los abastecimientos a poblaciones, explotaciones industriales de envasado de aguas minerales, así como espacios ecológicos de especial interés”. Más adelante en el art. 17 se afirma: “Las medidas de protección de los acuíferos estarán encaminadas a limitar las extracciones en unos casos y en otros a protegerlos frente a la contaminación, sobre todo en los acuíferos que por sus características se dediquen al abastecimiento a poblaciones”.

otorgar nuevas concesiones de aguas subterráneas a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en Comunidades de Usuarios. En el apartado B del mismo se definen perímetros de protección en los que el organismo de cuenca podrá imponer las limitaciones del art. 173.4 al otorgamiento de nuevas concesiones de aguas y autorizaciones de vertido. En el apartado C del anexo se definen perímetros de protección en los que se limitaran las instalaciones o actividades que se señalan en el art. 173.6, especialmente las relacionadas con vertidos líquidos y sólidos, salvo informe favorable y particularizado del organismo de cuenca, a fin de proteger la calidad del agua de la unidad. En el apartado D del anexo se definen perímetros de protección para proteger tramos fluviales que se alimentan básicamente con el drenaje de aguas subterráneas. En cada perímetro se establecen las limitaciones que el organismo de cuenca podrá imponer al otorgamiento de nuevas concesiones de aguas y autorizaciones de vertido. Como postula el art. 173.5, con relación a las actividades e instalaciones del art. 173.6 y, sobre todo, con relación a los vertidos líquidos y sólidos, éstas precisaran para ser autorizadas por el organismo competente el informe favorable del organismo de cuenca.

En el anexo 14 se definen, dentro de las unidades hidrogeológicas, perímetros de protección de captaciones de agua para abastecimiento a poblaciones. Las determinaciones que se establecen son de dos tipos:

- Siguiendo al art. 173.4 se imponen limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones de aguas y autorizaciones de vertido[619]. Como ejemplo de

[619] Con relación a la prohibición o restricción de autorizaciones de vertidos contaminantes *vid*. las unidades hidrogeológicas 05.1, 05.2, 05.04, 05.06, 05.07, 05.8, 05.09, 05.10, 05.11, 05.12, 05.13, 05.15, 05.20, 05.21, 05.22, 05.23, 05.24, 05.25, 05.26, 05.27, 05.28, 05.29, 05.30, 05.31, 05.32, 05.33, 05.34, 05.35, 05.36, 05.37, 05.38, 05.39, 05.40, 05.42, 05.43, 05.44, 05.45, 05.46, 05.48.

limitaciones de nuevas concesiones de aguas todas las unidades hidrogeológicas citadas en el plan menos la unidad hidrogeológica 05.41.

- De acuerdo con el art. 173.5 se imponen condicionamientos en el ámbito del perímetro a ciertas actividades o instalaciones que pueden afectar a la cantidad o a la calidad de las aguas subterráneas. Éstas son las que se señalan en el apartado 6 del mismo artículo y precisan para ser autorizadas por el organismo competente el informe favorable del organismo de cuenca. Un ejemplo es el de la unidad hidrogeológica 05.41 que establece con relación a este condicionamiento un perímetro circular, de 500 metros de radio con centro a Cabra del Santo Cristo, siendo las coordenadas UTM[620] en la hoja topográfica número 948, X = 472,90; Y 4.158,40.

F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar

El art. 39 del plan establece la previsión de que, de acuerdo con el art. 173.2 RDPH, se determinen perímetros que tengan por finalidad la protección de captaciones de agua para abastecimiento a poblaciones. Esta determinación se plasmará progresivamente en función de dos factores esenciales: la población realmente abastecida y el nivel de riesgo de contaminación que tenga la captación. Con relación a la población abastecida se tendrá en cuenta esta escala:

- Más de 15.000 habitantes.
- Entre 2.000 y 15.000 habitantes.
- Menos de 2.000 habitantes.

Para preservar al perímetro de la contaminación se expresa, en el art. 36.3 del plan, que no se podrá otorgar una autorización con carácter

[620] Las siglas UTM hacen referencia a las palabras en inglés del sistema *Universal Transverse Mercator*. Se trata de un sistema de aceptación internacional que se utiliza

inmediato aunque se trate de vertidos de escasa importancia. De manera que aún en estos casos es muy posible que se deniegue la autorización si se imponen limitaciones en este sentido en el documento de delimitación del perímetro.

En armonía con esta política preventiva, se dispone que a partir de la entrada en vigor del plan, en las peticiones de concesión se tendrá que incorporar una propuesta de perímetro de protección basándose en un estudio técnico.

G) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, Norte II y Norte III

En los tres planes se contempla la misma disposición en relación con la protección de las aguas subterráneas. Esta coincide, en referencia con la finalidad de protección, con lo que se postula en el art. 173.2. En concreto en el art. 15 de los tres planes se afirma que los acuíferos serán objeto de especial protección cuando sus aguas se destinen a abastecimiento a poblaciones y si están situados o afectan a espacios naturales protegidos o a ecosistemas de gran valor[621].

H) Plan Hidrológico de Cuenca del Segura

No hace referencia a perímetros de protección ni a la protección de los acuíferos.

---

en el ámbito de la cartografia y la topografia.

[621] Literalmente el art. 15 expresa: "Las cuencas, embalses, cauces y acuíferos serán objeto de especial protección:
a) Cuando sus aguas se destinen a abastecimiento de poblaciones.
b) Si estuviesen situados o afectasen a espacios naturales protegidos o ecosistemas de gran valor, en particular los recogidos en los planes de ordenación de recursos naturales.
c) Cuando sean susceptibles de un uso recreativo que exija su ordenación".

I) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro

El anejo 10 del plan se rubrica "actuaciones de recarga y protección de acuíferos" y en él se dispone la posibilidad de definir diversos tipos de perímetros[622]:

- En primer lugar, en el apartado 1.2 del anejo se relacionan las unidades hidrogeológicas en las que se prevé realizar un estudio para ver si es necesario definir el tipo de perímetro que se regula en el art. 56.2 TRLA y 172 del RDPH, es decir aquellos dentro de los cuales no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas, a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en Comunidades de Usuarios.
- Los perímetros de protección propiamente dichos se contemplan en el apartado 1.5 del anejo. En el punto 1.5.1. se relacionan 22 captaciones para abastecimiento en las que se prevé establecer, en el primer horizonte del plan, perímetros de protección. En el punto 1.5.2. se relacionan dos zonas de especial interés para que a lo largo del primer horizonte del plan se establezcan los perímetros de protección. Por último, en el punto 1.5.3. se relacionan 39 enclaves que corresponden a captaciones de abastecimiento y a zonas de especial interés respecto a las cuales se prevé delimitar un perímetro de protección a lo largo del segundo horizonte del plan[623]. Todos estos

[622] Este anexo concreta las previsiones de los arts. 102.4 y 113 del plan. En el primero se afirma: "En los lagos y lagunas que se han considerado más importantes por su población de aves o por su riqueza biológica se establecerán, por quien corresponda, los perímetros de protección en aquellas que se consideren relacionadas con las aguas subterráneas. Estos perímetros de protección se definirán dentro del primer horizonte del plan en aquellas zonas de importancia internacional, y dentro del segundo en las de importancia nacional". En el art. 113 se dice: "Durante el desarrollo del plan hidrológico se estudiará si existe algún acuífero o unidad hidrogeológica sobre los que proceda la declaración provisional de acuífero sobreexplotado, en riesgo de estarlo, susceptible de ser recargado artificialmente, o bien el establecimiento de un perímetro de protección. Las unidades hidrogeológicas en las que se iniciarán estos estudios y sus horizontes temporales quedan recogidos en el anejo 10 de este texto".

[623] Con relación a los horizontes de los PPHH el art. 1 de la Orden de 24 de septiembre

perímetros de protección que se prevén se encuentran regulados en el art. 56.3 del TRLA y art. 173 del RDPH ya estudiados.

Por otro lado, en el apartado 2 del mismo anejo se establecen una serie de normas que se han de aplicar a las diferentes unidades hidrogeológicas sin tener que esperar a los diferentes horizontes del plan. Estas normas tienen carácter subsidiario hasta que no se redacten otras basadas en estudios más específicos que deberán ir desarrollándose. Dentro de cada unidad se lleva a cabo una zonificación donde se distinguen cinco tipos de zonas:

1. Zona sin restricciones, donde no se establece ninguna restricción especial y sólo se requerirá el obligado cumplimiento de la normativa general.
2. Zona condicionada, en estas áreas la ejecución de nuevas obras de captación estará condicionada a la previa realización de estudios de detalle.
3. Zona con limitaciones específicas. Regulada en función de condicionantes hidrogeológicos concretos.
4. Zona de protección para abastecimiento urbano y/o especial interés: considerada en función de sus particulares características hidrogeológicas y locales.
5. Zona no autorizada. Aquella en la que no se permiten nuevas autorizaciones concesionales.

4. Reservas de terreno necesario para las actuaciones y obras previstas

4.1. La constitucionalidad de las reservas de terrenos en los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios cuando se trata de los terrenos

---

de 1992, por la que se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de las cuencas intercomunitarias, establece el primer horizonte en el año 2002 y el segundo horizonte en el año 2012.

imprescindibles para la realización de las infraestructuras hidráulicas básicas requeridas por el plan

En el art. 43.1 TRLA se dice que "en los planes hidrológicos de cuenca *se podrán establecer reservas*, de agua y *de terrenos*, necesarias para las *actuaciones y obras* previstas"[624].

Con relación a esta reserva de terrenos la STC 227/88 afirma: "(…) las reservas de terrenos afectan directamente a la planificación territorial, de competencia autonómica (…) 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 qué circunstancias puede producirse dicho menoscabo (…) 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*[625]*, también debe serlo la reserva de terrenos imprescindible para realizarlas; pero sólo en este supuesto la reserva de terrenos contenida en*

[624] La cursiva es nuestra para destacar los aspectos que nos interesan.

[625] Con relación a "las infraestructuras básicas requeridas por el plan", contempladas en el art. 42.J) como contenido obligatorio de los PPHHC, el TC afirma: "(…) 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". Queda claro que el TC, en el caso de los PPHHC intercomunitarios, incluye dicho contenido dentro del art. 149.1.22 CE.

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"[626]. De manera que, de acuerdo con el TC, la potestad que tiene el Estado, según el art. 43.1 TRLA, para establecer las reservas de terrenos imprescindibles para realizar las infraestructuras hidráulicas básicas establecidas en el plan se encuadra en el art. 149.1.22 CE.

Hemos de destacar el carácter potestativo de dicho contenido en los PPHHC, a diferencia de los contenidos estudiados con anterioridad, que tienen, como el propio art. 42 establece, carácter obligatorio. En este sentido, será interesante estudiar el grado de asunción de este contenido en los diferentes PPHHC intercomunitarios.

También queremos señalar que *las reservas de terrenos* están vinculadas a las infraestructuras básicas a realizar en el futuro, de acuerdo con lo previsto en el plan y se trata de reservas para el aprovechamiento por el Estado. De manera que son reservas en sentido subjetivo[627].

4.2. Equiparación entre las expresiones "actuaciones y obras previstas" del artículo 43.1 y "infraestructuras básicas requeridas por el plan" del artículo 42.1, g), o') del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Antes que nada queremos hacer unas aclaraciones sobre el objeto que determina la posibilidad de reservas de terrenos previstas en un PH estatal, es

[626] El art. 41.3 LA equivale al actual art. 43.1 TRLA.
[627] Así lo señalan también ORTIZ DE TENA, en *Planificación Hidrológica, op. cit.* , p. 257 y MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, en "La Ley de Aguas...", *op. cit.*, p. 671.

decir sobre las infraestructuras básicas requeridas por el plan. Las infraestructuras básicas que obligatoriamente se han de incluir en el plan, se definen en el art. 85 RAPAPH[628] como aquellas que forman parte de los sistemas de explotación que posibilitan la satisfacción y ampliación de las demandas, en definitiva la oferta del recurso hidráulico. El Plan podrá incluir otras infraestructuras pero estas no tendrán la condición de básicas.

Aquí se evidencia que el concepto de "obra o infraestructura hidráulica" es mucho más amplio que el de "infraestructura básica" que se define en el art. 85.1 RAPAPH. Dentro de este último concepto no se incluyen, entre otras infraestructuras, las de saneamiento y depuración de las aguas, infraestructuras que si que forman parte, en cambio, del concepto de obra hidráulica. Corrobora esta afirmación la definición de "obra hidráulica" del art.122 TRLA[629].

---

[628] El art. 85 RAPAPH reza como sigue:
"1. A los efectos de su obligada inclusión en el Plan Hidrológico de cuenca, se entenderá por *infraestructuras básicas de 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.
2. Asimismo, el Plan podrá incluir 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.
3.El Plan Hidrológico incorporará el catálogo de infraestructuras básicas para los diferentes horizontes temporales, a que hace referencia el artículo 73.4 con el grado de definición de que se disponga en ese momento".

En el apartado 4 del art. 73 RAPAPH se dice: "Cada sistema de explotación de recursos se referirá a un horizonte temporal, debiendo incluirse en todo caso el correspondiente a la situación existente al elaborarse el Plan. Salvo autorización del Ministerio de Medio Ambiente, los sistemas de explotación se referirán a dos horizontes temporales:
Uno de diez años, en el que se considerará la satisfacción de las demandas previsibles.
Otro de veinte años, en el que se estimarán las posibilidades de ampliación de las demandas correspondientes a los diferentes usos".

Hemos de señalar que de acuerdo con el FJ 17 de la STC 118/1998, de 4 de junio, tanto el art. 85 como el art. 73 RAPAPH no tienen carácter básico y por tanto no son de aplicación directa en las Comunidades Autónomas actoras respecto de los PPHHC intracomunitarios.

[629] El artículo citado define las obras hidráulicas como sigue: "A los efectos de esta

Nos parece oportuno destacar del art. 85.1 RAPAPH la expresión "se entenderá por infraestructuras básicas de las obras y actuaciones", porque iguala o equipara el sentido de las expresiones "infraestructuras básicas" y "actuaciones y obras". Llamamos la atención sobre ello porque el art. 43.1 TRLA, cuyo contenido es objeto de estudio en este trabajo, no utiliza la expresión: reservas de terreno para "las infraestructuras básicas requeridas por el plan" citada en el art. 42.1,g),o') TRLA, sino que literalmente hace referencia a las reservas de terreno necesarias para "las actuaciones y obras previstas". Esta expresión señalada en el art. 85.1 RAPAPH, pone en relación las expresiones de ambos artículos y confirma la interpretación de que la cita del art. 43.1 se refiere a las infraestructuras básicas requeridas por el plan comprendidas en el art. 42.1,g),o'), tal como también pone de manifiesto la STC 227/1988 en el FJ 20e), en la parte transcrita al empezar este apartado.

El segundo apartado del art. 89 RAPAPH, que desarrolla reglamentariamente el art. 43.1 TRLA, se pronuncia en el sentido de la STC 227/88 en un doble aspecto, al decir que "la reserva de terrenos comprenderá los necesarios para poder ejecutar las infraestructuras básicas contempladas en el Plan Hidrológico a que se refiere el artículo 85". El primer aspecto ya se ha comentado con anterioridad y hace referencia a la utilización con

---

Ley, se entiende por obra hidráulica la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente avenidas, tales como presas, embalses, canales de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de agua pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico".

significado equivalente en el ordenamiento de las expresiones "actuaciones y obras previstas"[630] e "infraestructuras básicas requeridas por el plan"[631]. El segundo aspecto hace referencia a que las reservas de terrenos serán las imprescindibles o estrictamente necesarias, pues en caso contrario se estaría vulnerando la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

4.3. La preocupación en la legislación de aguas por el respeto de las citadas reservas de terrenos en la ordenación de los usos del suelo y los problemas interpretativos que presenta

Para hacer realidad el mandato que el art. 43.3 TRLA establece de que las reservas de terreno estudiadas e incluidas en los PPHHC *deberán ser respetadas* en los diferentes instrumentos que ordenan los usos del suelo[632], el TRLA cuenta con una serie de artículos que se introdujeron cuando se reformó la LA por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Los artículos a los que nos referimos, y que van a ser objeto de estudio a continuación, son el 25.4 y el 128.3 y 4 del TRLA.

Con relación al art. 25.4 TRLA[633], tenemos que señalar que cabria incluir las reservas de terrenos dentro de la expresión "régimen y aprovechamientos de las aguas continentales" de acuerdo con la interpretación que hace el TC del art. 43.1 TRLA[634]. De manera que las

[630] Que se utiliza en el art. 43.1 TRLA.
[631] Que se utiliza en el art. 42.1, g), o') y en el art. 89.2 RAPAPH, desarrollo reglamentario del art. 43.1 TRLA.
[632] El artículo citado dice: "Las previsiones de los Planes Hidrológicos a que se refieren los apartados anteriores deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio".
[633] *Vid*. la transcripción de este precepto en nota a pie de página *ut supra*.
[634] Como ya hemos visto con anterioridad, en el FJ 20e) de la STC 227/88 se viene e decir que las reservas de terrenos necesarias para realizar las infraestructuras básicas forman parte de lo que se entiende por protección y aprovechamiento del dominio público hidráulico.

Confederaciones Hidrográficas en el informe previo que emitan sobre los planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en materia de ordenación del territorio y urbanismo tendrán que tener en cuenta, entre otras cuestiones, si tales planes respetan las reservas de terrenos establecidas en los PPHHC.

De todas formas, es el art. 128 TRLA el que de una manera más clara y específica sirve para garantizar que se cumpla con el mandato del art. 43.3 TRLA, estableciendo las medidas coordinadoras que se explican a continuación. Recordemos que, en el apartado tercero de este precepto[635], se hace referencia de manera especial "a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes hidrológicos de cuenca" y para proteger su destino se exige, en el caso de las cuencas intercomunitarias, antes de la aprobación inicial de la adopción, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística, informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente "que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico". En el apartado cuarto del art. 128 TRLA[636] se hace referencia a una consecuencia lógica de la reserva de terrenos: que éstos tengan "la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable" y que ésta sea la adecuada "para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y

[635] *Vid*. la transcripción del mismo en nota a pie de página *ut supra*.

[636] El art. 128.4 TRLA reza como sigue: "Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales. Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación".

su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales". Esta medida además facilitará la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación urbanística, ya que si se aplica correctamente, el informe con carácter vinculante que, de acuerdo con el art. 128.3, ha de emitir el Ministerio de Medio Ambiente con relación a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas contemplados en los PPHHC, tendrá necesariamente sentido favorable.

Para hacer posible que los planes que ordenan los usos del suelo respeten las reservas de terreno objeto de estudio de acuerdo con lo previsto en el art. 43.3 TRLA, se dispone, en el tercer apartado del art. 89 RAPAPH, que los organismos de cuenca tendrán que hacer saber a las Administraciones Públicas competentes en materia de "Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbano"[637] las delimitaciones de las zonas objeto de reserva.

Queremos apuntar que tanto en el apartado tercero como en el apartado cuarto del art. 128 TRLA se utiliza la expresión obras hidráulicas de "interés general". Expresión que como sabemos se recoge en el art. 149.1.24 CE para señalar que las "obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma" es competencia exclusiva del Estado. De acuerdo con el art. 46 TRLA[638] que las define, este concepto de obra

[637] Utilizamos la expresión literal del art. 89.3 porque nos sirve para demostrar que cuando en el art. 43.3 TRLA se dice de manera incorrecta "instrumentos de ordenación urbanística del territorio", está significando tanto los instrumentos de ordenación del territorio como los de planificación urbanística.

[638] El art. 46 TRLA reza como sigue: "1. Tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general y serán de competencia de la Administración General del Estado, en el ámbito de las cuencas a que se refiere el artículo 21 de esta Ley:

a) Las obras que sean necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, al objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca.
b) Las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos

hidráulica es más amplio que el de infraestructura básica, que ya hemos analizado con anterioridad, y comprende, entre otras, estas infraestructuras básicas en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Como dice PAREJA LOZANO, con relación al resto de las obras hidráulicas no incluidas en el apartado 3 y 4 del art. 128 TRLA, al no disfrutar de la prevalencia establecida en el citado artículo se han de ajustar a las determinaciones del planeamiento urbanístico[639].

---

como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes de dominio público hidráulico.

c) Las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma.
d) Las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

2. El resto de obras hidráulicas serán declaradas de interés general por Ley.

3. No obstante lo señalado en el apartado anterior, podrán ser declaradas obras hidráulicas de interés general mediante Real Decreto:

a) Las obras hidráulicas contempladas en el apartado 1 en las que no concurran las circunstancias en él previstas, a solicitud de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubiquen, cuando por sus dimensiones o coste económico tengan una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca hidrográfica.
b) Las obras necesarias para la ejecución de planes nacionales, distintos de los hidrológicos, pero que guarden relación con ellos, siempre que el mismo plan atribuya la responsabilidad de las obras a la Administración General del Estado, a solicitud de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio ser ubique.

4. La declaración como obras hidráulicas de interés general de las infraestructuras necesarias para la transferencia de recursos, a que se refiere el párrafo c), apartado 1 del artículo 45 de la presente Ley, sólo podrá realizarse por la norma legal que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional".

[639] El autor citado afirma: "Tal articulación, en un criterio a nuestro juicio respetuoso con los principios que integran el bloque constitucional, debería fundamentarse en los siguientes parámetros: A) La decisión sobre la ejecución del proyecto debe recaer en la administración que ostente la competencia sectorial, en nuestro caso la correspondiente administración hidráulica, que podrá ser autonómica o estatal según la naturaleza de las obras que se pretenden ejecutar, mientras que B) se integran en el ámbito competencial propio de la ordenación del territorio y el urbanismo las decisiones relativas a la localización e incidencia territorial del proyecto". *Vid*. "Obras hidráulicas y régimen urbanístico", en EMBID IRUJO (Dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 289-290.

Como podemos ver por todo lo explicado hasta ahora, la reserva de terrenos, independientemente de su titularidad, significa la imposición de una serie de limitaciones del uso del suelo y, a veces, la privación de la propiedad a través de la expropiación forzosa. En el caso que estas reservas se determinen, tienen la validez temporal que se fije en el PHC en función de los diferentes horizontes temporales en que se sitúen[640].

4.4. Estudio del tema desde la perspectiva del artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

De entrada, del análisis de este artículo[641] vemos que las reservas de terrenos necesarias para ejecutar las infraestructuras básicas contempladas en el PHC no se pueden subsumir dentro de las circunstancias enumeradas en el mismo. De manera que estos terrenos en principio no tendrían la protección urbanística que representa la condición de suelo no urbanizable. La LRSV es como sabemos del año 1998. Nosotros creemos que ante la evidencia acabada de anotar, se reforma la LA a través de la Ley 46/1999 que entre otras cuestiones crea un nuevo Título VIII que se rubrica "de las obras hidráulicas" y en el que se redacta el art. 128.4. Este artículo[642] dice que los terrenos reservados objeto de nuestro estudio "tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales". De manera que, como vemos, este precepto

[640] En este sentido se manifiesta ARRIETA ÁLVAREZ. *Vid*. "De la planificación hidrológica", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la... op. cit.*, p. 240. También recogen esta opinión MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA. *Vid*. "La Ley de Aguas…", *op. cit.*, p. 671. Estos autores se atreven incluso a ir más allá y afirman que "bajo la reserva de terrenos se esconde en realidad un conjunto de disposiciones de naturaleza urbanística".
[641] *Vid*. su transcripción en nota a pie de página *ut supra*.

introduce una serie de valores protectores y medioambientales que hace que la clasificación del suelo sea, de acuerdo con el art. 9 LRSV, la de no urbanizable.

5. Las zonas declaradas de protección especial

De acuerdo con el apartado 2 del art. 43 TRLA "*Podrán ser declarados de protección especial* determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, *de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección*"[643].

Según la STC 227/88: "El art. 41.2[644] 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

---

[642] *Vid*. su transcripción en nota a pie de página *ut supra*.

[643] Como muestra de la significación espacial que tienen los espacios naturales en el territorio de las cuencas intercomunitarias, tenemos que saber que la superficie que ocupan asciende a la relevante cifra de 50.000 km2, que representa en 10% del territorio total ocupado por las cuencas intercomunitarias. *Vid*. el cuadro 4-VI del libro P*lan Hidrológico. Síntesis… op. cit*, p. 79.

[644] Recordamos que el art. 41 de la LA equivale al 43 del TRLA.

impugnada ordena en este punto es que, *cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial (…) 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 demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio* (art. 41.3)"[645].

Es evidente que el art. 43.2 responde a la necesidad de compatibilizar la protección del medio ambiente de manera coherente, con el respeto al reparto competencial, establecido en la CE, teniendo en cuenta la interacción entre los diferentes elementos que lo constituyen y en concreto, en este caso, la intima relación entre el agua y el entorno natural afecto al mismo[646].

5.1. La inclusión de las zonas húmedas en el artículo 43.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Con relación a los espacios a los que se hace referencia en el art. 43.2 TRLA, de su redacción se deduce que quedan incluidas las zonas húmedas[647]. Éstas se definen en el art. 111 TRLA como aquellas zonas que son

[645] La cursiva es nuestra.

[646] ORTIZ DE TENA al analizar este contenido también destaca que el legislador introduce una norma de protección del medio ambiente por la relación que existe entre el recurso objeto de planificación con la protección de su entorno o medio natural. *Vid*. *Planificación hidrológica*, *op. cit*., p. 258.

[647] MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA también se manifiestan en este sentido al afirmar que las zonas húmedas deben considerarse una variante dentro del supuesto genérico del art. 43.2. En el art. 92 (que ha sido objeto de reforma por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) se pone a la misma altura, es decir se trata con igual consideración con relación a su protección a "los ecosistemas terrestres y a los humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua". *Vid*. "La Ley de Aguas...", *op. cit*., p. 671.

pantanosas o encharcadizas, aunque hayan sido creadas artificialmente[648].

De la lectura del art. 111 TRLA se llega a la conclusión que existen dos grados de protección de las zonas húmedas[649]. La protección ejercida por la administración hidráulica, que se dará en todo caso, y la establecida por la administración medioambiental, donde encontramos una protección específica y cualificada. El segundo grado de protección más intenso se reserva para la protección de los humedales que posean un especial interés natural o paisajístico[650]. Como podemos ver, los dos grados de protección se complementan[651].

---

[648] En el RDPH se profundiza en el concepto. Haremos referencia a dicha norma teniendo presente que según el TC estas prescripciones infralegales solo pueden tener valor supletorio de la normativa autonómica. El art. 275 del RDPH expresa que forman parte de las mismas:
"a) Las marismas, turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, estén integradas por aguas remansadas o corrientes y ya se trate de aguas dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales.
b) Las márgenes de dichas aguas y las tierras limítrofes en aquellos casos en que, previa la tramitación del expediente administrativo oportuno, fuera así declarado, por ser necesario para evitar daños graves a la fauna y a la flora".

TOLEDO JÁUDENES señala que la legislación vigente, siguiendo la definición del art. 1 del "Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas", concertado en Ramsar, adopta un concepto expansivo de zona húmeda, ya que estrictamente la zona húmeda alude a una zona con encharcamiento temporal, de aguas remensadas y de origen temporal. *Vid*. "De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la… op.cit.*, pp. 949-950.

Según DELGADO PIQUERAS cuando se habla de humedales se hace referencia a los ecosistemas que poseen una superficie encharcada de escasa profundidad que forman parte o bien del dominio público hídrico o bien del dominio público marítimo terrestre, de manera que o se les aplica la legislación de las aguas continentales o la legislación de costas. *Vid*. *Derecho de aguas... op.cit.*, p. 269-270.

[649] Sobre las zonas húmedas y su protección *vid*., entre otros: CALVO CHARRO, *El régimen jurídico de los humedales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 77-266 y DELGADO PIQUERAS con relación a la obra citada *ut supra* y la voz "Humedales, protección", en ALONSO GARCÍA, ENRIQUE y LOZANO CUTANDA (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2005.

[650] En este sentido en el art. 275.3 RDPH se dice: "Cuando en estas zonas existan valores ecológicos merecedores de una protección especial, la normativa aplicable a las mismas será la prevista en la disposición legal específica".

[651] Los apartados 3, 4 y 5 del art. 111 rezan como sigue: "3. Toda actividad que afecte a

5.2. Relación entre los instrumentos de ordenación de los espacios naturales y los planes hidrológicos de cuenca

El apartado 2 del art. 43 del TRLA, al expresar que "los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección" no hace más que ratificar lo que ya se establece en los artículos estudiados de la LCEN[652], de acuerdo con la

---

tales zonas requerirá autorización o concesión administrativa. 4. Los Organismos de cuenca y la Administración ambiental competente coordinarán sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico. 5. Los Organismos de cuenca podrán promover la declaración de determinadas zonas húmedas como de especial interés para su conservación y protección, de acuerdo con la legislación medioambiental". Al analizar este artículo la doctrina ya señaló, desde un primer momento, que el régimen de estas zonas se encuadraba, sobre todo, en la legislación de los espacios naturales protegidos, de acuerdo con el giro protector y conservacionista que se había dado a estas zonas en el ordenamiento. *Vid.* MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, "La Ley de Aguas...", *op. cit*., pp. 536-537.

[652] Los apartados 2 y 3 del art. 5 de la LCEN establecen que: "2. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes. 3. Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior". El contenido de la DA tercera de la LCEN es el que sigue: "Lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación directa de otras leyes estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales respecto de las que esta Ley se aplicará supletoriamente". Por otro lado, y de acuerdo con el art. 9.3 de la LCEN, *la determinación de las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales y de las zonas húmedas*, existentes en cada cuenca hidrográfica, *condicionará el contenido de los PPHH*, no solo los de las cuencas intercomunitarias, cuya elaboración corresponde al Estado, sino también los planes de las cuencas intracomunitarias, cuya elaboración corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva.

En esta misma línea, el art. 25 de la LCEN expresa que de acuerdo con la información suministrada por las Comunidades Autónomas, en cuyo territorio se

interpretación que defendimos en el capítulo segundo: que los PPHHC están condicionados, en relación con determinadas cuestiones, por los planes de los espacios naturales y los humedales[653].

Como señalamos en el capítulo segundo, una interpretación coherente de los artículos de la LCEN y el art. 43.2 del TRLA, en referencia a la relación que se establece entre los PPHHC y los planes que regula la LCEN, de manera que encontremos sentido a todos ellos, nos conduce a considerar que los PPHHC se encuentran condicionados por las previsiones establecidas con relación a las necesidades hídricas en cantidad y calidad de los espacios naturales y los humedales[654], pero que en ningún momento los instrumentos que contempla la LCEN están facultados para ordenar directamente los usos del agua y la protección del dominio público hídrico y su entorno, de acuerdo

---

encuentren zonas húmedas, se elaborará y mantendrá permanentemente actualizado por el Estado un Inventario Nacional de Zonas Húmedas con la finalidad de conocer su evolución *y si es necesario indicar las medidas de protección que deben recoger los PPHHC*.

[653] En este sentido se manifiesta la doctrina. En concreto DELGADO PIQUERAS afirma: "(…) a través de la potestad de declarar espacios naturales protegidos y dotarles del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la autoridad ambiental puede imponer en la planificación hidrológica un límite claro a las posibilidades de aprovechamiento del recurso hídrico, logrando la prevalencia inmediata del interés ambiental sobre cualquiera otra demanda en conflicto(…). La importancia de esta intervención de cara a la tutela de los humedales es obvia". *Vid*. "Calidad de las aguas y protección de los humedales", en EMBID IRUJO (Dir.), *La calidad de… op. cit.*, p. 90. El mismo autor se pronuncia con las mismas palabras pero referido al medio hídrico en general en *Derecho de aguas... op. cit.*, p. 187.

[654] DELGADO PIQUERAS se pronuncia en el mismo sentido. *Vid*. "Calidad de las…", *op. cit.*, pp. 90-91. El mismo autor manifiesta que una de las funciones de la planificación hidrológica de cuenca es la previsión de las necesidades y requisitos para conservar las zonas húmedas, estas se deberán tener en cuenta a la hora de establecer los diferentes contenidos de la planificación de cuenca. Es evidente que para garantizar el equilibrio hidrológico cualitativo y cuantitativo del ecosistema hay que actuar más allá del perímetro de la zona protegida, hay que actuar en el conjunto de la cuenca hidrográfica. De manera que se condicionaran sobre todo contenidos como la asignación y reserva de recursos, las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales, las previsiones sobre transformaciones en regadío, los perímetros de protección, los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos, las directrices para la recarga y protección de los acuíferos y las condiciones para la ejecución de los aprovechamientos energéticos. *Vid*. *Derecho de aguas… op. cit*., p. 275-280.

con el principio de especialidad y especificidad. Hay que pensar, además, que carecería de todo sentido que los PPHHC intercomunitarios se vieran supeditados, con relación al dominio público hidráulico en general, a lo establecido por las diferentes Comunidades Autónomas en los planes que regula la LCEN. Por otro lado, esto llevaría a romper con el principio de unidad de cuenca en la actuación sobre el dominio público hidráulico.

Con relación a la articulación de la transmisión de la información necesaria para cumplir con el mandato del art. 43.2 TRLA, el desarrollo reglamentario regula la manera en que se llevará a cabo. Dicha ordenación se caracteriza por la obligación que tienen los organismos ambientales competentes de informar y de dar a conocer las zonas protegidas a los organismos de cuenca. En el apartado segundo del art. 90 RAPAPH se dice así: "Los Organismos competentes remitirán a los Organismos de cuenca, durante la elaboración de los Planes Hidrológicos, la relación de zonas protegidas para su toma de consideración en dichos Planes"[655].

[655] La STC 118/1998, de 4 de junio, que resuelve los conflictos de competencia acumulados que presentaron en su dia el Gobierno vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en los que recurrieron diversos preceptos del RAPAPH, declara que el apartado 4 del art. 90 RAPAPH invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria. De acuerdo con el apartado 4 del citado artículo, en el caso que la incoación del expediente de declaración de zona protegida se realice con posterioridad a la aprobación del PHC, éste deberá ser preceptivamente informado por el organismo de cuenca correspondiente. Al respecto en el FJ 23 se afirma: "La declaración de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico, cuando se hallen enclavadas dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria, según la doctrina antes expuesta. Por tanto, el informe preceptivo, aunque no sea vinculante, de un organismo incardinado en la propia Administración del Estado, exigido como requisito previo para la declaración por la Comunidad Autónoma de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico condiciona indebidamente el ejercicio por ésta de sus competencias propias (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 5; 118/1996, fundamento jurídico 22; 197/1996, fundamento jurídico 13). Tal requisito, en cuanto, como decimos, condiciona la competencia autonómica, no encuentra cobertura en competencia estatal alguna, dado que la facultad de declarar tales zonas corresponde en su ámbito territorial a la Comunidad Autónoma,

5.3. La reforma del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: mantenimiento sustancial de las relaciones preexistentes entre los planes objeto de estudio

Con relación a las zonas protegidas, en esta reforma se incluye como contenido obligatorio de los PPHHC "la identificación y mapas de las zonas protegidas". Se añade también el art. 99 bis con la denominación de "Registro de Zonas Protegidas" en el que se establece que "para cada demarcación hidrográfica[656] existirá al menos un registro de las zonas que

---

por lo que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, y así se declara".

[656] En el art. 16 bis del TRLA (introducido por la reforma que significa la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) se define la demarcación hidrográfica como sigue: "1. Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.

Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

2. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.

3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte del acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.

4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta ley sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.

5. El Gobierno, por real decreto, oídas las comunidades autónomas, fijará el ámbito

hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua" y se precisan que zonas han de incluirse necesariamente en dicho registro[657]. De su lectura deducimos varias cuestiones: en primer lugar la zona susceptible de ser declarada protegida se ve ampliada por la reforma, ya que en su virtud no sólo se incluyen las zonas declaradas como tales por

---

territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico".

[657] En el apartado 2 del citado artículo se dice que "en el registro se incluirán necesariamente:

a) Las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada a consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de al menos 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados.

b) Las zonas que, de acuerdo con el respectivo plan hidrológico, se vayan a destinar en un futuro a la captación de aguas para consumo humano.

c) Las zonas que hayan sido declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico.

d) Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño.

e) Las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

f) Las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

g) Las zonas declaradas de protección de hábitats o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección.

h) Los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con su legislación específica.

3. Las Administraciones competentes por razón de la materia facilitarán, al organismo de cuenca correspondiente, la información precisa para mantener actualizado el Registro de Zonas Protegidas de cada demarcación hidrográfica bajo la supervisión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación.

El registro deberá revisarse y actualizarse junto con la actualización del plan hidrológico correspondiente, en la forma que reglamentariamente se determine.

4. Un resumen del registro formará parte del plan hidrológico de cuenca".

El apartado 3 establece un mecanismo de coordinación, entre la Administración hidráulica y la Administración medioambiental competente, partiendo del principio de la primacía de los valores medioambientales. La necesidad de la existencia de estos mecanismos ya la advertía FANLO LORAS al examinar el régimen de las zonas protegidas en la Directiva marco de aguas. *Vid*. "La evolución del Derecho…", *op. cit.*, p. 220.

sus características naturales o interés ecológico por las autoridades medioambientales correspondientes, sino que necesariamente también han de incluirse otras zonas que determina la planificación de cuenca o norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas. En segundo lugar, un resumen del Registro de Zonas Protegidas forma parte del PHC.

En relación con esta última cuestión, hemos de recordar que el carácter potestativo del art. 43.2 TRLA se refiere solo a la posibilidad que tienen las autoridades ambientales para declarar determinadas zonas vinculadas al recurso hídrico como de protección especial por su valor ecológico o por sus características naturales. Una vez se ha realizado dicha declaración, los PPHHC las han de recoger junto con las medidas de protección necesarias.

A raíz de la reforma también se modifica el art. 42 TRLA y se incluyen como contenido obligatorio de los PPHHC diversas cuestiones relacionadas con las zonas protegidas[658]. Del análisis de dicho contenido llegamos a la conclusión de que no se contradice con el del art. 43.2 TRLA, que no ha sido objeto de modificación, desde el momento en que cabe interpretar que se tendrá que incorporar dicho contenido obligatoriamente sólo si existe la declaración previa, por la autoridad competente, de determinadas zonas como de protección especial. Es decir, ambos artículos se refieren a cuestiones diferentes con relación a las zonas protegidas. El art. 42 introduce nuevos contenidos en relación con estas zonas y el art. 43.2 se refiere a su

[658] En concreto, se afirma que "los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: (...) c) La identificación y mapas de las zonas protegidas. d) Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y los resultados de este control. e) La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias".

declaración como tales por las autoridades ambientales debido a sus características naturales o interés ecológico.

En el contexto de esta reforma se añade el art. 92 bis con la denominación de "Objetivos medioambientales". El apartado c) de este nuevo artículo[659] se redacta en la misma línea que el art. 43.2 TRLA. Recordemos que en este último se hace referencia a que los PPHHC recogerán la clasificación de las zonas protegidas, que siempre implica una normativa de protección a cumplir, y además se establecerán las condiciones particulares para su protección. Lo importante es que con este nuevo epígrafe estas obligaciones medioambientales son aplicables a todas las zonas protegidas, es decir, también a aquellas declaradas directamente por la planificación de cuenca o por norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas y que su designación como zona protegida no responde a criterios meramente ecológicos.

5.4. El respeto del contenido objeto de estudio de los planes hidrológicos de cuenca en los planes de ordenación de los usos del suelo

Para abordar la cuestión y dado que se aplican diferentes medidas coordinadoras en la relación entre los PPHHC y los planes de ordenación de los usos del suelo por lo que respecta al objeto de nuestro estudio, hemos de diferenciar entre las zonas protegidas declaradas como tales por sus características naturales o interés ecológico por las autoridades medioambientales y las zonas protegidas determinadas por la propia

[659] Apartado c) del art. 92 bis que dice lo siguiente: "1. Para conseguir una adecuada protección de las aguas, se deberán alcanzar los siguientes objetivos medioambientales: c) Para las zonas protegidas: Cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen".

planificación de cuenca para, por ejemplo, preservar determinados volúmenes para los usos recreativos o para el consumo humano.

En el primer caso, hemos de hacer referencia al art. 43.3 TRLA. En él se dice que las previsiones de los PPHH con relación a las zonas protegidas determinadas por las autoridades competentes *"deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio"*. En la STC 227/88 se afirma, al interpretar el apartado 2 y 3 del art. 43 TRLA, que *la declaración de protección especial "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 demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio"*[660]. Por otro lado, hemos de tener en cuenta que lo dispuesto en el art. 43.3 TRLA, con relación al apartado 2 del mismo artículo, responde al criterio que también siguen los apartados 2 y 3 del art. 5 de la LCEN, que al establecer los mecanismos de coordinación entre planes dispone que las

[660] *Vid*. FJ 20 e). EMBID IRUJO constata que la cadena que se produce es la siguiente: zona protegida por la autoridad ambiental que se recoge en el PH y que vincula a los instrumentos de ordenación urbanística. De manera que son los criterios ambientales los que priman. Ahora bien, estos tendrían preferencia y tendrían que ser respetados por los instrumentos urbanísticos independientemente de la existencia de un PH que los recoja. *Vid*. "La planificación hidrológica", *op. cit*., p. 147. El autor se pronuncia en idéntico sentido en "La planificación hidrológica como técnica…", *op. cit*., p. 106. El mismo autor llama la atención sobre el hecho que "los criterios de ordenación de preferencias entre Planificación hidrológica y otros títulos competenciales de las CCAA no dependen de la "fortaleza" de estos títulos, de si en ellos dispone la Comunidad Autónoma respectiva de competencias legislativas o sólo de desarrollo de legislación básica. Parece evidente, de principio, que la competencia de ordenación del territorio está revestida de mayor fortaleza - es exclusiva - que la medioambiental, que, en el mejor de los casos, es de desarrollo de la legislación básica. Sin embargo, la cláusula medioambiental, la protección específica de que ésta goza desde su consagración constitucional, es la causa de esta prevalencia sobre los Planes hidrológicos y, a través de ellos, sobre los urbanísticos y de ordenación del territorio. Por supuesto que hablo de prevalencia de la declaración medioambiental realizada por la Comunidad Autónoma cuando ésta es competente para hacerlo. La Lag. no se plantea, precisamente, la cuestión de quién deba legítimamente realizarla, sino que, simplemente, y sea quien sea esta autoridad, otorga prevalencia a esa declaración sobre los Planes hidrológicos que

disposiciones de los planes de ordenación de los recursos naturales constituyen un límite para los instrumentos de ordenación de los usos del suelo y las determinaciones de estos últimos no podrán alterarlas o modificarlas. Se afirma además que, en el caso que exista contradicción entre ellos, los instrumentos de ordenación de los usos del suelo se tendrán que adaptar a los que ordenan los recursos naturales. Mientras no se realice la adaptación, las determinaciones de estos últimos prevalecerán sobre las de los instrumentos de ordenación de los usos del suelo.

En el segundo caso, el estudio del respeto por los planes de ordenación de los usos del suelo de las zonas protegidas establecidas en los PPHHC y determinadas por la propia planificación de cuenca se enfoca a partir del análisis del art. 25.4 TRLA. Creemos que estas nuevas zonas protegidas introducidas por la reforma del TRLA, operada a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se podrían considerar incluidas dentro de la expresión "régimen y aprovechamiento de las aguas continentales" del art. 25.4 TRLA y, por ello, en el caso que este "régimen y aprovechamiento" resultase afectado, los organismos de cuenca emitirían informe previo sobre los planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Nosotros consideramos que la redacción del art. 25.4 TRLA no es suficientemente clara y amplia con relación a la inclusión de estas zonas y que sería mejor que de *lege ferenda* se hiciera referencia a que el informe es necesario siempre que los planes que ordenan los usos del suelo afecten a las zonas de protección del dominio público hídrico determinadas por la planificación hidrológica.

---

deben recogerla". *Vid. La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, pp. 186-187.

En concreto, se trataría de las zonas que no se pueden consideran incluidas dentro de lo que entendemos por "espacios naturales protegidos[661]" y que a la vez consideramos que pueden condicionar la ordenación de los usos del suelo. Se trata de las siguientes zonas protegidas del apartado 2 del art. 99 bis:

- *Los perímetros de protección delimitados* de las zonas en las que se realiza una captación de agua destinada a consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de al menos 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas.
- Las zonas que, de acuerdo con el respectivo PH, se vayan a destinar en el futuro a la captación de aguas para consumo humano ya que requieren el establecimiento de *perímetros de protección*.
- Las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño[662] y *los perímetros de protección* establecidos al respecto.

No incluimos en la relación *las zonas que hayan sido declaradas vulnerables*, en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, porque del estudio de su ordenación específica se deduce que tales zonas las delimitan las respectivas Comunidades Autónomas[663]. Tampoco

[661] Entre otras razones porque como hemos visto hay una ordenación concreta y diferenciada que se refiere a la relación entre estas zonas y el resto de planes y en concreto los que ordenan los usos del suelo. De manera que no incluiremos en este grupo "las zonas declaradas de protección de hábitats o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección".

[662] El Tribunal de Luxemburgo dictó Sentencia 1998/23 (asunto C-92/96), el 12 de febrero de 1998, estableciendo el incumplimiento de España de la Directiva 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975, relativa a las aguas aptas para el baño, por no tomar las medidas necesarias para que la calidad de sus aguas de baño interiores se ajustase a los valores límite fijados por la norma europea.

[663] El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre Protección de las Aguas contra la Contaminación producida por los Nitratos procedentes de Fuentes Agrarias, incorpora a

incluimos *las zonas* que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas[664] porque

---

nuestro ordenamiento la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola. El objeto de las citadas normas es establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación difusa de las aguas continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario. Para ello, *en las cuencas intercomunitarias el Ministerio de Medio Ambiente tiene la obligación de determinar las aguas que se hallan afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por nitratos de origen agrario.* Una vez realizada la determinación la pondrá en conocimiento de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas territorialmente afectadas, a efectos de la declaración de zonas vulnerables y la consiguiente elaboración de los programas de actuación (art. 3). Las Comunidades Autónomas tienen la obligación de designar como zonas vulnerables aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas (art.4). En relación con estas zonas las Comunidades Autónomas establecerán programas de actuación (art.6) y elaborarán códigos de buenas prácticas agrarias (Anexo I). El contenido de los programas de actuación se aportará por las Comunidades Autónomas al procedimiento de elaboración de los PPHHC intercomunitarios. Se prevé que los organismos de cuenca realicen programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas con objeto de instar a la modificación, en su caso, de la delimitación de las zonas vulnerables existentes y comprobar la eficacia de los programas de actuación previstos (art. 8). *De los mecanismos de coordinación expuestos vemos que de entrada los PPHHC intercomunitarios tiene en cuenta la designación de las zonas vulnerables y los programas de actuación de las Comunidades Autónomas, pero si de los controles a través de los muestreos se deduce que las zonas no están bien delimitadas y que los programas de actuación no son suficientes, desde el organismo de cuenca se pedirán cambios con relación a ambas cuestiones para cumplir con los objetivos ambientales establecidos en los PPHHC intercomunitarios.* De hecho se prevé que las zonas designadas como vulnerables deben ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, *a fin de tener en cuenta los cambios o factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación* (art. 4.2). Con relación a esta normativa, el 1 de octubre de 1998, el Tribunal de Luxemburgo dictó Sentencia *Comisión contra España* (asunto C-71/97) constatando el incumplimiento de España al no haber elaborado los códigos de buenas prácticas ni designado *las zonas vulnerables* establecidas en la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola. Con posterioridad se dictó la Sentencia de 13 de abril de 2000, *Comisión contra España* (asunto C-274/98) que declara que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al no haber establecido los programas de acción previstos en su art. 5. Prácticamente casi todas las Comunidades Autónomas ya han cumplido con sus obligaciones en este sentido.

[664] Para conseguir una adecuada protección de la calidad de las aguas, aparte de las diferentes medidas establecidas en la LA y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas,

consideramos que la delimitación de estas zonas no las determina la propia planificación de cuenca. Este mismo argumento es trasladable al resto de contenidos del art. 99bis.2 TRLA.

De acuerdo con la observación realizada *ut supra* con relación a la falta de claridad y amplitud en la redacción del art. 25.4 TRLA respecto a la inclusión de las zonas protegidas determinadas por la planificación hidrológica, semanas antes de cerrar este trabajo se aprobó la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, en cuya disposición final primera se modifica el TRLA, y fruto de esta modificación se añade un nuevo apartado 5 al art. 99bis TRLA que prevé la

---

hacía falta establecer otras medidas que sometieran los vertidos de las aguas residuales urbanas, previamente a su evacuación, a una serie de tratamientos en instalaciones adecuadas, para limitar los efectos contaminantes de dichas aguas residuales. En este contexto la Unión Europea aprobó la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en la cual se establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas son tratadas correctamente antes de su vertido. En la Directiva se establece que los Estados miembros han de determinar las "zonas sensibles". La designación de una masa da agua como "zona sensible" implica obligaciones para los Estados como la construcción anticipada de sistemas colectores y la imposición de un tratamiento más riguroso que el secundario o proceso equivalente. De acuerdo con el Anexo II, se considerará que un medio acuático es "zona sensible" si puede incluirse en uno de los siguientes grupos:

- Lagos de agua dulce naturales, otros medio de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que podrían llegar a ser eutróficos en un futuro próximo si no se adoptan medidas de protección.
- Aguas dulces de superficie destinadas a la obtención de agua potable que podrían contener una concentración de nitratos superior a la que establecen las disposiciones pertinentes de la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, si no se toman medidas de protección.
- Zonas en las que sea necesario un tratamiento adicional al establecido en el art. 4 para cumplir las Directivas del Consejo.

La transposición al ordenamiento interno de la citada Directiva se realiza a través del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que completa la implementación de la Directiva, desarrollando lo dispuesto en el Real Decreto Ley. A efectos de este trabajo nos interesa saber que *en las cuencas intercomunitarias es la Administración General del Estado la que, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales afectadas, declarará las "zonas sensibles"* (art. 7.3 del Real Decreto-Ley 11/1995).

inclusión de los citados contenidos en referencia al mandato de contener las previsiones adecuadas en los instrumentos de ordenación urbanística para garantizar la no afectación de los recursos hídricos y los perímetros de protección que al efecto establezca la Administración hidráulica[665]. Ahora bien, no hemos de perder de vista que solo se trata de un mandato que no regula ningún mecanismo de coordinación concreto.

5.5. Análisis de todas las zonas declaradas de protección especial en los diferentes planes hidrológicos de cuenca

En el apartado tercero del art. 90 RAPAPH[666] se establece la posibilidad de que los PPHHC recojan la clasificación de las zonas de protección especial y las condiciones para su protección de forma expresa, o que los planes se remitan de manera concreta a los preceptos que le puedan

[665] El nuevo apartado 5 del art. 99 bis dice: "Los instrumentos de ordenación urbanística contendrán las previsiones adecuadas para garantizar la no afectación de los recursos hídricos de las zonas incluidas en las letras a), b) y d) del apartado 2 y los perímetros de protección que al efecto se establezcan por la Administración Hidráulica".

[666] El apartado citado reza como sigue: "Cuando los Planes Hidrológicos de cuenca, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, (declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua), recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones para su protección, bien de forma expresa, bien remitiéndose de manera concreta a los preceptos vigentes de la legislación ambiental y de protección de la naturaleza que pudieran afectarle". Con relación al texto que se encuentra entre paréntesis el FJ 22 de la STC 118/1998, de 4 de junio, comentada en nota *ut supra*, señala: "Referido el precepto a los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias cuya elaboración corresponde al Estado, el inciso transcrito invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de espacios naturales protegidos y medio ambiente, pues respecto de las zonas, tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua enclavados en su ámbito territorial, aunque formen parte de una cuenca intercomunitaria, la declaración de protección especial de tales zonas por sus características naturales o interés ecológico corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que la circunstancia de que se extiendan más allá de los límites territoriales de la misma pueda desplazar la competencia de su declaración al Estado (...) de modo que aquella facultad atribuida al Estado no permite salvar *el vicio de incompetencia que se aprecia*, y *así se declara, en el inciso transcrito del apartado 3 del artículo 90*". La cursiva es nuestra.

afectar. Al analizar a continuación cómo los diferentes PPHHC asumen el contenido objeto de estudio, veremos por qué opción se han decantado.

A) Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo

Del análisis, en el PHC del Tajo, de lo que entendemos, tras la reforma del TRLA, por zonas protegidas, vemos en primer lugar que existen unas zonas de protección que quedarían fuera de las que contempla el art. 43.2 TRLA, que como sabemos determina la Administración ambiental, y en cambio, se recogen otras como, por ejemplo, la protección genérica de las zonas húmedas que sí que formarían parte de las zonas que se pueden subsumir en el art. 43.2 TRLA[667]. Con relación a las zonas húmedas, hemos de decir que no figura la enumeración de cuáles son de especial interés para su conservación y protección y tampoco se nos dice cuales son sus necesidades y requisitos de protección concretas, aunque sí que se establecen unas actuaciones protectoras de manera genérica en función del grado de conservación de la zona húmeda, que si es necesario desembocarán en un proyecto de recuperación concreto[668]. En referencia a su gestión, existe una

[667] Recordemos que el art. 9.3 de la LCEN establece que: "La planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes y en particular de las zonas húmedas".

[668] En el art. 35 se dice: "1. Las actuaciones sobre las zonas húmedas comprenden dos fases sucesivas:
Fase I: Caracterización general de los procesos ecológicos e hidrológicos de las zonas húmedas.
Fase II: Proyecto de recuperación y su oportuna ejecución.
2. En primera prioridad, serán objeto de la fase I las zonas húmedas que se encuentren bien conservadas y cuyo régimen hídrico esté directamente relacionado con la red hidrográfica o con acuíferos subyacentes.
3. En segunda prioridad, serán objeto de la fase I las zonas húmedas que se encuentren mal conservadas y cuyo régimen hídrico esté directamente relacionado con la red hidrográfica o con acuíferos subyacentes.
4. Serán objeto de la fase II las zonas húmedas naturales que sean declaradas de interés ecológico, se encuentren alteradas y se haya culminado en ellas la fase I. El proyecto de recuperación incluirá las medidas y acciones encaminadas a la restauración de estas

remisión a las figuras definidas por la legislación medioambiental[669]. En coherencia con ello también se dice que las actividades que se quieran ejercer sobre los perímetros de protección que se establezcan quedarán sometidas a las limitaciones establecidas en el art. 97 TRLA[670], sin perjuicio de lo que disponga la autoridad ambiental.

Otras zonas de protección que se recogen en el PHC del Tajo son las que se señalan en los arts. 34 y 36 del PHC. En el art. 34 se enuncia que "con el fin de proteger, conservar y, en su caso, recuperar las funciones de la red fluvial, se llevarán a cabo durante el desarrollo del Plan, estudios y actuaciones sobre los tramos que figuran en los cuadros 27 y 28". Los tramos del cuadro 27, que incluye este plan, soportan una mayor presión antrópica

---

zonas húmedas degradadas, y el fomento de actuaciones que garanticen el mantenimiento de sus recursos naturales.

5. En las zonas húmedas a que se refieren los apartados anteriores, se podrán definir los siguientes perímetros de protección:

a) Primer perímetro de protección: Abarcará la lámina de agua y las formaciones vegetales asociadas.
b) Segundo perímetro de protección: Incluirá la zona de servidumbre y de policía, en los términos que figuran en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aplicados a las márgenes. A partir del primer perímetro de protección, se establecerá una zona de servidumbre de 5 metros y otra de policía, de, al menos, 100 metros de anchura que incluye la anterior.
c) Otros perímetros de protección: Podrán ser definidos para cada zona húmeda, una vez que sobre ella se contemplen los estudios integrados en la fase I del apartado 3. En esta definición se tendrá en cuenta el carácter del humedal: Palustre epigénico o palustre hipogénico, pudiendo alcanzar la totalidad de la cuenca de alimentación al humedal, tanto la superficial, en su caso, como la subterránea en el caso del humedal palustre hipogénico.

La definición de los perímetros de protección y de la normativa específica que recoge el apartado siguiente, será realizada coordinadamente por el organismo de cuenca, la autoridad medioambiental y los Ayuntamientos".

[669] En concreto en el apartado 7 del art. 35 del PHC del Tajo se afirma: "La gestión de los humedales es, finalmente, el instrumento para su conservación y protección, debiéndose utilizar las figuras definidas por la legislación medioambiental, en particular la creación de Patronatos de Gestión y la redacción de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG)".

[670] Recordemos que el art. 97 TRLA establece que queda prohibido, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100, "el ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección, fijados en los planes hidrológicos, cuando pudieran constituir un peligro de

por lo que se prevé abordarlos en primer lugar. Los estudios y actuaciones tienen como objetivo preservar y restaurar las funciones fluviales. Son consideradas como tales, según el artículo citado, la función hidráulica, la función biofísica, la función socioeconómica y la función paisajística[671].

En el art. 36 se proponen una serie de actuaciones con relación a los embalses para proteger la calidad de sus aguas, especialmente aquellos cuyo uso principal es el abastecimiento de poblaciones y que se relacionan en el cuadro 29 del PHC. Las actuaciones a realizar se desarrollaran según las prioridades indicadas en el cuadro 29 citado.

Estas actuaciones serían las siguientes: "a) Reconocimiento general, diagnóstico y valoración de los procesos de eutrofización. b) Inventario de focos de contaminación y análisis de su incidencia en el grado de eutrofización de los embalses. c) Plan de actuaciones para el control de la aportación de nutrientes a los embalses. d) Otras causas que puedan incidir en la calidad del agua de los embalses". Con relación a aquellos embalses que son susceptibles de un uso recreativo, se establece que en aquellas Comunidades Autónomas donde existan Planes de Ordenación y Planes de Gestión aprobados por sus Gobiernos Autónomos, se incorporarán éstos al plan y se establecerán los convenios oportunos para coordinar los sistemas de

---

contaminación o degradación del dominio público hidráulico".

[671] Dentro de las diferentes funciones es quizá la hidráulica y la biofísica las que más se identifican con las causas de las zonas objeto de protección del art. 99 bis. Según el art. 34 la función biofísica "hace posible el desarrollo del ecosistema ligado al cauce, en donde coexisten las formaciones vegetales acuáticas y de riberas y márgenes, las comunidades piscícolas y las comunidades de macroinvertebrados, cuyas necesidades globales constituyen la demanda medioambiental, a satisfacer como parte de la función hidráulica". Por otro lado la función hidráulica atiende a dos cuestiones diferentes: "a) Asegurar la satisfacción de las demandas, incluidas las medioambientales que surgen del cumplimiento de la función biofísica del río. b) Asegurar la capacidad del cauce para permitir el paso de avenidas en régimen real, mediante acciones que preferiblemente serán de carácter administrativo, de gestión y de ordenación territorial (…)".

vigilancia de las zonas de protección. En el caso que no existan estos planes, se promoverán convenios con las Comunidades Autónomas para que cada embalse disponga de su respectivo Plan de Ordenación[672] y de un Plan de Gestión[673] que establezcan las medidas de actuación y gestión adecuadas para asegurar la protección de los mismos.

Por último, es importante señalar que en el art. 11 del capítulo II del plan, titulado "De los usos y demandas", se establece la demanda medioambiental[674]. Dicha demanda se ocupa de cubrir las necesidades, entre

---

[672] De acuerdo con el art. 36.3: "Los Planes de Ordenación contemplarán, al menos, las siguientes determinaciones:

a) Las características actuales de la zona considerada, incluyendo las comunidades biológicas que en su caso lo habiten.
b) El análisis detallado de las amenazas a la cantidad y calidad del agua y al ecosistema, y en particular las derivadas del uso de pesticidas y abonos.
c) La propuesta de zonas donde se permitirán actividades de las enumeradas en el artículo 64 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.
d) Las normas y actuaciones adecuadas a la protección del embalse.
e) La propuesta de infraestructuras de servicios con los correspondientes programas de inversiones, así como determinación de las entidades u organismos que han de sufragarlos".

Las actividades que se enumeran en el art. 64 RDPH son la navegación a remo, vela y motor, así como el baño.

[673] Con relación a los Planes de Gestión, el art. 36.3 establece que éstos "contemplarán, al menos, los siguientes aspectos:

a) El procedimiento de organización y control de las actividades que han de desarrollarse como consecuencia de la ejecución del plan o permitidos por éste.
b) Las actuaciones necesarias para la conservación y protección de los valores naturales de los embalses y, en particular, tratamiento de los recursos hídricos y de la fauna y flora.
c) El establecimiento de los equipamientos necesarios para el cumplimiento de los fines de conservación, investigación y educación, especialmente en lo referido al control periódico de calidad de las aguas y prevención de su contaminación.
d) El sistema de vigilancia de la zona de protección".

[674] La demanda medioambiental no es un uso o aprovechamiento sino que ésta se ha de considerar como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, del recurso hídrico, en los planes. Una vez satisfecha la demanda medioambiental se podrá satisfacer el resto de demandas. Por encima de esta restricción solo se tendrá que tener en cuenta la regla de la supremacía del uso del recurso para abastecimiento de poblaciones. *Vid.* el art. 2 del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca, que establece los criterios para la aplicación de los PPHHC de carácter intercomunitario. LOPERENA ROTA se refiere a los problemas conceptuales, competenciales y de aplicación de esta medida.

otras, de determinadas zonas protegidas establecidas en el art. 99 bis TRLA, aunque nos encontremos en tramos de ríos que no disponen de regulación[675]. En concreto, en el apartado 2 del citado art. 11 se dice que "la determinación de la demanda medioambiental, en los tramos de río en que no se dispone de regulación, se llevará a cabo cuando se trate de alguno de los casos siguientes:

- Tramos de ríos que atraviesan espacios naturales protegidos.
- Áreas de interés piscícola; de acuerdo a lo definido en la Directiva de la CEE 78/659.
- Ríos salmonícolas.
- Ríos con índices biológicos aceptables; a este respecto se tendrá en cuenta los resultados del estudio "Indicadores Biológicos de la Cuenca del Tajo" (1990) o trabajos equivalentes realizados por las Comunidades Autónomas. El índice, que se ha asumido como más fiable, es el de Alba-Tercedor (BMWP), considerando ríos con índices biológicos aceptables los que superen el valor 61.
- Zonas especiales de conservación, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 92/43/CEE relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales.
- Cualquier otro, a propuesta de la Autoridad Medioambiental".

B) Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero

Vid. "Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica", en EMBID IRUJO (Dir.), *Planificación Hidrológica y Política… op. cit.,* pp. 205-219.

[675] A diferencia de los ríos naturales con un caudal variable por causas naturales, los ríos regulados se caracterizan por la intervención del hombre para adaptar el caudal de escorrentía a las necesidades de la demanda impuesta por los usos del agua. Esta regulación se realiza básicamente a través de la construcción de obras artificiales, sobre todo embalses. A la transformación del régimen de caudales naturales de un río en otro régimen artificial se le llama regulación del río. *Vid*. BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de los… op. cit.,* pp. 49 y 239.

En el art. 16 de este plan se relacionan de manera expresa las zonas de protección especial. Hay una remisión, por lo que a las condiciones para su protección se refiere, a lo establecido en la correspondiente figura de protección, recogida también en el plan.

Otras zonas que el art. 15 del plan considera que son merecedoras de una especial protección y que, por otro lado, se consideran, de acuerdo con el art. 99 bis TRLA, como zonas que se han de incluir necesariamente en el "Registro de Zonas Protegidas", son los acuíferos destinados al "abastecimiento a poblaciones, explotaciones industriales de envasado de aguas minerales, así como espacios ecológicos de especial interés".

Por otro lado, en el art. 14 se afirma que los Planes Indicativos de Usos de los Embalses, que fijan las áreas de protección y que establecen las limitaciones de usos, se ampliarán a todas las zonas húmedas de interés de la cuenca. Entendemos que esta ampliación se aplicará siempre que la Administración ambiental no haya establecido en relación con las zonas húmedas los correspondientes instrumentos de protección específicos de acuerdo con la legislación ambiental.

C) Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur

El art. 25 del plan, titulado "Zonas de protección especial", clasifica una serie de zonas de la cuenca del Sur de acuerdo con diferentes categorías establecidas en la Ley andaluza de Espacios Naturales Protegidos (Ley 2/1989, de 18 de julio). Algunas de estas zonas además se señalan como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). El art. 24 relaciona las zonas húmedas que están incluidas por ley dentro de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, figurando algunas de ellas dentro del "Convenio

relativo a la conservación de los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas" (Ramsar). En relación con las medidas de protección, se afirma que todas estas zonas tienen definidas sus áreas de protección y hay una remisión a sus planes de uso y gestión. Evidentemente todas estas zonas relacionadas en los arts. 24 y 25 quedarían incluidas dentro de las establecidas por el art. 43.2 TRLA.

Por otro lado, el art. 23 del plan demuestra que, ya antes de la existencia del art. 99 bis TRLA, se consideraban zonas a proteger las que contenían recursos destinados al abastecimiento de poblaciones y determinadas zonas aunque no se declarasen como zonas de especial protección medioambiental por las Comunidades Autónomas.

D) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadiana I

En el anexo 10 del plan se recoge la relación de tramos de especial protección hidrológica por tratarse de aguas capacitadas para albergar comunidades ciprinícolas y salmonícolas. En definitiva, se trata de tramos de cuenca protegibles por su ictiofauna indígena ibérica. El inventario lo realizó el entonces ICONA basándose en lo establecido en la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces.

Por otro lado, en el anexo 11 se recoge una relación de las zonas húmedas de importancia internacional como hábitat para las aves acuáticas designadas por el Estado español para su incorporación al Convenio de Ramsar. Con relación a estas zonas, el art. 27 del plan establece de manera genérica la prohibición, eliminación o limitación de actuaciones que pueden

afectar a su conservación y equilibrio natural[676]. Para conocer las condiciones específicas de protección de cada zona, aunque el plan no diga nada, nos tendremos que remitir a lo establecido en el instrumento medioambiental de protección concreto de cada zona, si es que existe. Decimos esto último porque creemos que cuando los PPHHC no incorporan cuáles son los instrumentos o las condiciones específicas de las zonas de protección especial señaladas, tal como le ordena el art. 43.2 TRLA, es porque la Administración ambiental no las ha determinado o no las había determinado en el momento de la elaboración y aprobación del PHC correspondiente.

E) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadiana II

Dentro del ámbito de este plan solo se clasifica a las Marismas del Odiel como zona húmeda incorporada al Convenio de Ramsar. A esta zona se le aplican las disposiciones genéricas del art. 26 de este plan, que es equivalente al art. 27 del PHC del Guadiana I. Por ello, con relación al

[676] Las medidas establecidas son las siguientes:
- "La derivación o extracción de aguas afluentes a los humedales sólo se autorizará cuando pueda probarse que no afectan sensiblemente al espacio húmedo ni a su entorno.
- Quedan prohibidas las prácticas de drenajes superficiales o subterráneos en la superficie de los humedales o en su entorno.
- Se limitará la extracción de aguas subterráneas de acuíferos que alimenten un espacio protegido, siempre que la cuantía de las mismas ponga en peligro el mantenimiento de niveles piezométricos.
- Se incrementará la vigilancia de la contaminación que afecta a las zonas húmedas de la cuenca
- El régimen de protección de las zonas húmedas de la cuenca contemplará acciones de eliminación de impactos y recuperación ambiental. Además, incluirá medidas de restauración y defensa de las cubetas y realizará un estudio de las alteradas características naturales como base de un plan eficaz de recuperación.
- En todos los casos, la calidad de las aguas afluentes a estos ecosistemas no deberá afectar sensiblemente el desarrollo de su flora y fauna. Si no se dieran estas circunstancias, las aguas deberán depurarse o sustituirse antes de su entrada en el espacio protegido.
- La explotación de ríos, embalses y acuíferos dentro de los espacios protegidos procurará respetar las normas que aseguran su conservación".

comentario que genera el estudio del art. 26 de este plan, consideramos aplicable lo que acabamos de exponer sobre el art. 27 del PHC del Guadiana I.

F) Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro

Con relación a los espacios con valores naturales, ecológicos, faunísticos y paisajísticos, el art. 106 del plan se expresa en coherencia con el sentido del art. 43.2 TRLA, al afirmar que "se asumen los espacios naturales protegidos declarados por las Comunidades Autónomas así como la normativa a ellos asociada en el ejercicio de sus competencias y, en su caso, los declarados por la Administración del Estado". Ahora bien, el apartado 2 del mismo artículo recoge la posibilidad, que se contempla en el art. 99 bis TRLA, de proteger determinadas zonas mas allá de las que protege la Administración ambiental[677].

En los anexos del plan encontramos la clasificación de las zonas protegidas. Por un lado, en el anexo 8 del plan, se asume, mientras no esté elaborado el Inventario Nacional de Zonas Húmedas del Ministerio de Medio Ambiente, el inventario elaborado por la Dirección General de Obras Hidráulicas. Por otro lado, el plan recoge en el anexo 9 una clasificación de embalses, zonas húmedas[678] y espacios que se consideran que son dignos de tener en cuenta por su singularidad. Con relación a las condiciones de protección de estas zonas, se afirma que "se velará por el mantenimiento de

[677] En concreto el apartado citado dice: "Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, y en aplicación de la legislación medioambiental, la Confederación Hidrográfica del Ebro velará por el mantenimiento de los valores naturales situados en hábitats o zonas de notable interés, aun cuando no estuvieran declarados espacios naturales protegidos".

[678] En algunos casos se trata de zonas húmedas en cola de embalse, es decir de zonas húmedas artificiales. Éstas pueden tener interés tanto recreativo como ambiental.

sus valores naturales sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas". De manera que se reconoce que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus competencias, pueden establecer medidas para proteger dichas zonas, pero, en su defecto, la Administración hidráulica deberá velar por su protección desde el punto de vista de la calidad y cantidad del recurso y del entorno afecto al mismo.

G) Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir

En el art. 31 del plan se afirma que se han inventariado los tramos fluviales de interés ambiental y en la cuenca del Guadalete-Barbate se han relacionado las riberas a regenerar o reforestar y los tramos que necesitan limpieza de cauces. En el art. 32 se dice que en el plan se recoge el inventario de zonas húmedas, así como algunas propuestas de recuperación y conservación. Hay que decir que dichos inventarios y propuestas no se encuentran entre las determinaciones de contenido normativo del PHC del Guadalquivir, publicadas por la Orden de 13 de agosto de 1999. Parece ser que hay un lapsus normativo con relación a esta cuestión y, por tanto, en este ámbito se pierde fuerza vinculante[679].

Sí que se encuentra dentro del contenido normativo del plan la relación las zonas sensibles[680], de acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento y

[679] A no ser que consideremos que lo que quiere expresar el art. 32 es que el plan asume el Inventario Nacional de Zonas Húmedas y las medidas de protección que se indican. Interpretación que consideramos demasiado forzada.

[680] En concreto se recogen en el anexo 15 del plan, que establece:
- Zonas sensibles: Parque Nacional de Doñana y su entorno, Parque Natural de Cazorla, Embalses de: Sierra Boyera, Puente Nuevo, Canales, Cubillas, Gergal, Torre del Águila, Embalse de los Hurones, destinado al abastecimiento de la zona gaditana. En su definición se han seguido las recomendaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (embalses de abastecimientos eutróficos con graves riesgos de serlo y espacios naturales de especial relevancia).
- Zonas menos sensibles: La zona de litoral incluida en la Cuenca del Guadalquivir.

Depuración, con el objetivo de aplicar las medidas que establece la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

H) Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar

En el art. 38 del plan se diferencian tres cuestiones que quedan perfectamente delimitadas. En primer lugar, con relación a los ríos, sistemas acuíferos y masas de agua que se encuentran en ámbitos territoriales declarados espacios naturales protegidos por los órganos medioambientales competentes, el plan asume las medidas de protección establecidas. En referencia a las zonas húmedas, y en coherencia con lo que establecen los arts. 9.3 y 25 de la LCEN, el apartado 2 del art. 38 del plan afirma que el PHC ha de recoger las necesidades de conservación y restauración que se determinen por las figuras legales de protección vigentes. El plan enumera una relación de zonas húmedas a tener en cuenta, hasta que no se complete el Inventario Nacional de Zonas Húmedas. Por último, en el apartado 3 del art. 38, el plan establece una relación de tramos fluviales de interés ambiental y especifica las actuaciones de protección a realizar por el organismo de cuenca[681]. Se trata de tramos fluviales que quedan fuera de los contemplados en el art. 43.2 TRLA. Posiblemente muchos de estos tramos sí que se podría

- Zonas normales: El resto de la cuenca del Guadalquivir.

[681] En concreto se dice: "Las actuaciones de protección a realizar por el organismo de cuenca en los tramos fluviales de interés ambiental son los siguientes:
- Deslinde del cauce público y definición de las zonas de policía. Delimitación, de común acuerdo con la autoridad ambiental, de franjas de protección ambiental dentro de la zona de policía.
- Evaluación de los caudales ecológicos característicos de cada tramo, así como las medidas necesarias para asegurarlos.
- Promoción de medidas de restauración de márgenes fluviales dentro de la zona de policía.
- Requerimiento facultativo de un estudio de los efectos ambientales en el proceso de autorización de obras o actividades emplazadas en dichos tramos".

considerar que se encuentran recogidos en la relación de zonas protegidas del nuevo art. 99 bis TRLA.

I) Planes Hidrológicos de Cuenca Norte I, Norte II y Norte III

En el art. 15 de estos planes se definen como zonas de especial protección espacios que actualmente, tras la incorporación del art. 99 bis por la reforma del TRLA, se consideran como tales[682].

En el art. 16 se diferencian los espacios o zonas en dos anexos diferentes. En el anexo 5 se recogen, de acuerdo con el art. 43.2 TRLA, los que declara como tal la Administración ambiental competente. Estos espacios, dice el art. 16, se protegerán "en los términos de la disposición que los regula y la normativa ambiental respectiva". De manera que aquí vemos que no se establecen de forma expresa las condiciones para su protección, sino que hay una remisión a los preceptos que les puedan afectar. En concreto, en el anexo 5, junto con la denominación de la zona, se señala la figura de protección y la norma a través de la cual se declara. Por otro lado, en el anexo 6 se clasifican las zonas húmedas, los tramos de ríos de interés medioambiental y los tramos de ríos de interés natural que no han sido declarados como tales por la Administración medioambiental, pero que el PHC estima merecedores de protección. En estos casos los instrumentos de protección son los que ofrece el PHC respectivo.

J) Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura

[682] De manera que podemos decir que ya en los PPHHC se detectaba la necesidad de protección de otras zonas que no fueran únicamente las declaradas espacios naturales protegidos o los espacios de interés ambiental. Incluyendo el art. 15 las aguas que se destinan a abastecimiento a poblaciones y las aguas susceptibles de uso recreativo.

El plan se limita a relacionar los espacios protegidos de las distintas Comunidades Autónomas que integran la cuenca del Segura y a decirnos la figura de protección prevista para cada espacio y la legislación vigente (art. 20). De manera que no se prevé la protección de otros espacios que no sean los declarados por las Comunidades Autónomas respectivas.

II. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE PUEDE CONDICIONAR DE MANERA INDIRECTA LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. Planteamiento

De la lectura del contenido obligatorio de los PPHHC, aparte de los aspectos que pueden incidir de manera directa en la planificación de los usos del suelo, y que ya han sido objeto de estudio en el epígrafe I, hay otros contenidos, que aparecen enunciados en el art. 42 TRLA, que en nuestra opinión es evidente que pueden condicionar indirectamente la planificación del suelo. Estos son los que siguen:

1. La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo:

a) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos

b) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural. A este efecto se determinarán:

- Los caudales ecológicos, entendiendo como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.

- Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico[683]

c) El análisis económico del uso del agua, que incluye una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.

2. La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.

3. Los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, que incluyen:

a) Las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, que incluye separadamente las relativas al agua potable.

b) Los controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por el TRLA, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino.

c) Las medidas adoptadas en relación con las sustancias prioritarias[684].

d) Las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental[685].

---

[683] Estos dos párrafos transcritos se añaden con la última reforma del TRLA que se lleva a cabo a través de la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

[684] Las sustancias prioritarias son aquellas que se encuentran en una lista elaborada por la Comisión por presentar un riesgo significativo para el medio acuático y a través de él para la vida humana (definición que deducimos de la lectura del art. 16.2 de la Directiva marco de aguas).

[685] La contaminación accidental es aquella que se produce como consecuencia de fenómenos naturales excepcionales, como por ejemplo inundaciones, y de accidentes

e) Las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos medioambientales fijados.

f) Las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.

g) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.

Algunos de los contenidos señalados se introducen con la reforma que significa la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de manera que los PPHHC existentes no los recogen[686].

Pasamos a estudiar como estos contenidos pueden condicionar indirectamente la ordenación de los usos del suelo.

---

que no se pueden prever razonablemente (definición que elaboramos a partir del texto del art. 11.3.l de la Directiva marco de aguas).

[686] Los contenidos obligatorios que ya se contemplaban en el art. 42 TRLA y, por tanto, recogen los PPHHC actuales son los que siguen:

- Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.
- La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.
- Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.
- Las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales. Este contenido no aparece expresado de igual manera en la reforma pero entendemos que equivale a la obligación de establecer la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias y un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta ley.

2. Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos

Con relación a los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos, es evidente que este contenido servirá para determinar los usos garantizados con más o menos seguridad y por tanto nos ayudará a definir las actividades que se pueden llevar a cabo con unas garantías mínimas en una zona de la cuenca determinada, de acuerdo con su dependencia del recurso hídrico. No olvidemos que los aprovechamientos de menor rango en el orden de preferencia pueden ser objeto de expropiación en beneficio de usos que posean un rango mas elevado[687].

3. La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural

En cuanto a la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural, está claro que los recursos reservados tienen un destino predeterminado de manera que, en principio, las demandas con relación a las cuales se hayan determinado quedarán cubiertas y por tanto se garantiza la

[687] Con relación a este contenido en el art. 76 RAPAPH (que de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, no tiene carácter de norma básica y por tanto solo se aplica en los PPHHC intercomunitarios) se dice: "1. El Plan Hidrológico contendrá los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos que deben aplicarse en los distintos territorios de la cuenca. En relación con tales criterios, y para todo el ámbito territorial del Plan, se establecerá, por unidades territoriales los órdenes de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos. 2. Igualmente se fijarán las condiciones y requisitos necesarios para la declaración de utilidad pública de las distintas clases de uso del agua, a efectos de la expropiación forzosa de los aprovechamientos de menos rango en el orden de preferencia que para cada unidad territorial de la cuenca se haya determinado en el Plan Hidrológico".

viabilidad de los usos del suelo que determinan dichas demandas[688]. Además, no hemos de perder de vista que esta reserva de recursos para usos y demandas futuras desvía los recursos hídricos a favor de unos usos, demandas y actividades pero en detrimento de otras posibles demandas y actividades y, por tanto, condiciona los futuros usos del suelo. Este condicionamiento es de tal importancia que, para evitar la presión hídrica a que están sometidas las cuencas intercomunitarias y facilitar la gestión sostenible del recurso y los ecosistemas asociados, la reciente reforma del TRLA[689] establece una mecanismo de coordinación que pretende integrar el objetivo de la consecución de un uso sostenible relacionado con el recurso hídrico y su entorno en el resto de planes y actos dependientes de otras Administraciones Públicas. En concreto, se añade un nuevo párrafo al art. 25.4 TRLA que establece que cuando los actos o planes que las Comunidades

[688] En referencia a este contenido el art. 77 del RAPAPH (que de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, no tiene carácter de norma básica y por tanto solo se aplica en los PPHHC intercomunitarios) expresa: "Se entiende por reserva de recursos la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que corresponde atender con las obras hidráulicas específicas cuya realización sea de la competencia de la Administración pública, del estado o de las Comunidades Autónomas, o por fines de utilidad pública. 2. Estas reservas, cuya vigencia temporal estará en función del plazo previsto para la ejecución y puesta en explotación de las obras, serán inscribibles en el Registro de Aguas a nombre del Organismo de cuenca, el cual procederá a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones. Todo ello de acuerdo con la Sección 9ª., Capítulo II, Título II, del Reglamento del Dominio Público Hidráulico". En referencia, también, a esta cuestión en el art. 78 RAPAPH (que de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, tampoco tiene carácter de norma básica y por tanto solo se aplica en los PPHHC intercomunitarios) se dice: "1. El Plan Hidrológico establecerá para la situación existente al elaborar el Plan, el balance entre los recursos y las demandas consolidadas. 2. Asimismo establecerá la asignación y reserva de los recursos disponibles, para las demandas previsibles al horizonte de diez años a los efectos del artículo 91 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico; especificará también las demandas que no pueden ser satisfechas con los recursos disponibles en el propio ámbito territorial del Plan. 3. Para el horizonte temporal de veinte años estimará el balance o balances entre los recursos previsiblemente disponibles y las posibilidades de ampliación de las demandas correspondientes a los diferentes usos".

[689] En la disposición final primera de la reciente Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, se establecen una serie de modificaciones del TRLA.

Autónomas o las Entidades Locales hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe que ha de emitir la Confederación Hidrográfica *se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas*. De manera que en el informe se exige un pronunciamiento expreso y explícito con relación a la existencia o no de recursos si los planes o actos comportan nuevas demandas hídricas. En el caso que no se emita el informe en el plazo establecido éste se entenderá desfavorable.

A raíz de la citada modificación del TRLA[690] también se establece que a efectos de asignar y reservar recursos para conservar y recuperar el medio natural se determinarán:

- Los caudales ecológicos, entendiendo como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.
- Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de río con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hidráulico.

Queda claro a nuestro parecer que este añadido en la redacción explicita unos contenidos que se podían entender implícitos en la anterior redacción ya que dentro de la asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural se ha de entender comprendida la que determinan los caudales ecológicos y la preservación de aquellos tramos de río que se encuentran bien conservados. Creemos que el legislador ha explicitado tal contenido para definir cualitativamente los

[690] Como consecuencia de la última modificación del TRLA, señalada en nota a pie de página *ut supra*, se establece un nuevo redactado para el apartado 1.b.c') del art. 42 al que

caudales ecológicos, por su importancia para la conservación del medio ambiente hídrico y terrestre asociado, y para hacer frente a una necesidad de conservación de determinados tramos del medio natural fluvial aunque estos carezcan de la protección que brindan las diferentes categorías en que se clasifican los espacios naturales protegidos. Necesidad de protección que contemplan y recogen algunos PPHHC (en concreto los PPHHC del Tajo, Duero, Sur, Ebro, Guadalquivir, Júcar, Norte I, Norte II y Norte III), como hemos visto en el apartado I.5.5. de este mismo capítulo tercero.

4. Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes

En referencia al contenido relativo del análisis económico[691] del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes, hemos de decir, en primer lugar, que se introduce a través de la reforma que significa la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social [692], para incorporar al Derecho español la

---

se le añade el contenido que señalamos.

[691] El anexo III de la Directiva marco de aguas hace referencia al análisis económico y establece que este "contendrá la suficiente información lo suficientemente detallada (teniendo en cuenta los costes asociados con la obtención de los datos pertinentes) para:

a) Efectuar los cálculos pertinentes necesarios para tener en cuenta, de conformidad con el artículo 9, el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, tomando en consideración los pronósticos a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica y, en caso necesario:

- Las previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con los precios relacionados con el agua, y
- Las previsiones de la inversión correspondiente, incluidos los pronósticos relativos a dichas inversiones.

b) Estudiar la combinación más rentable de medidas que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas de conformidad con el artículo 11, basándose en las previsiones de los costes potenciales de dichas medidas".

[692] Al respecto el art. 111 bis TRLA que hace referencia a los principios generales del

Directiva marco de aguas[693]. Como sabemos, este principio de recuperación de costes pretende una contribución adecuada de los diversos usos del agua (al menos industria, domésticos y agricultura) a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos[694]. De acuerdo con la Directiva uno de los principios a tener en cuenta a la hora de calcular las cantidades necesarias para recuperar los costes es el de "quien contamina paga". Principio que tendría que significar la repercusión en los contaminadores de los gastos derivados de su acción.

De manera que el coste final del uso del agua condicionará la actividad o el uso, en función de si el producto final puede o no asumir el coste

---

régimen económico y financiero de la utilización del domino público hidráulico dice: "1. Las Administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda.
2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.

Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.
3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

Los planes hidrológicos de cuenca deberán motivar las excepciones indicadas".

[693] Una norma con una pretensión tan amplia y además centrada en el establecimiento de un marco para la protección de las aguas, no podía ignorar una cuestión tan importante para llevar a cabo tales pretensiones. Es por ello que se incorpora en el texto de la Directiva el art. 9, cuyo objeto es la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

[694] No se recoge en la Directiva marco de aguas la pretensión originaria de obtener una "recuperación total" de los costes que tantas divergencias ocasionó en el seno de algunos de los Estados miembros, entre los que encontramos el muestro. En la Propuesta de Directiva marco de aguas presentada por la Comisión en el año 1997 se imponía a los Estados miembros, en el art. 12, garantizar "la recuperación íntegra de todos los costes de los servicios correspondientes al uso del agua, en general y por

teniendo en cuenta las reglas del mercado y, por tanto, es evidente que ello condicionará los usos del suelo. Es verdad que el PH puede describir las situaciones y motivos que permitirán excepcionar la aplicación de este principio, pero estaremos ante excepciones que han de estar justificadas[695]. Además, también tenemos que señalar que estas excepciones pueden estar orientando indirectamente los usos del suelo hacia un sector determinado, que en este caso recibe un trato aventajado y privilegiado.

5. La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias y el resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos

En cuanto a los objetivos medioambientales para las aguas, nos parece oportuno señalar que la consecución de estos objetivos se establece para permitir unos usos y funciones del recurso determinados. De manera que se puede condicionar el uso del suelo que pueda afectar al recurso para posibilitar o facilitar determinados objetivos medioambientales de las aguas. Por lo tanto, se tendrán que limitar o evitar las instalaciones y actividades que supongan o que puedan suponer una degradación del medio hídrico[696] y por

---

sectores económicos, desglosándolos al menos en hogares, industria y agricultura".

[695] *Vid*. un estudio de las implicaciones económicas de la Directiva marco de aguas en nuestro ordenamiento en GARCÍA NOVOA, "La Propuesta de la Directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de Aguas de 1999", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 193, 2001, pp. 31-48.

[696] En este sentido, en el art. 103 TRLA se evidencia como el establecimiento, traslado o modificación de instalaciones se condiciona a la correspondiente autorización de vertido y en zonas concretas de los PPHHC intercomunitarios se pueden prohibir determinadas actividades para proteger el medio hídrico: "Las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que originen o puedan originar vertidos, se otorgarán condicionadas a la obtención de la correspondiente autorización de vertido.

El Gobierno *podrá prohibir, en zonas concretas, aquellas actividades y procesos*

tanto impidan o dificulten la obtención de tales objetivos[697]. En este sentido la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación[698], establece que las actividades sometidas a autorización ambiental integrada[699] que precisen, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, necesitan un informe del organismo de cuenca competente que deberá emitir sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas. Dicho informe tendrá carácter preceptivo y vinculante. Si el informe considera que el vertido es inadmisible, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada denegando la autorización[700]. Consideramos que es evidente que el citado informe vinculante tendrá un sentido u otro en función de los objetivos medioambientales fijados en el PH respectivo.

---

industriales cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación grave para las aguas, bien sea en su funcionamiento normal o en caso de situaciones excepcionales previsibles".

[697] Hasta que no se desarrollen reglamentariamente los artículos que se introducen con la reforma, nos remitimos a los artículos del RAPAPH que hacen referencia al contenido del modificado art. 42 e) TRLA "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales". Hacemos esta remisión porque aunque los contenidos se expresen con diferentes expresiones, en esencia se hace referencia a lo mismo. En concreto en el art. 79 RAPAPH (que de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, no tiene carácter de norma básica y por tanto solo se aplica en los PPHHC intercomunitarios) se dice: "1. En las características básicas de la calidad de las aguas se incluirán tanto la situación al redactarse el Plan Hidrológico de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas como los objetivos de calidad que deban alcanzarse en cada río o tramo de río. 2. Los objetivos de calidad se definirán en función de los usos previstos para las aguas y deberán cumplir al menos las condiciones que, de acuerdo con las Directivas de la Comunidad Económica Europea, se establecen en los anexos a este Reglamento".

[698] Norma que incorpora al ordenamiento interno español, con carácter de legislación básica, la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación.

[699] Que son todas las actividades incluidas en el anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

[700] *Vid*. art. 19 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la

Hemos visto que para cumplir con los objetivos medioambientales que se señalen está previsto que en el plan figure un Programa de Medidas[701]. En este programa se incluyen medidas concretas que pueden condicionar las decisiones sobre determinados usos del suelo[702]. Las pueden condicionar porque dichas medidas inciden sobre la principal causa de degradación del medio, que es el vertido y la emisión de ciertas sustancias y, en definitiva, su presencia en las aguas o en su entorno próximo. Además, la transposición de la nueva Directiva marco de aguas[703] ha supuesto la adopción del enfoque

---

Contaminación.

[701] En referencia a esta cuestión en el art. 80 RAPAPH se expresan una serie de contenidos que tendrán que establecer los PPHHC intercomunitarios que en su esencia son equiparables a las medidas que se establecen en la nueva redacción del TRLA: "1. El Plan Hidrológico deberá establecer los procedimientos y líneas de actuación que se precisen para conseguir la adecuación de la calidad de las aguas a los objetivos de calidad de las mismas. 2. Las características básicas de la ordenación de los vertidos de aguas residuales incluirán las normas de tipo general que se estimen adecuadas para que puedan alcanzarse los objetivos de calidad. Se referirán a la programación de la lucha contra la contaminación en los diferentes tramos o sectores de la cuenca. 3. Asimismo, se preverán programas de actuación para eliminar de las aguas continentales la contaminación producida por aquellas sustancias que por su toxicidad, persistencia o bioacumulación, figuran en las relaciones I y II del anexo al Título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico".

[702] En este apartado destacamos las siguientes:

- Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.
- Un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta ley, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino.
- Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.
- Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.
- Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos medioambientales fijados.
- Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.

[703] Como señala DELGADO PIQUERAS esta Directiva se constituye en la norma de cabecera del Derecho comunitario de aguas y su función es sistematizar e integrar la normativa comunitaria existente en un marco dotado de visión de conjunto. *Vid*. "La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*,

combinado a la hora de autorizar los vertidos[704], de manera que a veces no es suficiente con autorizar un vertido de acuerdo con las normas límite de emisión[705] sino que puede ser necesario que para cumplir con los objetivos de calidad establecidos[706] en los PPHH haga falta establecer límites más

---

Madrid, Ecoiuris, 2003, pp. 71-72.

[704] Para conocer el Derecho comunitario en materia de aguas destacamos, entre otros, a FANLO LORAS, "La evolución del derecho comunitario…", *op. cit.*, pp. 173-232 y JORDAN, "European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 1, 1999, pp. 13-34.

[705] Estas normas calculan los valores de las sustancias que se pueden evacuar de acuerdo con las reducciones de las emisiones que permiten las mejores tecnologías disponibles y su coste. La Comunidad Europea ha establecido valores límites de emisión para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas a través de las siguientes Directivas: la Directiva 76/464/CEE, del Consejo, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la comunidad, que puede calificarse como "Directiva marco", desde el momento que sobre ella gira el control de los vertidos de sustancias peligrosas en la Comunidad en base a dos listas. La Directiva tiene como finalidad la eliminación de la contaminación de las aguas por las sustancias peligrosas enumeradas en la lista I o la lista negra y reducir la contaminación producida por las sustancias que se contemplan en la lista II o lista gris. Como las aguas subterráneas presentan unas peculiaridades que las hace muy vulnerables desde el momento que una vez contaminadas es mucho más dificil su tratamiento y regeneración, la Comunidad establece medidas más estrictas y restrictivas en la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas. En desarrollo de la primera Directiva mencionada se dictan las siguientes: 82/176/CEE, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrolisis de los cloruros alcalinos; 84/156/CEE, de 8 de marzo de 1984, para los vertidos de mercurio del resto de sectores; 83/513/CEE, de 26 de septiembre de 1983, para los vertidos de cadmio; 84/491/CEE, de 9 de octubre de 1984, para los vertidos de hexaclorociclohexano; 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, modifica el sistema general de la Directiva marco 76/464/CEE y fija los vertidos de DDT, pentaclorofenol y tetracloruro de carbono y su Anexo II ha sido modificado por otras Directivas posteriores: la 88/347/CEE, de 16 de junio de 1988, que fijó los valores de los vertidos de aldrín, dieldrín, isodrín, hexaclorobenceno (HCB), hexaclorobutadieno y cloroformo y la 90/415/CEE, de 27 de julio de 1990, que fija los valores de los vertidos de 1, 2-dicloroetano (EDC), tricloroetileno(TRI), cloroetileno (PER) y triclorobenceno (TBC).

[706] Regulación en la que se fijan los objetivos de calidad calculando la concentración de contaminantes tolerable o admisible en una masa de agua determinada atendiendo al uso al que están destinadas las aguas. De manera que los límites de emisión se fijan teniendo en cuenta que hay que respetar el umbral de calidad establecido. Las Directivas que ha dictado la Comunidad atendiendo a dicha perspectiva son las que siguen: 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable; 80/777/CEE, de 15 de julio 1980, relativa a las aguas medicinales y minerales naturales; 80/778/CEE, de 15 de julio

rigurosos que los que establece la normativa sobre límites de emisión o desautorizar el vertido, según el caso. Por otro lado, tener en cuenta solo los objetivos de calidad puede interpretarse como un permiso para contaminar hasta el umbral establecido. El enfoque combinado representa, por tanto, una mayor exigencia y control sobre las actividades que pueden contaminar el medio hídrico y son, según hemos evidenciado, medidas complementarias y no contradictorias.

Con relación a la limitación de determinadas actividades e instalaciones para cumplir con los objetivos medioambientales vemos algunos ejemplos en los PPHHC[707]. En concreto, en el art. 32.1 del PHC del

---

de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas directamente al consumo humano o a la fabricación de alimentos (sustituida por la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998); 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975, relativa a las aguas aptas para el baño; 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978, relativa a las aguas aptas para la vida de los peces; y 79/923/CEE, de 30 de octubre de 1979, relativa a las aguas aptas para la cría de moluscos.

[707] Con relación a esta cuestión, independientemente que encontremos en los PPHHC manifestaciones genéricas en este sentido, encontramos disposiciones particulares referidas sobre todo a la ordenación de determinadas actividades o instalaciones:

- Con relación a los vertederos de residuos sólidos urbanos, *vid*. el art. 22 del PHC del Guadalquivir que se manifiesta de manera casi idéntica que el art. 32.1 del PHC del Tajo, que se transcribe en el texto principal. En el art. 35 del PHC del Júcar también se establecen determinadas limitaciones, condicionantes y cautelas a la instalación de vertederos. Existen estas previsiones en los PPHHC porque una de las principales causas de contaminación de las aguas subterráneas es la producida por la gestión de residuos, especialmente por los procesos de almacenamiento y eliminación, que pueden provocar daños por filtración (lixiviado).
- En el art. 13 del PHC del Duero se expresa: “Se limitarán las actividades que puedan ocasionar un impacto directo al mantenimiento y calidad de los hábitats (tanto acuáticos como terrestres) que se desarrollan en los humedales, y se controlarán los aspectos físicos y químicos que puedan alterar su calidad ecológica”.
- En referencia a las nuevas urbanizaciones en el art. 28 del PHC del Tajo se dice que “Los proyectos de nuevas urbanizaciones deberán establecer preferentemente redes de saneamiento separativas para aguas negras y pluviales. Deberá justificarse al solicitar la autorización de vertido ante el organismo de cuenca, la tipología que se adopta en función de los riesgos potenciales de las diferentes alternativas, para el dominio público hidráulico”.

Tajo se dice que los vertederos de residuos sólidos urbanos han de cumplir la siguiente normativa:

a) Los vertederos de sólidos inertes no podrán establecerse en las áreas inundables de los cauces, a menos que se protejan de forma que no puedan ser arrastrados en el caso de avenidas. Los vertederos de sólidos no inertes no podrán estar, en ningún caso, en las áreas inundables de los cauces.

b) Los vertidos a escombreras de sólidos no inertes o lavables por las aguas, dispondrán de un colector de lixiviados y de escorrentías, y los efluentes recibirán el tratamiento administrativo de los vertidos líquidos

c) La implantación de vertederos de residuos sólidos urbanos exigirá un estudio suficiente de la posible afectación a las aguas subterráneas, pudiendo el organismo de cuenca recabar informe del organismo oficial técnicamente competente.

d) Paralelamente, con la tramitación de la autorización del vertedero ante la Administración competente, deberá tramitarse la autorización de vertido de los líquidos generados en el vertedero, no pudiendo autorizarse la puesta en marcha de un vertedero sin disponer de la preceptiva autorización de vertido líquido por parte del organismo de cuenca[708].

e) No se dará autorización de vertido si no son desviadas de los vertederos las aguas de lluvia producidas fuera del área ocupada por éstos.

[708] Al respecto hemos de tener presente que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, con relación a las actividades establecidas en el Anexo I de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, ha establecido que la autorización ambiental integrada de la Comunidad Autónoma queda condicionada por el informe que emite la Confederación Hidrográfica sobre la admisibilidad del vertido o, en su caso, sobre sus características, condiciones y medidas correctoras, que tendrá carácter vinculante para el órgano autonómico competente de otorgar la autorización ambiemntal integrada. Dentro del Anexo I se incluyen los "vertederos de todo tipo de residuos que reciben más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes".

6. Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles

En relación con las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío[709] que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles[710] es evidente que si las mejoras consiguen un ahorro del consumo de agua en una concesión determinada esta realidad puede provocar indirectamente el crecimiento o el aumento de los terrenos que en un futuro se destinen a agricultura de regadío o la utilización de estos caudales para satisfacer otras demandas[711]. Por otro lado, la normativa también establece que hay que tener en cuenta que estas transformaciones en regadío serán seguramente fuente de contaminación difusa y pueden afectar a otros aprovechamientos[712]. Aspectos todos ellos que

[709] Normas que elabora el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y que el PHC integra para determinar las dotaciones de agua necesarias para cumplirlas y para materializar los proyectos de mejora y transformación. Hemos de tener en cuenta que el TC legitima este precepto del TRLA de la siguiente manera: "En cuanto que se trata de una disposición básica, esta previsión encuentra su justificación en el artículo 149.1.13 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 y más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, *y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola*".

[710] Según el art. 81 RAPAPH (que de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, no tiene carácter de norma básica y, por tanto, solo se aplica directamente en los PPHHC intercomunitarios): "1. Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío incluirán los métodos de riego más adecuados para los distintos tipos de climas, tierras y cultivos, las dotaciones de agua necesarias para las diversas alternativas y las condiciones de drenaje exigibles. Incluirá asimismo las condiciones para la reutilización de aguas para riego y cualquier otra que sea precisa para asegurar el mejor aprovechamiento y conservación del conjunto de recursos hidráulicos y tierras. 2. Se fijarán, en su caso, las adaptaciones a introducir tanto por la Administración como por los particulares en las relaciones existentes para lograr la racional utilización de dichos recursos naturales".

[711] No podemos perder de vista que el sector agrícola es el mayor consumidor del recurso, que representa aproximadamente el 80% del consumo total de agua.

[712] En concreto en el art. 28 de la Orden de 24 de septiembre de 1992, por la que se aprueban las Instrucciones y Recomendaciones Técnicas complementarias para la Elaboración de los Planes Hidrlógicos de las cuencas intercomunitarias, se afirma: "En

se interrelacionan y que pueden condicionar indirectamente los usos del suelo en uno u otro lugar del territorio de la cuenca[713].

la evaluación de proyectos de mejoras y transformación en regadío se incluirá el análisis de las afecciones a otros aprovechamientos actuales o previstos desde los puntos de vista técnico, económico, legal, así como la evaluación del impacto ambiental. En el análisis también se incluirá una estimación de la contaminación difusa que pudiera producirse en los acuíferos o cursos de agua superficiales".

[713] Los PPHHC que han incluido en su contenido normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío son el PHC del Tajo, el PHC del Duero y el PHC del Ebro. Los dos primeros se limitan a establecer una serie de prescripciones y actuaciones generales, que se han de desarrollar en un futuro. Echamos en falta, por tanto, la territorialización, o concreción en la cuenca hidrográfica respectiva, de este contenido. En cambio, en el PHC del Ebro sí que se concretan y determinan los regadíos que se han de modernizar y los que se han de crear. Pero tampoco se establece en el PHC del Ebro el contenido que se expresa en el art. 81.1 RAPAPH.

CAPÍTULO CUARTO. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA QUE LA DOTAN DE MANERA ESPECIAL PARA EJERCER UN PAPEL INTEGRADOR Y COORDINADOR DE LA ORDENACIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO FÍSICO

I. SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA EN NUESTRO ORDENAMIENTO

En el preámbulo de la LA[714] se destaca la necesidad de la planificación hidrológica al afirmar que el agua "es un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa (…). Esta disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general, y el recurso en particular, minimizando los costes socio-económicos y con una equitativa asignación de las cargas generales por el proceso, lo que *exige una previa planificación hidrológica* y la existencia de unas instituciones adecuadas para la eficaz administración del recurso en el nuevo Estado de las

[714] El preámbulo al que nos referimos no se recoge en el TRLA.

Autonomías (…). Todas estas peculiaridades, (…) ,implican la necesidad de que los instrumentos jurídicos regulen, actualizadas, las instituciones necesarias, *sobre la base de la imprescindible planificación hidrológica* y el reconocimiento, para el recurso, de una sola calificación jurídica, como bien de dominio público estatal, a fin de garantizar en todo caso su tratamiento unitario, cualquiera que sea su origen inmediato, superficial o subterráneo". Del preámbulo podemos deducir, pues, que las dos grandes decisiones sobre las que se estructura la vigente legislación de aguas[715] son la generalización de la calificación de dominio publico para todo el recurso y la configuración de una planificación hidrológica que deviene imprescindible para ordenar una utilización racional y sostenible del recurso y su entorno[716].

En el primer artículo del TRLA ya se establece que toda actuación sobre el dominio público hidráulico se tendrá que someter a la planificación hidrológica[717]. De manera que desde el principio ya se nos hace saber que

[715] Afirmación que también realiza EMBID IRUJO. *Vid. La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, p. 56. Se manifiesta en el mismo sentido ORTIZ DE TENA. *Vid. Planificación Hidrológica, op. cit.*, p. 21.

[716] En los dos textos más importantes sobre el agua del Derecho internacional público la planificación también aparece como instrumento jurídico necesario. En concreto en la Carta del Agua proclamada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 y en el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua celebrada en Mar del Plata del 14 al 25 de marzo de 1977. El principio 8 de la Carta del Agua dice así: "Para una adecuada administración del agua es preciso que las autoridades competentes establezcan el correspondiente plan". Como desarrollo del principio se establece lo siguiente: "El agua es un recurso inapreciable y requiere una administración racional de acuerdo con un plan que concilie a la vez las necesidades a corto y a largo plazo.

La necesidad de una verdadera política se hace patente en el ámbito de los recursos hidráulicos que requieren numerosos dispositivos para salvaguardar su conservación, su regulación y su distribución. Por otra parte, mantener la calidad y la cantidad de agua supone un desarrollo y perfeccionamiento en las técnicas de su utilización, reciclaje y depuración". En el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua se sobreentiende que la planificación es necesaria para administrar el agua y se incide en especificar como se ha de realizar y los contenidos que ha de tener esta planificación (*Vid*. las recomendaciones 3 o), 16 c), 21 i), 22, 26d), 29c), 36g), 36 m), 36 s), 38, 41, 48d)).

[717] En el art. 1.4 del TRLA se dice: "Corresponde al Estado, en todo caso, y en los términos que se establecen en esta Ley, la planificación hidrológica a la que deberá

ésta deviene instrumento necesario para poder actuar sobre el dominio público hidráulico[718].

Con posterioridad, la importancia que tiene la planificación hidrológica en el TRLA se manifiesta de diferentes maneras[719]. En primer lugar, en el texto legal se dedica todo un título a la planificación hidrológica (título III, arts. 40 a 46). En segundo lugar, a ésta se le otorgan objetivos tan ambiciosos, amplios e importantes como "conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales". En tercer lugar, del estudio de todo el texto legal se llega a la conclusión que estamos ante un instrumento que deviene indispensable para aplicar y hacer operativa la propia legislación de aguas, ya que en ésta existen continuas remisiones y llamadas a la susodicha planificación[720]. Éste es, pues, uno de los pilares sobre los que se sustenta la legislación de aguas[721].

---

someterse toda actuación sobre el dominio público".

[718] En este sentido ORTIZ DE TENA aparte de manifestar que la planificación hidrológica es figura central en la LA también afirma que en la LA la planificación hidrológica se diseña como instrumento para la ordenación del Derecho de aguas. *Vid*. *Planificación Hidrológica*, *op. cit*., p. 19.

[719] EMBID IRUJO afirma que, comparando con el resto de legislaciones con las que estamos familiarizados, seguramente la legislación española es la que más protagonismo otorga a la planificación hidrológica. *Vid*. "La planificación hidrológica como técnica…", *op. cit*., p. 86. El especial significado que tiene la planificación hidrológica en la normativa objeto de estudio también lo pone de manifiesto el mismo autor en *La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, pp. 55 y ss.

[720] Ejemplos de estas referencias a la planificación hidrológica son, entre otras, las siguientes:

- Toda concesión se ha de otorgar de acuerdo con las previsiones de los PPHH (art. 59.4 TRLA).
- Se puede prorrogar el tiempo de una concesión para que las obras realizadas puedan amortizarse siempre que éstas se realicen de acuerdo con lo que establece el PH correspondiente (art. 59.6).

Como pone de relieve SÁNCHEZ MORÓN la opción de la LA por la generalización de la planificación hidrológica es acertada y no discutida. El autor destaca que existe un gran grado de consenso al respecto y, con relación al régimen jurídico de las aguas, es en esta cuestión donde es más difícil encontrar voces que cuestionen la necesidad de una planificación hidrológica general[722]. Esto no quiere decir que no se hayan manifestado recelos debido a

---

- Los caudales ecológicos, que se fijarán en los PPHHC, se consideran como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación (art. 59.7).
- A la hora de otorgar las concesiones se observará el orden de preferencia establecido en el PHC correspondiente (art. 60.1).
- Este orden de preferencia que establece el PHC sirve para legitimar la expropiación forzosa de una concesión a favor de otro aprovechamiento que le preceda (art. 60.2).
- La adecuación a los PPHH puede significar la revisión de las concesiones (art. 65.1).
- El orden de preferencia establecido en los PPHHC condiciona la posibilidad de ceder con carácter temporal una concesión, ya que esta cesión se ha de realizar a un titular de Derecho de igual o mayor rango (art. 67.1).
- La dotación objetivo que se fija en el PHC sirve para determinar el volumen anual susceptible de cesión (art. 69).
- La existencia de PHC puede determinar las condiciones en el otorgamiento de concesiones de aguas subterráneas (art. 76).
- Los perímetros de protección fijados en los PPHHC sirven como mecanismo de protección ante las actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico (art. 97).
- Los caudales ecológicos o demandas ambientales, previstas en la planificación hidrológica, sirven como límite para los organismos de cuenca a la hora de otorgar concesiones y autorizaciones para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto al medio ambiente (art. 98).
- Los PPHHC incluirán los criterios básicos para proteger las aguas subterráneas frente a las intrusiones salinas (art. 99).
- La adecuación del vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas de cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua que dispongan los PPHHC, legitima la revisión de las autorizaciones de vertido (art. 104).

[721] MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA afirman que a través de la planificación hidrológica se territorializa el Derecho de aguas, ya que la aplicación de la Ley "no se produce directamente o *ex lege*, sino a través del filtro del Plan hidrológico". De esta manera y a partir del marco general que diseña la LA se irán concretando las diferentes actuaciones en función de las peculiaridades y necesidades del territorio de cada cuenca hidrográfica. *Vid*. "La Ley de Aguas…", *op. cit*., pp. 662-663.

[722] *Vid*. "Sobre la planificación hidrológica. Con especial referencia a la cuenca del Júcar", en SÁNCHEZ MORÓN, JIMÉNEZ IBÁÑEZ y DELGADO PIQUERAS, *Planificación hidrológica y nuevos regadíos. Problemas jurídicos de la Cuenca del*

la dificultad de su realización, por el desconocimiento de los recursos realmente existentes, por la escasez de medios técnicos y humanos, por la escasa experiencia al respecto, porque jurídicamente la ordenación del recurso depende de la susodicha planificación y porque se le asignan una serie de objetivos omnicomprensivos difíciles de conseguir. En definitiva se manifiesta que es difícil materializar en la práctica todas las pretensiones y expectativas que la LA deposita sobre ella[723]. Ahora bien, esto no

---

Júcar, Murcia, Universidad de Castilla - La Mancha, 1997, p. 82. Un autor, como SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, que se han dedicado tradicionalmente al estudio del régimen jurídico de los recursos hídricos ha manifestado, sin reserva alguna, que en el ámbito de la gestión de dichos recursos la planificación es imprescindible. *Vid*. "Reflexiones sobre la problemática…", *op. cit*., p. 32.

[723] GARCÍA DE ENTERRÍA expresa: "Al dar un papel absolutamente central a los Planes Hidrológicos como distribuidores de los recursos y condicionantes de nuevos aprovechamientos, la nueva Ley, a mi juicio, ha expresado más un desideratum técnico que una verdadera mecánica operativa. Esos Planes, hasta el momento, parecen más una ilusión tecnocrática que un instrumento efectivamente seguro y disponible con alguna seguridad objetiva (…). Ignoro si las nuevas técnicas disponibles o inmediatas de prospección y localización de las aguas subterráneas no alumbradas podrán, en poco tiempo, despejar todas las incertidumbres con que hoy han de contar los redactores; ojalá sea así. Pero hoy por hoy parece que la explicación unitaria del ciclo hídrico unitario de cada cuenca, o de varias de ellas, que será la base sobre la que los Planes Hidrológicos tendrán que determinar los recursos vacantes a efectos de su disponibilidad por las ulteriores concesiones, no parece demasiado segura (…)".*Vid*. el "Prólogo" del libro, de DEL SAZ CORDERO, *Aguas subterráneas, aguas… op. cit.*, p. 6. El hidrogeólogo RAMÓN LLAMAS y la abogada especializada en temas hídricos MÓNICA SASTRE establecen que aunque es necesario que exista una cierta planificación hidrológica esta no puede concebirse como una "especie de iluminación divina, capaz de prever lo que va a pasar en los próximos diez o veinte años, adjudicando a cada uno lo que necesita". Los autores resaltan los siguientes problemas de la planificación hidráulica: el proceso de elaboración es tan largo que cuando los planes se aprueban los datos sobre los que se han basado, muchas veces ya están desfasados; hay aun desconocimiento en relación a la cuantía y calidad de las aguas, sobre todo las subterráneas, desde el momento que la situación de los registros de concesiones están muy lejos de aproximarse a la realidad; las previsiones del futuro se basan en meras hipótesis, con las limitaciones que ello conlleva. Por último, señalan que es muy difícil prever la cantidad de recurso que se dispondrá en un futuro, desde el momento que parece ser que el cambio climático en nuestro país se traducirá en un descenso del régimen de lluvias. En su opinión las posibles causas de la lentitud y/o ineficacia de la planificación hidrológica española se debe "a su planteamiento demasiado rígido, autoritario y detallista, casi de corte marxista-orwelliano". *Vid*. "La vigente planificación hidrológioca: 1) ¿Es aplicable?; 2) ¿Es deseable?", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio

significa que no se considere que este instrumento es necesario para proteger y racionalizar la utilización del recurso[724].

En el considerando 13 de la Directiva marco de aguas, se reconoce que existen condiciones y necesidades diversas en el seno de la Comunidad y que "esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica". En la Directiva marco de aguas, la planificación hidrológica de cuenca tiene un papel nuclear desde el momento que sobre ella descansa el establecimiento de las medidas necesarias para conseguir los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4.1 de la Directiva marco de aguas y también la determinación de las medidas necesarias para aplicar la legislación comunitaria sobre protección del agua[725].

Ambiente, 2000, pp.137-141.

[724] Hemos de señalar que también hay autores como BERMEJO VERA que han afirmado que "el principal problema que esta planificación plantea no está sólo en su indiscutible complejidad, sino también en su cuestionable necesidad teniendo en cuenta, por una parte, la prácticamente total conversión en dominio público que del agua hace la ley y, por otra parte, la forzosa compatibilidad con "las directrices de la planificación económica" y "con las previsiones de la ordenación territorial"". *Vid*. "Reflexiones sobre los principios y normas que regulan las aguas subterráneas en España", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación… op. cit.*, pp. 453 y 454. Creemos que estos no son argumentos de peso para cuestionar la necesidad de la planificación hidrológica, ya que aunque los recursos estén demanializados para conseguir una utilización sostenible del recurso que intente conciliar los objetivos de calidad con la satisfacción de la demanda de los diferentes sectores hace falta dotarse de un instrumento que racionalice los usos del recurso y de su entorno físico. Por otro lado, precisamente para poder armonizar las necesidades que prevé la ordenación del territorio y las Directrices de la planificación económica con los límites que impone la protección del recurso no conocemos instrumento más idóneo que la planificación hidrológica.

[725] Según la Directiva marco de aguas, los PPHHC incluirán, entre otros, los elementos siguientes:

1. Una descripción general de las características de la demarcación hidrográfica que comprenderá:

1.1. Para las aguas superficiales:

- Mapas con la localización y límites de las masas de agua.
- Mapas de las ecorregiones y tipos de masas de agua superficial dentro de la cuenca hidrográfica.

- Identificación de las condiciones de referencia para los tipos de masas de agua superficiales.

1.2. Para las aguas subterráneas:

- Mapas con la localización y límites de las masas de agua subterránea.

2. Un resumen de las presiones e incidencias significativas de las actividades humanas en el estado de las aguas superficiales y subterráneas, que incluya:

- Una estimación de la contaminación de fuente puntual.
- Una estimación de la contaminación de fuente difusa, incluido un resumen del uso del suelo.
- Una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo del agua, incluidas las extracciones.
- Un análisis de otras incidencias de la actividad humana sobre el estado del agua.

3. La identificación y elaboración de mapas de las zonas protegidas.
4. Un mapa de las redes de control establecidas con objeto de obtener una visión general coherente y completa del estado de las aguas, así como una presentación en forma de mapa de los resultados de los programas de control llevados a cabo relativas al estado de las:

4.1. Aguas superficiales (ecológico y químico).

4.2. Aguas subterráneas (químico y cuantitativo).

4.3. Zonas protegidas.

5. Una lista de los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4 para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las aguas protegidas, incluida, en particular, la identificación de los casos en los que se haya recurrido a sus apartados 4, 5, 6 y 7 y la información complementaria exigida en dicho artículo.
6. Un resumen del análisis económico del uso del agua.
7. Un resumen del programa o programas de medidas que incluya los modos de conseguir los objetivos establecidos con arreglo al art. 4:

7.1. Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación comunitaria sobre protección del agua.

7.2. Un informe sobre las acciones prácticas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua de conformidad con el art. 9.

7.3. Un resumen de las medidas tomadas para cumplir los requisitos estipulados en el art. 7 (este artículo se refiere a la protección de las captaciones destinadas a la utilización como agua potable y al cumplimiento de los requisitos que establecen las Directivas comunitarias para este tipo de aguas).

7.4. Un resumen de los controles sobre la extracción y el embalse del agua, incluida la mención de los registros e identificación de las excepciones efectuadas en virtud de la letra e) del apartado 3 del art. 11 (estas excepciones hacen referencia a la posibilidad de eximir de control las captaciones o embalses que no repercuten de manera significativa en el estado del agua).

7.5. Un resumen de los controles previstos para los vertidos de fuente puntual y otras actividades con incidencia en el estado del agua (conforme a lo dispuesto en las letras e) y i) del apartado 3 del art. 11).

7.6. Una identificación de los casos en que se hayan autorizado vertidos directos en las aguas subterráneas (conforme a lo dispuesto en la letra j) del apartado 3 del art. 11).

7.7. Un resumen de las medidas tomadas (conforme al art. 16) sobre las sustancias prioritarias.

7.8. Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de

Con relación a esta cuestión, podemos decir que la norma europea toma como modelo el ordenamiento español y convierte a la planificación de cuenca en instrumento imprescindible y necesario para conseguir los objetivos que se propone. Por ello, en este ámbito, la transposición al Derecho interno de la citada Directiva marco de aguas no ha supuesto muchos cambios y éstos están relacionados con el peso que tiene en la Directiva marco de aguas la protección medioambiental de las aguas objeto de protección[726]. Básicamente estas variaciones han constado en especificar los objetivos ambientales que se han de alcanzar[727] y en ampliar el contenido

---

los incidentes de contaminación accidental.

7.9. Un resumen de las medidas adoptadas (de conformidad con el apartado 5 del art. 11) para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos fijados en el art. 4.

7.10. Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los objetivos medioambientales establecidos.

7.11. Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas (de conformidad con el apartado 6 del art. 11).

8. Un registro de los programas y PPHH más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos.

[726] El objetivo medioambiental de la Directiva marco de aguas afectará sobre todo a la hora de revisar los PPHH, porque aunque en la normativa española ya existía desde la reforma del año 1999 el objetivo de "conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico", los PPHH se elaboraron con anterioridad y de su estudio se deduce que se preocupan sobre todo del reparto de recursos entre los diferentes sectores de usuarios y regiones interesadas. Con relación al contenido de los planes relativo a "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales" y "las medidas para la conservación y recuperación del recurso", encontramos muchas descripciones del estado en que se tendrán que mantener las masas de agua pero echamos a faltar mecanismos y medidas de recuperación de la calidad del recurso. Es decir, no existe una intención de lucha y de mejora de la calidad del recurso. *Vid*. también en este sentido DELGADO PIQUERAS, "La Planificación Hidrológica…", *op. cit.*, p. 73.

[727] De manera que la transposición de la Directiva marco de aguas al Derecho interno ha supuesto añadir el art. 92 bis con la denominación de "Objetivos medioambientales", que se redacta del siguiente modo. "1. Para conseguir una adecuada protección de las aguas, se deberán alcanzar los siguientes objetivos medioambientales:

a) Para las aguas superficiales:

a') Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales.

b') Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.

c') Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de

de los PPHH determinando las medidas y actuaciones necesarias para conseguir tales objetivos[728]. Estas medidas y actuaciones incluyen, entre

---

sustancias peligrosas prioritarias.

b) Para las aguas subterráneas:

a') Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.

b') Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.

c') Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.

c) Para las zonas protegidas:

Cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen.

d) Para las masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas:

Proteger y mejorar las masas de agua artificiales y muy modificadas para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.

2. *Los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos* deberán concretar las actuaciones y las previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales indicados.

3. Cuando existan masas de agua muy afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales hagan inviable la consecución de los objetivos señalados o exijan un coste desproporcionado, se señalarán objetivos ambientales menos rigurosos en las condiciones que se establezcan en cada caso *mediante los planes hidrológicos*".

[728] En concreto, en la redacción del nuevo art. 42 TRLA, que establece el contenido de los PPHH, en el punto g) se afirma que estos han de contener "un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos medioambientales previstos, incluyendo:

a') Un resumen de las medidas necesarias para aplicar la legislación sobre protección del agua, incluyendo separadamente las relativas al agua potable.

b') Un informe sobre las acciones practicas y las medidas tomadas para la aplicación del principio de recuperación de los costes del uso del agua.

c') Un resumen de controles sobre extracción y almacenamiento del agua, incluidos los registros e identificación de excepciones de control.

d') Un resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección por esta ley, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos con origen y destino en el medio marino.

e') Una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas.

f') Un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias.

g') Un resumen de las medidas tomadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental.

h') Un resumen de las medidas adoptadas para masas de agua con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos ambientales fijados.

i') Detalles de las medidas complementarias consideradas necesarias para cumplir los

otras, el control cuantitativo como factor de garantía de la buena calidad ecológica de las aguas y de los ecosistemas acuáticos[729].

Por otro lado, no hemos de perder de vista que los objetivos de la planificación hidrológica de la legislación española son más amplios que los que establece la Directiva marco de aguas, ya que estos últimos se circunscriben al ámbito de la protección medioambiental del recurso y su entorno y los que comprende la normativa española se amplían a todos los que se determinan en el art. 40 TRLA que abarca también la satisfacción de las demandas de agua y la consecución del equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial. De manera que la utilidad y necesidad de la planificación hidrológica como instrumento racionalizador y coordinador a la hora de satisfacer diversos objetivos es en nuestro ordenamiento aún más evidente. Además, al ser el nuestro un Estado con escasos recursos

---

objetivos medioambientales establecidos, incluyendo los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.
j') Detalles de las medidas tomadas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas.
k') Las directrices para recarga y protección de acuíferos.
l') Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles.
m') Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.
n') Los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.
o') Las infraestructuras básicas requeridas por el plan".

[729] Con relación a los aspectos cuantitativos, en el considerando 20 de la Directiva marco de aguas se afirma: "El estado cuantitativo de una masa de agua subterránea puede tener repercusiones en la calidad ecológica de las aguas superficiales y de los ecosistemas terrestres asociados con dicha masa de agua subterránea". Más adelante, en el considerando 34, se dice: "A efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico". Por último, en el considerando 41, se expresa: "En cuanto a los aspectos cuantitativos del agua, deben establecerse principios generales de control de la captación y del almacenamiento a fin de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los sistemas acuáticos afectados". Medidas concretas establecidas en el art. 42.1.g) TRLA, que sirvan para atender a las cuestiones de calidad, son las del apartado a'), c'), k').

hidrológicos, para conseguir el buen estado y la protección del recurso se ha de realizar una gestión integrada del recurso donde se tengan en cuenta no solo los aspectos cualitativos sino también los aspectos cuantitativos necesarios para preservar los ecosistemas asociados al recurso y para conseguir la dilución de los contaminantes vertidos ya sea de manera directa o de manera indirecta. La planificación hidrológica tendrá, pues, que ordenar y gestionar las diferentes demandas y controlar y reducir progresivamente la contaminación.

II. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, DE 20 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS

En el art. 40.4 se dice que "los planes hidrológicos serán públicos[730] y vinculantes". Esta vinculación afecta tanto a los poderes públicos[731] como a los particulares, desde el momento que los PPHH tienen naturaleza normativa[732] y en concreto rango reglamentario de acuerdo con el TRLA.

---

[730] Según EMBID IRUJO, la expresión del art. 40.4 TRLA parece hacer referencia a la publicidad como acceso al contenido de los planes. El autor señala que el carácter público de los planes tiene una doble dimensión: material y formal. La primera hace referencia a la publicidad como acceso a la consulta de los planes. La segunda hace referencia a la publicación de los PPHH en un Diario oficial. *Vid. La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, p. 149-154.

[731] Esta cuestión se refleja en el art. 116 del RAPAPH donde se dice: "Las resoluciones de los Organismos de cuenca y de cualquier otra Administración pública en materias relacionadas con los Planes Hidrológicos deberán ajustarse a los términos de los mismos". Este artículo está en sintonía con el principio general de la inderogabilidad singular del reglamento establecido en el art. 52.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual ninguna resolución o acto administrativo podrá contradecir lo establecido en un reglamento, aunque la resolución tenga igual o superior rango a la disposición de carácter general.

[732] En referencia a la naturaleza normativa de los PPHHC ha habido en la doctrina diferentes posiciones. La posición mayoritaria, y a la que nosotros nos suscribimos, es la que defiende la consideración de los PPHHC como norma jurídica. Autores como

Como hemos dicho con anterioridad, en el TRLA existen continuas remisiones o llamadas a la planificación hidrológica, para que esta determine múltiples cuestiones en función, entre otros factores, de las demandas del recurso en cada cuenca y de las necesidades de protección del dominio público y de los ecosistemas asociados al mismo de cada cuenca. Este fenómeno, aparte de indicarnos la relevancia e importancia que tiene la planificación hidrológica en el sistema normativo de los recursos hídricos, nos confirma la afirmación acabada de realizar con relación al carácter reglamentario de los planes. En el TRLA se establecen los ámbitos de actuación de los planes, al igual que hacen las leyes a los reglamentos.

Del art. 40.4 TRLA se deduce que los PPHHC no generan por si solos Derechos a favor de los particulares, en el sentido de que su modificación no dará lugar a indemnización si no hay una concesión

---

EMBID IRUJO y ORTIZ DE TENA realizan un análisis exhaustivo de la normativa para fundamentar su posición. A su obra nos remitimos para un estudio mas profundo y completo sobre el tema. *Vid*. EMBID IRUJO, *La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, pp. 218-230 y ORTIZ DE TENA, *Planificación hidrológica, op. cit*., pp. 58-65, 287-301. Otros autores que también defienden esta posición son: DELGADO PIQUERAS en *Derecho de aguas… op. cit.*, pp. 172 y 173; DEL SAZ CORDERO en *Aguas subterráneas, aguas… op. cit.*, pp.183-186; ARRIETA ÁLVAREZ en "De la Planificación…", *op. cit.*, pp. 226; SÁNCHEZ MORÓN en "Sobre la planificación…", *op. cit.*, pp. 90-91; GÓMEZ-FERRER en "La planificación hidráulica: aspectos jurídicos", en VVAA, *Ley de Aguas: analisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 50. Teniendo en cuenta nuestro Derecho positivo anterior a la LA y que esta última norma tampoco lo contradice, un sector minoritario de la doctrina considera que existen dos tipos de planes con distinta función: los PPHH y los planes de aprovechamientos. Los PPHHC tienen carácter directivo y orientador y no tienen naturaleza normativa. Esta naturaleza si que la tendrían los planes de aprovechamiento que según los autores citados se han de dictar para concretar de manera operativa los criterios establecidos por los PPHH. Sitúan a la planificación hidrológica a caballo entre lo interno y lo externo, entre la instrucción y el reglamento y a los planes de aprovechamiento como reglamentos *ad extra*. *Vid*. MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *Vid.* "La Ley de Aguas…", *op. cit.*, pp. 661-670.

administrativa de por medio cuyo titular se vea perjudicado por la revisión de dicha concesión para adecuarla al PHC modificado[733]. Por otro lado, y aunque no se diga nada de manera expresa, es evidente que los PPHH son susceptibles de generar obligaciones a los particulares[734].

La naturaleza normativa de los PPHHC queda patente, por si quedaba alguna duda, al establecerse de manera explícita la aplicación, a los PPHHC, del principio de la inderogabilidad singular del reglamento[735] y también al tomar a los PPHH como parámetros de la legalidad cuando se afirma que en el caso que los actos y acuerdos de los órganos colegiados del organismo de cuenca puedan constituir infracción de leyes o no se ajusten a la PH, estos

[733] El art. 117.1 RAPAPH dice: "Los Planes Hidrológicos no crearán por sí solos derechos a favor de los particulares y Entidades". Ahora bien, no hay que quedarse con la expresión literal del apartado 1 de manera aislada sino que hay que interpretar la norma como sistema y, por tanto, deducir que el artículo se está refiriendo a que para que haya un Derecho susceptible de indemnización hace falta que haya un título, en este caso una concesión, que reconozca este Derecho de manera individualizada. Esto no quiere decir que los particulares, corporaciones o asociaciones que posean un Derecho o interés legítimo no tengan legitimidad para reaccionar contra la actuación de la Administración cuando esta se desvía o desconoce lo establecido en los PPHH. Esta postura también la sostiene EMBID IRUJO en *La Planificación hidrológica: régimen… op. cit.*, pp. 161-167. Para conocer con mayor intensidad como el otorgamiento, la prorroga, la revisión, la novación, y modificaciones de las concesiones quedan condicionadas por la ordenación que se realiza en la planificación *vid*. SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 273-285.

[734] Muchas obligaciones de los particulares se concretarán a través del dictado del correspondiente acto administrativo por parte de la Administración, pero otros contenidos de los PPHHC pueden obligar de manera directa. Tomemos como ejemplo el art. 81 RAPAPH que dice: "1. Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío incluirán los métodos de riego más adecuados para los distintos tipos de climas, tierras y cultivos, las dotaciones de agua necesarias para las diversas alternativas y las condiciones de drenaje exigibles. Incluirán asimismo las condiciones para la reutilización de aguas para riego y cualquier otra que sea precisa para asegurar el mejor aprovechamiento y conservación del conjunto de recursos hidráulicos y tierras. 2. *Se fijarán, en su caso, las adaptaciones a introducir* tanto por la Administ5ración como *por los particulares* en las realizaciones existentes para lograr la racional utilización de dichos recursos naturales".

[735] De acuerdo con el art. 116 RAPAPH transcrito *ut supra*.

podrán ser impugnados por su Presidente ante la jurisdicción contencioso-administrativa[736].

Por otro lado, de la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de los PPHH también llegamos a la conclusión de que estamos ante una norma con carácter reglamentario. El procedimiento tiene muchas similitudes con el procedimiento establecido en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, para elaborar y aprobar los reglamentos estatales. Existe un centro directivo que es el organismo de cuenca, se preparan unos estudios previos, se establece un periodo de información pública y de participación pública, se prevé la participación de los departamentos ministeriales interesados y de las Administraciones y de los sectores interesados en general y se piden los informes previstos[737]. Con relación a la aprobación y al rango normativo, en el art. 40.5 TRLA se dice que "el Gobierno, mediante *real decreto*, aprobará los planes hidrológicos de cuenca". Finalmente la entrada en vigor

[736] Art. 30.2 TRLA. Además en el mismo apartado segundo se señala que "la impugnación producirá la suspensión del acto o acuerdo, pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días". Con relación al procedimiento hay una remisión a lo establecido en el art. 127 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

[737] La regulación del citado procedimiento se encuentra en el art. 41 del TRLA y en los arts. 99 a 102, 104 a 105 RAPAPH. El art. 41, tal como queda redactado tras la transposición de la Directiva marco de aguas, insiste en la necesidad de establecer un calendario de elaboración y revisión de los PPHHC con el objetivo de posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso. Se trata de garantizar "la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan". Los plazos del calendario se establecen en la DA duodécima del TRLA. De acuerdo con la trascendencia que da la Directiva marco de aguas a la participación pública, en la nueva redacción del art. 42 TRLA se establece como contenido obligatorio de los PPHHC dos cuestiones básicas para facilitar la transparencia e información con relación a este aspecto del procedimiento planificador. En primer lugar, en la letra i) se incluye "un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan". En segundo término se incluye, en la letra k), "los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas".

de los planes requiere la publicación de los reales decretos a través de los cuales se aprueban[738], al igual que toda norma reglamentaria.

Otra de las características de los PPHHC, que también determina su carácter normativo, es su vigencia indefinida y su vocación de vincular de manera permanente[739]. Esto quiere decir que hasta que no se deroguen o modifiquen[740], los planes son jurídicamente vinculantes de manera

[738] Aunque antes de la reforma por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la normativa no decía nada en relación con la publicación del contenido de los planes, hemos de tener presente que la CE en el art. 9.2 garantiza la publicidad de las normas y que de acuerdo con este mandato en el art. 52 Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se dice que "para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda" y entrarán en vigor según lo dispuesto en el art. 2.1. del Código Civil. Con relación al contenido objeto de publicación está claro, después de la modificación del art. 42 TRLA, a través de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (con objeto de la transposición de la Directiva marco de aguas), que ha de comprender no sólo el contenido que se puede considerar típicamente normativo, sino también aquel contenido formado por descripciones generales, mapas, planos, estudios, etc. Aunque en la legislación de aguas no hay preceptos que diferencien de manera clara y expresa estos contenidos de la PH, a diferencia de lo que sucede en la legislación urbanística, el contenido documental al que hago referencia no ha sido objeto de publicación en los planes actuales porque se trata de un material respecto al cual hasta hora se interpretaba que solo se exigía legalmente que los particulares tuvieran libre acceso, de acuerdo con lo que determina el art. 115 del RAPAPH. En relación con esta distinción anterior entre el contenido considerado normativo y el contenido considerado no normativo de los planes, es clarificador el art. 4 y la disposición final del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los PPHHC. En la disposición final se dice que se "elaborará un texto único en el que se recojan de forma sistemática y homogénea *las determinaciones de contenido normativo incluidas en los diferentes planes*. Dicho texto, que en ningún caso podrá introducir modificaciones sobre los planes aprobados, (…), será publicado en el *Boletín Oficial del Estado* (…)". En cambio en el art. 4 se dice que el Ministerio de Medio Ambiente pondrá a disposición del público el *contenido íntegro* de los PPHH a través de una *edición oficial* de los mismos. Edición oficial que, por lo que nosotros sabemos, no ha visto nunca la luz.

[739] Notemos que las determinaciones más importantes que deben contener los PPHH son susceptibles de aplicación de manera sucesiva a una multiplicidad de supuestos concretos.

[740] Según la DA undécima 6 del TRLA: "La revisión de los planes hidrológicos de cuenca deberá entrar en vigor el 31 de diciembre de 2009, debiendo desde esa fecha revisarse cada seis años".

permanente[741], a diferencia de los actos administrativos que agotan su eficacia con su cumplimiento.

Para acabar, también queremos señalar que el contenido de los PPHHC goza de la nota de generalidad e indeterminación al igual que lo hacen el resto de normas y, en particular, los reglamentos[742].

III. LA IMPORTANCIA DEL AGUA Y SU COMPORTAMIENTO COMO RECURSO NATURAL

1. Planteamiento

Este epígrafe que comenzamos nos servirá para conocer mejor el recurso objeto de planificación desde el punto de vista de su dinámica natural, de sus funciones, de su importancia vital y de sus límites. Necesitamos conocer el valor holístico del agua, aunque sea mínimamente, para poder planificarla y ordenarla con conocimiento de causa. Una regulación del agua que se base en una visión parcial no podrá alcanzar el objetivo, de conseguir un desarrollo sostenible, que el Derecho ambiental tiene asignado.

Consideramos digno de destacar el principio del preámbulo de la LA que sintetiza en pocas líneas, y de forma muy acertada, la dinámica, los condicionamientos y la presión que existe sobre el recurso. En éste se dice que "el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es

[741] Recordemos que el art. 40.4 TRLA dice: "Los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada".
[742] Con relación a este epígrafe en general se puede consultar también el artículo de EMBID IRUJO, "La planificación hidrológica", *op. cit*., pp. 132-142, 150-152.

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.

Asimismo el agua constituye un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico y que conserva, a efectos prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas del país".

Partiendo de este preámbulo y de la realidad del recurso pasamos a fragmentar el estudio en diferentes apartados.

2. Descripción del recurso y su comportamiento

La palabra "agua" es la denominación común que utilizamos para referirnos al estado líquido de la molécula compuesta de dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno: H2O. El agua en estado puro es inodora, insípida y incolora[743].

Otra propiedad que tiene el recurso objeto de estudio es la de disolvente universal, desde el momento que todas las sustancias son en mayor o menos medida solubles a ella[744].

En virtud del llamado ciclo hidrológico existe una continua circulación del agua entre la tierra y la atmósfera que hace que ésta sea la única sustancia que, a temperaturas ordinarias, existe en los tres estados de la materia: sólido, líquido y gaseoso. Podemos encontrar el agua en estado sólido en forma de

[743] *Vid. Gran Enciclopedia Larousse,* Tomo 1, Barcelona, Planeta, 1987, p. 231.
[744] El agua disuelve un gran número de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, el agua es un disolvente polar de elevada constante dieléctrica. Es un buen disolvente de los electrólitos y de los compuestos con enlaces de hidrógeno y un mal disolvente de los compuestos no polares, como los hidrocarburos. *Vid. Gran Enciclopedia Larousse, op. cit.,* p. 233.

hielo[745], granizo, nieve y escarcha. El agua en estado líquido ocupa las tres cuartas partes de la superficie del planeta en los océanos, mares, lagos, ríos, pantanos y en los acuíferos. El agua en estado gaseoso se encuentra en las nubes, el vapor[746] y la niebla. Los conocimientos actuales ponen de manifiesto que el planeta Tierra es el único lugar del sistema solar donde existe agua en cualquiera de las tres formas: gaseosa, líquida o sólida. En otros puntos más cercanos o más lejanos del sol las temperaturas son o demasiado calurosas o demasiado frías para que exista agua en forma líquida[747].

¿Qué entendemos por ciclo hidrológico? El ciclo hidrológico describe el continuo flujo de agua de la atmósfera a la tierra y los océanos y su retorno otra vez a la atmósfera, cerrándose el ciclo. El proceso se puede describir de la siguiente manera: la precipitación en forma de lluvia, granizo o nieve va a parar a los lagos y los ríos directamente mediante la escorrentía superficial o se puede infiltrar en el terreno; mucha de esta agua subterránea acaba aflorando a la superficie en forma de manantiales y, por tanto, alimentando los flujos superficiales, o continua su curso subterráneo hasta descargar, al igual que las corrientes superficiales, en el mar; esta agua que se encuentra en los océanos, mares, ríos, suelo y vegetación se evapora en el aire; este aire al ascender se enfría y el agua se condensa en pequeñas partículas acuosas formando las nubes; cuando estas partículas aumentan suficientemente de

[745] Pensemos que en forma de hielo se puede encontrar en los casquetes polares, los glaciares y en los macizos montañosos. Se dice que se trata de una cantidad tan considerable como para cubrir la superficie de todo un continente. *Vid*. la monografía escrita por el profesor de Hidráulica y Riegos FRANQUET BERNIS, *Con el agua al cuello. 55 respuestas al Plan Hidrológico Nacional*, Barcelona, Littera, 2001, p. 14.
[746] La humedad atmosférica es el contenido de agua en forma de vapor que se encuentra en la atmósfera.
[747] Para un estudio con profundidad sobre el tema consultar *The New Encyclopaedya Britanica* (hydrosphere, the), vol. 20, U.S.A., 1993, pp. 715-731.

tamaño se precipitan de las nubes a la tierra[748] en forma de nieve, lluvia o granizo[749]. Como hemos podido ver el ciclo hidrológico significa "movimiento de las aguas, siendo dos las causas principales de esta transferencia: por una parte el sol y la energía que desprende permite la evaporación; por otra la gravedad por la que el agua se precipita sobre la superficie"[750]. De manera que el ciclo hidrológico es un ejemplo muy ilustrativo del principio de la física de que "la energía no se destruye, sino que se transforma".

La fase superficial del agua, que hemos comentado al hacer referencia al ciclo hidrológico, es conocida por todos desde el momento que su observación está a nuestro alcance. Con relación a la fase subterránea, ya no podemos decir lo mismo. Ésta se inicia con la infiltración en el terreno[751] del

---

[748] Evidentemente, como todos sabemos, las aguas también se precipitan sobre los océanos pero hacemos referencia a la precipitación sobre la tierra porque ésta es la que da origen a nuestros ríos, lagos o humedales no costeros y a la vida en las plataformas continentales. *Vid*. de los ecólogos, PRAT I FORNELLS, MUNNE, RIERADEVALL, BONADA, "La determinación del estado ecológico de los ecosistemas acuáticos en España", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva… op. cit.*, p. 48.

[749] *Vid*. la ponencia del profesor ALLAN, del School of Natural Resources Environment de la Universidad de Michigan, "El régimen natural de los ríos. Un paradigma para su conservación y restauración", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999, pp. 483-484.

[750] La precipitación "varía espacial y temporalmente de forma importante. Interanualmente también presenta una variabilidad importante, sobre todo en comparación con otras variables meteorológicas como la temperatura (…). La evapotranspiración comprende el volumen de agua utilizado por la vegetación (transpiración) y la que se evapora directamente del suelo y de la cubierta vegetal (evaporación). Al igual que la precipitación, varía espacial y temporalmente, si bien la variación interanual es muy pequeña (del orden del 10%), ya que su principal fuente energética, la radiación solar, es prácticamente constante". *Vid*. BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de recursos… op. cit.*, p. 50.

[751] El tipo de suelo que permite la infiltración del agua es la arena, la grava y la roca porosa. Las aguas subterráneas al infiltrarse quedan purificadas de bacterias y de fango y a la vez enriquecidas por calcio y compuestos de hierro. Estas aguas poseen una gran importancia como grandes reservas de agua potable. *Vid*. *Gran Enciclopèdia Catalana*, vol. 1, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 1996, p. 308.

agua superficial, hasta que ésta encuentra una capa impermeable formada por arcillas. Los depósitos naturales de agua subterránea reciben el nombre de acuíferos[752]. Por ellos las aguas subterráneas siguen su recorrido hasta que van a parar al mar o emergen sus aguas a la superficie de manera natural formando o alimentando un río[753] que desemboca también en el mar. Existe, pues, una interrelación importantísima entre las aguas superficiales y subterráneas y entre las aguas continentales y marinas.

3. El agua como recurso vital para todo tipo de vida

Lo que pretendemos evidenciar en este apartado es el famoso principio "sin agua no hay vida" posible en ninguna de sus múltiples formas[754].

El origen de la vida está asociado al agua. Por ello, y teniendo en cuenta que el agua es el compuesto principal de la materia viva y su papel en la naturaleza, podemos afirmar que ésta es la sustancia más importante que

---

[752] Los acuíferos pueden ser de dos tipos:

1. Acuífero libre, donde la superficie de saturación está a la presión atmosférica.
2. Acuífero confinado, se trata de acuíferos con "techo" y por tanto las aguas están confinadas bajo presión superior a la atmosférica. El agua se suele encontrar más lejos de la superficie que en los acuíferos libres.

Se encuentra agua dulce a profundidades de hasta 150 ó 200metros, mientras que por debajo de esta profundidad el agua es salada. *Vid*. BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de recursos… op. cit.,* p. 48.

[753] Las aguas subterráneas, no solo abastecen a manantiales naturales y pozos sino que, mantienen el flujo más o menos regular de las aguas superficiales a través de los contactos río-acuífero. *Vid*. FRANQUET BERNIS, *Con el agua… op. cit.,* p. 15.

[754] Este principio es el primero de la Carta del Agua donde se dice textualmente que "Sin agua no hay vida posible. Es un bien preciado, indispensable a toda actividad humana". Principio que se desarrolla más adelante afirmando: "Tanto para los hombres como para los animales y las plantas, el agua es elemento de primera necesidad.

En efecto, el agua constituye las dos terceras partes del peso de un hombre y alcanza hasta las nueve décimas partes en el peso de las plantas.

El agua es indispensable al hombre para su bebida, alimento e higiene. Y como fuente de energía, materia prima, vía de transporte o elemento fundamental de las actividades recreativas (…)".

existe[755]. Los animales y las plantas presentan contenidos de agua muy elevados, sobre todo en los tejidos más activos (95% en el cerebro), donde existe una mayor actividad fisiológica, y en menor medida en los tejidos menos activos (33% en los huesos). La presencia de agua es más abundante en los tejidos jóvenes (por ejemplo en un embrión humano de 3 días representa el 97%) y va disminuyendo gradualmente con la edad. Por otro lado, niveles de agua inferiores al 20% representan la muerte de todos los tejidos activos[756].

La sustancia principal de nuestras células, llamada protoplasma, es una disolución en agua de grasas y otros elementos, como los carbohidratos, proteínas, sales y diversos compuestos químicos. La sangre de los animales, en general, contiene una gran cantidad de agua que transporta tanto los alimentos como los materiales de desecho. Las proteínas y los carbohidratos no podrían realizar su descomposición metabólica (anabólica y catabólica) sin agua en el organismo. A este proceso que realizan las células continuamente se le denomina "hidrólisis". En el mundo vegetal sucede lo mismo, en el que la sabia bruta y elaborada contiene gran cantidad de agua[757] que realiza las mismas funciones que en el mundo animal[758].

---

[755] No podemos dejar de tener presente que la existencia de agua en la Tierra ha hecho posible la existencia de la biosfera, donde tiene un papel fundamental el proceso de la fotosíntesis que realizan las plantas con el agua, liberando oxígeno a la atmósfera. *Vid*. MARTÍN MATEO, "Cultura y tecnología del agua", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1988, p. 173.

[756] Hemos seguido en este apartado a la *Gran Enciclopèdia Catalana, op. cit.,* pp.303-304.

[757] Parte del agua que cae sobre la tierra es absorbida por las raíces de las plantas y una vez ha sido utilizada es transpirada por los estomas de las hojas, liberando oxígeno a la atmósfera. El agua interviene en el proceso de fotosíntesis de las plantas, aportando el hidrógeno necesario para que se pueda realizar esta reacción.

[758] En este fragmento hacemos eco de lo explicado en FRANQUET BERNIS, *Con el agua… op. cit*., p.15.

Por estas razones las grandes civilizaciones han estado unidas a grandes ríos. Por citar algunas, la antigua Mesopotamia se asentó entre el Tigris y el Éufrates, la civilización del Neolítico Chino nació junto al río Amarillo y la civilización Egipcia se desarrolló en torno al Nilo. De hecho todas las ciudades, casi sin excepción, se asientan en lugares donde existe agua, ya sea superficial o subterránea.

A parte de estas explicaciones, que reflejan la necesidad de agua para que exista vida en general, queremos detenernos, aunque sea solo un par líneas, para no dejar de lado la realidad de que además en los ecosistemas acuáticos viven un gran número especies vegetales y animales, como por ejemplo los peces[759]. En concreto, en las aguas dulces se forman ecosistemas de seres vivos de diferentes elementos y múltiples cadenas alimenticias, a partir de microorganismos, bacterias, fangos y algas que transforman la materia orgánica en sustancias asimilables para seres superiores. Para que esto suceda hace falta que exista un equilibrio entre sales minerales y sustancias orgánicas, que es fácil de romper. Esto significa que cualquier

[759] Según GRANADO LORENCIO, profesor de Biología Vegetal y Ecología: "A excepción de algunos mamíferos y reptiles, los peces representan la megafauna más característica de las aguas dulces del mundo. Si alrededor de 25.000 especies están descritas, entre 40 y 50% tienen su ciclo completo o de forma mayoritaria en las aguas dulces. Los peces representan más de la mitad de la biodiversidad de vertebrados. Así, casi el 25% de la biodiversidad total de vertebrados está concentrada en el 0,01% del agua de la Tierra. Dentro de los vertebrados ibéricos, el grupo de los peces epicontinentales ha sido el de mayor éxito evolutivo.

Los peces se localizan por la totalidad de ambientes acuáticos que existen en el Planeta. Se encuentran en el medio marino, desde los mares polares hasta los arrecifes tropicales; en zonas de estuarios, de forma sedentaria o esporádica durante las migraciones reproductivas o tróficas; y en los ambientes continentales, en ríos, lagos, embalses, lagunas, cuevas, etc. La extrema riqueza de los peces es considerada por algunos autores como una consecuencia del funcionamiento de los ecosistemas acuáticos (…)". *Vid.* "Las comunidades de organismos de los ecosistemas acuáticos españoles: conservación y gestión", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate… op. cit.*, p. 516.

cambio puede acelerar o inhibir las transformaciones comentadas y provocar la muerte de los peces[760].

Ante esta realidad diferentes manifestaciones del Derecho internacional público hacen referencia a la necesidad de preservar y mantener las funciones del medio hídrico para mantener la vida en todos sus múltiples aspectos[761].

4. El agua como recurso necesario para cualquier tipo de actividad económica

En este apartado pretendemos constatar que el agua es un recurso que interviene de manera importante e irremplazable en casi toda la actividad económica e industrial[762]. Tanto es así que la presencia de agua se asocia a la idea de abundancia, riqueza y bienestar y su falta se relaciona con la idea de pobreza y penuria.

---

[760] Así lo expresa AMILCAR MOYANO, del Centro de Economía, Legislación y Administración de Agua CELA: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, ARN, Argentina, en la ponencia "Salinización", en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas-AIDA III, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Alicante, Generalitat Valenciana, 1990, pp. 489 y 490.

[761] En el capítulo 18, referente a los "recursos de agua dulce", situado en la sección II (Conservación y gestión de los recursos) de la Agenda 21, que es fruto de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, se afirma que "el agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua".

[762] Ya hemos señalado *ut supra* que la Carta del Agua en el principio 1 se hacia eco de esta realidad al afirmar que el agua es un bien "indispensable a toda actividad humana", y al desarrollar esta expresión diciendo que el agua es indispensable "como fuente de energía, materia prima, vía de transporte o elemento fundamental de las actividades recreativas (…)".

Dentro de los diferentes sectores económicos, el consumo de agua más importante, desde el punto de vista cuantitativo, es el agrícola[763], donde el agua tiene una función insustituible. En el ámbito de la industria el agua se necesita como materia prima pero también, y de manera principal, para refrigerar o realizar labores de limpieza en alguna fase de los procesos productivos. Sectores que consumen gran cantidad de agua son la industria alimentaria, la siderurgia, las refinerías de petróleo, determinada industria química y las centrales de energía eléctrica convencionales o nucleares[764]. Por otro lado, no podemos olvidarnos del sector hidroeléctrico que necesita de la creación de grandes desniveles para la generación de energía, con el correspondiente impacto sobre el régimen de los ríos y los ecosistemas asociados. Otro sector económico que es un gran consumidor de agua es el sector turístico en general, con la característica de una demanda muy estacional.

A raíz de estas presiones ha existido tradicionalmente una política de ordenación del recurso centrada en la preocupación por la satisfacción de la demanda, que ha generado una ingente obra pública hidráulica. Actualmente se considera que el agua no se puede gestionar teniendo en cuenta solo esta idea productiva y posesiva del hombre[765]. Así nos lo pone de manifiesto el

---

[763] En España representa el 80% del consumo total de agua.

[764] *Vid. Gran Enciclopèdia Catalana, op. cit.*, pp. 305-306.

[765] El economista de la naturaleza AGUILERA KLINK se refiere al agua como un "activo ecosocial", en el sentido de bien público universal que cumple unas funciones básicas de equilibrios planetarios y ecosistémicos y que esta ligado a una serie de valores culturales, metafísicos y paisajísticos, que están por encima de sus funciones productivas. Desde esta perspectiva cualquier concesión de su uso debería estar condicionada al cumplimiento de las funciones y los valores citados. *Vid*. "El agua como activo económico, social y ambiental", *El Campo: Boletín de Información Agraria*, núm. 132, 1995, pp. 15-27. GRANADO LORENCIO, profesor de Biología Vegetal y Ecología, expresa, en un sentido parecido pero desde el punto de vista de la ecología, que el hombre ha de saber compartir el recurso con los organismos que viven en ella y desarrollar "una conciencia de solidaridad con la biosfera en su conjunto". *Vid.* "Las comunidades de organismos…", *op. cit.*, p. 523.

primer considerando de la Directiva marco de aguas que comienza diciendo que "el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal".

5. La escasez creciente de este recurso

El agua dulce es un recurso que se renueva continuamente en virtud del ciclo hidrológico ya explicado *ut supra*. De manera que tras utilizarse se produce una regeneración natural y si el recurso se utiliza de manera sostenible, es decir si no se consume más agua de la que se produce de manera natural y no se vierten efluentes que superan la capacidad de dilución del recurso, no tiene por que haber una disminución de las reservas disponibles y, por tanto, no tiene porque haber escasez[766]. Para que exista este equilibrio es necesario que la demanda se adapte al nivel de regeneración que, como hemos explicado, determina la naturaleza y que los vertidos no inutilicen los recursos hídricos.

Esta capacidad de regeneración del agua ha provocado durante mucho tiempo la falsa idea de que el agua no se acaba nunca, no se extingue[767]. Ahora bien, que el ciclo se renueve no quiere decir que haya suficiente agua para cubrir todas las crecientes necesidades del hombre[768]. Como conclusión, podemos decir que los recursos de una cuenca reciben el calificativo de

[766] En términos generales, podemos decir que existe la misma agua actualmente que en el siglo pasado o incluso antes. Lo que ha cambiado de forma espectacular es la presión que existe sobre el recurso.
[767] Esta impresión unida al precio del agua, que nunca ha reflejado su coste real ya que ha sido un bien fuertemente subvencionado por los poderes públicos, ha conducido a malgastarla y derrocharla, en definitiva a no hacer un uso racional del recurso.
[768] Según BALAIRÓN PÉREZ: "A medida que aumentan las necesidades del hombre se elevan, en la misma proporción, las demandas hidráulicas, existiendo previsiones según las cuales para mediados del siglo XXI las demandas de los países desarrollados podrían superar los recursos de que ahora disponen". *Vid. Gestión de recursos… op. cit.*, pp. 45-46.

escasos cuando se ponen en relación una determinada demanda que se pretende que cubran.

La realidad es que cada vez más se califica a los recursos disponibles de escasos. Por un lado, porque nuestro modelo económico se basa en un constante crecimiento y el crecimiento económico va ligado normalmente a una mayor utilización del recurso[769] y, por otro lado, porque la población del planeta aumenta muy rápidamente[770]. Por tanto, cada vez más se genera una mayor presión sobre el recurso para diferentes usos[771].

Queremos señalar, por su general aceptación científica, que las previsiones de cambio climático significaran para España más calor y menos

---

[769] Existe una relación entre desarrollo y fortaleza económica de un país o de una zona y el correspondiente consumo de agua. En las zonas agrícolas de los países subdesarrollados este consumo es de unos 40l/h/dia, mientras que en la ciudad de Chicago es de alrededor de los 1000l/h/dia. *Vid. Gran Enciclopèdia Catalana, op. cit.,* p. 305.

[770] GRANADO LORENCIO en este sentido realiza los cálculos pertinentes y afirma: "La disponibilidad de agua por habitante, se reduce, año tras año, a una tasa exponencial, de manera que si en los años setenta, nos correspondía unos 13.000m3 por habitante, a finales de siglo tocaremos a unos 7.000m3. Esta situación distributiva se hace fuertemente limitante, e incluso dramática, cuando se analiza la irregularidad de su reparto geográfico. Según algunos autores, las zonas áridas y semiáridas, que representan el 40% de la superficie del planeta, cuentan tan sólo con el 2% de la escorrentía mundial". *Vid.* "Las comunidades de organismos…", *op. cit.*, p. 513. Directamente relacionado con lo que acabamos de decir es el hecho que un suministro tan importante como el del agua potable constituye un problema en las zonas áridas y semiáridas de la Tierra, donde el 25% de la población mundial no la tienen asegurada. De manera que, de los 6.000 millones de habitantes que habitan la Tierra, hay 1.300 millones que no tienen este bien necesario asegurado. Este fue un tema sobre el que se hizo mucho hincapié en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Johannesburg, República de Sud-África, del 2 al 4 de septiembre de 2002.

La reducción de agua por habitante, a la que hacíamos referencia, será considerable en el futuro si tenemos en cuenta que en el año 2025 se prevé que hayan 8.500 millones de habitantes y a mediados del siglo XXI (en el 2050) se calcula que se puede llegar a los 12.000 millones de habitantes.

[771] El hombre utiliza el agua para fines cada vez más numerosos, de manera que su dependencia del recurso no para de crecer. *Vid. Gran Enciclopedia Larousse, op. cit.,* p. 235.

lluvias, lo que comportará una menor disponibilidad de agua[772]. El proceso sería el siguiente "las variaciones en la temperatura, causan alteraciones en la evapotranspiración, modificando la composición de las aguas superficiales y modificando así la cubierta vegetal, que a su vez altera la formación de nubes y la precipitación"[773].

6. La dificultad de obtención del recurso

La difícil obtención del agua viene dada porque gran parte de los recursos que se generan a través del ciclo hidrológico son en escasa proporción aprovechables por el hombre. Una gran proporción de este agua es salada, otra parte es subterránea y no siempre se conoce o se puede utilizar y otra parte existe en forma de hielo de manera permanente[774].

---

[772] Los resultados del proyecto "Prudence" de la Unión Europea, dan información sobre los modelos climáticos regionales, es decir sobre territorios específicos. CHRISTENSEN, del Instituto Meteorológico de Dinamarca, coordinador del citado proyecto afirma que "el calentamiento es una tendencia global, pero con los modelos regionales podemos precisar más: por ejemplo el aumento de las temperaturas en verano será mayor en el Sur de Europa, en España en concreto (hasta seis grados centígrados), que en el Norte (unos tres grados)". En cuanto a las lluvias habrá más agua en las zonas septentrionales y menos en las meridionales, en todo el Mediterráneo. *Vid*. *EL PAÍS*, 15 de septiembre de 2004, p. 28. Para tener más información sobre el cambio climático consultar IPCC (PANEL INTERGUBERNAMENTAL PARA EL CAMBIO CLIMATICO), *Cambio climático: evaluación de los impactos*, vol. 2, Madrid, Instituto Nacional de Meteorología, 1992.

[773] MANTEIGA LÓPEZ y SUNYER LACHIONDO, *Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de agua y suelo*, Madrid, Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente, 1998, pp. 33-34.

[774] Al respecto aquí también GRANADO LORENCIO nos ilustra al decir: "La mayor parte del planeta está cubierta de agua, siendo el 97,5% (1,4 billones de kilómetros cúbicos) océanos y alrededor del 2,5 aguas dulces. Gran parte de ella esta inmovilizada en forma de hielos o subterránea o en otra forma, por lo que sólo el 0,01% del agua de la Tierra está disponible en ríos y lagos. Alrededor de 113.000 km3 se depositan sobre los continentes cada año, y de éstos, unos 72.000 km3 se evaporan. Sólo 41.000 km3 renuevan ríos y lagos, y recargan los acuíferos". *Vid.* "Las comunidades de organismos…", *op. cit.*, p. 513.

Uno de los fenómenos que dificultan la captación o aprovechamiento del recurso en la península es la pérdida progresiva de la cubierta vegetal y el fenómeno generalizado de desertización que sufre[775]. Esto provoca la disminución de la retención del recurso en el continente, su escasa infiltración y correlativamente el fenómeno de las avenidas y la disminución de la posibilidad de su captación, por el rápido trayecto del recurso al mar[776].

Otra realidad de los recursos hídricos continentales de España, que contribuye a dificultar la obtención del recurso, es la irregularidad espacial y temporal del recurso en su presentación[777].

Históricamente se ha intentado superar estas dificultades a través de la obra hidráulica[778]. Actualmente, ante la nueva sensibilidad ambiental con relación al importante impacto que comportan dichas obras sobre los ecosistemas de las diferentes cuencas, todo parece apuntar que la política basada principalmente en las obras hidráulicas ha tocado a su fin y solo en

[775] El Mediterráneo es una zona de alto riesgo de desertización por los incendios que se suceden cada año. El fuego destruye la cubierta vegetal, de manera que la tierra pierde la capacidad de absorber el agua de las precipitaciones. Al mismo tiempo la erosión hidráulica arrastra la tierra vegetal que reúne las condiciones apropiadas para el cultivo. Como consecuencia, se acaba desertizando el terreno. Otras de las causas que someten al terreno a la desertización es la expansión de las áreas cultivables y el aumento de la zona de pastos. Ambos fenómenos reducen la capa vegetal natural y exponen la tierra a la erosión del agua, el viento y a una fuerte insolación. PORTA VISA, Gerente General de Aguas de Barcelona, afirma: "El 43,5% del territorio español y 9 millones de hectáreas están afectadas por este fenómeno. Se calcula que 3 millones de hectáreas arboladas en España pueden desaparecer en los próximos 20 años". *Vid.* "La repercusión de la Directiva Marco en el Ciclo Integral del Agua en España", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva… op. cit.*, p. 121.

[776] Me parece importante destacar el efecto que tiene la vegetación en el ciclo hidrológico. Una cubierta vegetal continua, sobre todo bosque, hace que disminuya la evaporación del suelo, protege el suelo de la erosión, frena el agua corriente con sus barreras, absorbe el agua y recarga los acuíferos, equilibra el flujo de las aguas superficiales y por tanto la cantidad de agua de los ríos y lagos, evitando así las inundaciones y posibilita que los flujos de las aguas subterráneas alimenten de manera paulatina y constante los cauces superficiales.

[777] Aspecto que veremos en el punto 8 de este mismo epígrafe.

casos muy puntuales se podrá legitimar. Cada vez más los recursos no convencionales, como los procedentes de la desalación, se tienen más en cuenta para superar las dificultades de obtención del recurso. Aunque no podemos perder de vista que esta solución también tiene sus limitaciones. Por un lado, esta alternativa solo es viable económicamente para las necesidades que se presentan cerca de la costa y siempre que se utilicen los procedimientos y las tecnologías que menos energía consumen. Desde el punto de vista ambiental, se ha de tener en cuenta la importancia de gestionar bien el destino final de las salmueras, que se generan como residuo del proceso de desalación, y los problemas que tiene el Estado español para cumplir con los compromisos de Kioto y que la desalación no hará más que acrecentar[779].

7. La fácil degradación del recurso

Haremos referencia a la fácil degradación del recurso, que agrava los problemas de escasez[780], desde el momento que puede significar que los recursos, aunque existentes, devengan inservibles para los diferentes usos[781]. En este trabajo diferenciaremos la degradación que puede ocasionar la lluvia ácida, la degradación que viene provocada por los vertidos directos o

---

[778] Sobre todo a través de los embalses de regulación, canales de riego y trasvases.

[779] Para conocer más sobre los diferentes procesos de desalación, la situación actual de la técnica de desalación y sus costes energéticos *vid*. BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de recursos ... op. cit*., pp. 353-361; VVAA, *Jornadas técnicas sobre la desalación de agua de mar y salobre*, Madrid, Cedex, 1991.

[780] Como ha señalado MARTÍN MATEO, el tema de la calidad del agua "aparece conectado con la limitación de los recursos disponibles para las crecientes necesidades del desarrollo". *Vid. Tratado de Derecho… op. cit.*, vol.II, p. 5.

[781] BLANCO LOZANO pone de manifiesto que las aguas han sido utilizadas por el hombre a lo largo de la historia como vertedero y afirma que en el futuro más de la cuarta parte del agua potable disponible en la actualidad se hallará contaminada a principios del siglo XXI. *Vid. La tutela del agua a través del Derecho penal*, Barcelona, Bosch, 2000, p. 39.

indirectos al recurso[782] y la degradación que origina la regulación de las cuencas hidrográficas.

El aire, la tierra y el agua están relacionadas a través del ciclo hidrológico. Relación que entre otros fenómenos produce el de la lluvia ácida, que enunciamos a continuación: las actividades que lleva a cabo el hombre en la tierra utilizando combustibles fósiles[783] producen unas emisiones contaminantes[784] a la atmósfera que "por efecto de la luz solar, reaccionan con el agua y después de pasar por la fase anhídrida se origina ácido sulfúrico y nítrico en cantidades variables. La lluvia retorna estos ácidos a la tierra y, al formar parte del ciclo del agua, contaminan ríos, bosques, plantas, aguas subterráneas y todos aquellos elementos que intervienen en el ciclo hidrológico"[785]. Como consecuencia de este fenómeno se pone en peligro multitud de especies vegetales y animales.

Los vertidos que contaminan el agua provienen de diferentes focos:

- De la agricultura y la ganadería. Se trata de vertidos difusos que contaminan tanto las aguas superficiales como las subterráneas[786], sobre todo por la desoxigenación del recurso.

---

[782] Con relación a las diferentes clases de vertidos *vid*. CASADO CASADO, *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Granada, Comares, 2004, pp. 31-40.

[783] Como los derivados de petróleo, el gas natural y el carbón.

[784] Nos referimos a cenizas, dióxido de carbono, óxido de nitrógeno y dióxido de azufre.

[785] Esta trascripción proviene de FRANQUET BERNIS, *Con el agua… op. cit.*, p. 17.

[786] Al respecto FRANQUET BERNIS afirma: "Tanto los residuos animales como los fertilizantes comerciales químicos y orgánicos, con su alto contenido en nitrógeno, fósforo, potasio, magnesio, microelementos y otras materias consumidoras de oxígeno y que albergan muchos organismos patógenos, contaminan las aguas a través de percolaciones en el terreno o de las escorrentías superficiales". Hemos de tener en cuenta que la actividad agrícola también contamina de manera importante a través de los pesticidas (herbicidas, insecticidas, acaricidas, fungicidas). *Vid. Con el agua… op. cit.*, p. 21.

- De las aguas residuales de los núcleos urbanos, cuyo efecto principal es el consumo de oxígeno del agua.
- De la industria en general: la refrigeración de determinadas fábricas y centrales energéticas, que utilizan agua en circuito abierto o cerrado, producen un calentamiento del recurso; los productos químicos e industriales en general[787]; la actividad minera también produce y vierte residuos[788] y las centrales nucleares producen y vierten sustancias radiactivas[789], como el uranio y el torio, que se utilizan como material fisionable en los reactores nucleares.

Con relación a la degradación que provoca la regulación de las cuencas, destacamos que ésta no solo cambia la dinámica de los flujos hidrológicos sino que también genera cambios en la calidad del recurso y otras modificaciones ambientales y morfológicas. Es evidente que la construcción de presas, de canales, la realización de obras en los cauces y la derivación de caudales afecta a la dinámica natural de los ríos y, por tanto, altera el funcionamiento, la variedad y la riqueza del ecosistema de una cuenca determinada[790]. Hemos de tener en cuenta que si desaparece la

[787] Los detergentes, ya sean estos de uso industrial o doméstico, son también un problema importante de contaminación.
[788] No olvidemos el desastre ecológico producido en la cuenca del Guadalquivir por la rotura de la presa que retenía los vertidos de la explotación minera de la empresa "Boliden" sita en Aznalcóllar.
[789] También generan residuos radiactivos determinadas actividades médicas y científicas y determinadas actividades químicas. Un ejemplo de esto último lo tenemos en la producción de fosfato bicálcico, un compuesto producido a base de mineral de fosfato, cuyos residuos contienen plomo, radio y uranio con altos niveles de radioactividad. Tanto es así que, de acuerdo con el estudio del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), los vertidos al río Ebro, fruto de la producción de fosfato bicálcico por la planta de Erkimia sita en Flix, han acumulado en el embalse, entre 200.000 y 360.000 toneladas de vertidos con altas concentraciones de plomo, uranio y sustancias organocloradas muy tóxicas para la salud. *Vid*. *EL PAÍS*, 12 y 13 de septiembre de 2004.
[790] Entre otros, se manifiestan en este sentido ALLAN y SAHUQUILLO HERRAIZ. ALLAN, que como hemos mencionado *ut supra* es profesor del School of Natural Resources Environment de la Universidad de Michigan, dedica toda una ponencia a

riqueza biológica del río éste pierde, entre otras cosas, gran parte del potencial de regeneración que posee.

Las consecuencias de esta degradación, que deviene generada por las múltiples causas apuntadas, son varias. El principio 3 de la Carta del Agua nos ilustra al respecto al expresar que "alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen". Como comentario se añade que "el agua en la naturaleza es un elemento en el que viven organismos beneficiosos que contribuyen a mantener sus cualidades. Si la contaminamos nos arriesgamos a destruir dichos organismos; alterando así el proceso de autodepuración y, eventualmente, la modificación en forma desfavorable e irreversible". En el comentario del principio 4 se señala en el mismo sentido: "(…) siendo la vida en su infinita diversidad tributaria de las múltiples cualidades de las aguas, deberán adoptarse las disposiciones necesarias con el fin de asegurar la conservación de sus propiedades naturales"[791].

---

demostrar esta cuestión. *Vid*. "El régimen natural...", *op. cit*., pp. 483-498. SAHUQUILLO HERRAIZ, profesor de Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente, trata esta cuestión en "La planificación hidrológica. Los riesgos y el medio ambiente", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate… op. cit*., p. 440.

[791] Sobre los efectos de la contaminación en las aguas continentales consultar la obra colectiva presentada por PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979. En concreto nos interesa aquí destacar las siguientes colaboraciones de la citada obra: LEYNAUD, "Modificaciones del medio acuático por influencia de la polución", pp. 1-25 y, del mismo autor, "Efectos tóxicos de la polución sobre la fauna piscícola", pp. 159-174; CABRIDENC, "La polución de las aguas por los detergentes", pp. 45-61; BOVARD, "La polución de las aguas por materiales radiactivos", pp. 63-76; VIVIER, "La eutrofización de los lagos. Estructura, funcionamiento y evolución de los lagos", pp. 77-101; LAURENT, "La eutrofización de los lagos", pp. 103-113; ANGELI, "Influencia de la polución del agua sobre los elementos del plancton", pp. 115-156; y TUFFÉRY, "Incidencias ecológicas de la polución de las aguas corrientes. Reveladores biológicos de la polución", pp. 215-253.

Al respecto, se sabe que la contaminación y la falta de conservación del agua afecta a la salud de la humanidad. Hay muchas enfermedades que tiene origen hídrico como, por ejemplo, el cólera, la hepatitis, la fiebre tifoidea y las diarreas, que en muchos países son causa de mortalidad[792]. Por otro lado, determinadas concentraciones de compuestos tóxicos o metales pesados como el plomo, el cinc, el mercurio, el cadmio, ácidos, disolventes o policloruros de vinilo pueden producir mutaciones o malformaciones genéticas y la muerte de comunidades naturales enteras. Además, muchos de estos elementos se acumulan en los suelos[793].

También se ha estudiado que una vez que los ríos han perdido su calidad biológica es muy difícil que la recuperen, aunque se hayan impuesto condiciones muy exigentes de calidad físico-química, como los tratamientos de depuración secundarios e incluso terciarios de los efluentes o retornos[794]. Por este motivo, en el art. 1 de la Directiva marco de aguas se determina como objeto establecer un marco que "prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los *ecosistemas acuáticos* y, con respecto a sus

---

[792] Así lo pone de manifiesto, desde la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), FUENZALIDA-PUELMA, "Consideraciones sobre la relación agua-salud", en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas-AIDA III, *La gestión de… op. cit.*, p. 435.

[793] BLANCO LOZANO expresa los perniciosos efectos que tiene la contaminación para el hombre. Según los datos que maneja el 80% de todas las enfermedades y más del 30% de todas las muertes que se producen en el mundo son consecuencia directa o indirecta del consumo de agua contaminada. La falta de agua potable y de medios sanitarios causa cada año la muerte de 5 millones de personas. La realización de vertidos industriales de sustancias altamente contaminantes (plomo, mercurio, cadmio, zinc, arsénico...) tiene efectos potencialmente dañinos para la salud humana, por sus efectos negativos, por ejemplo, cancerígenos. *Vid. La tutela del… op. cit.*, pp. 41-42. En el mismo sentido de señalar los efectos negativos de la contaminación de los recursos hídricos ANTÓN BARBERÁ y SOLER TORMO, *Policía y medio ambiente*, Granada, Comares, 1996, pp. 195-197.

[794] El Rin es un ejemplo de lo que acabamos de decir, tal como lo pone de manifiesto el biólogo ADMIRAAL en "The rivers Rhine and Meuse in The Netherlands: present state and signs of ecological recovery", *Hydrobiologia*, núm. 265, 1993, pp. 97-128.

necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los *ecosistemas acuáticos*"[795].

En España los ríos son, sin duda alguna, los ecosistemas más impactados, tanto por su intensa regulación, trasvases y detracción de caudales, mediante una voluminosa obra hidráulica[796], como por la multitud de vertidos contaminantes provenientes de los mas variados focos[797].

8. La irregularidad espacial y temporal del recurso

Creemos relevante destacar la "no-universalidad" del agua a diferencia del aire y del suelo que se encuentran en todos los lugares donde vive el hombre, sin esfuerzo y sin restricción. El agua, en cambio, solo se encuentra en ciertos sitios y en cantidad variable en función, básicamente, de la época del año.

Según *el Libro Blanco del Agua en España*[798], en España se disponen de 2.829 m3/hab-año *per cápita*, cantidad más que suficiente para atender

[795] La cursiva es nuestra.
[796] Según ELVIRA, biólogo especializado en peces continentales españoles, por un lado se han introducido especies exóticas en diferentes cuencas hidrográficas y por otro lado los trasvases son responsables de movimientos artificiales de fauna autóctona entre cuencas produciendo, como resultado, la ruptura de patrimonios biológicos que muchas veces son propios y exclusivos de cada cuenca. *Vid*. "El declive de los peces fluviales en España", *Ecosistemas*, núm. 27, 1997, pp. 66-71.
[797] Es revelador el siguiente texto: "La situación del recurso en España es preocupante fundamentalmente por la tendencia desfavorable de la mayoría de los indicadores. Así, la contaminación de aguas subterráneas por nitratos ha aumentado en las últimas dos décadas y la salinización de acuíferos costeros, por intrusión marina, también avanza. El número de estaciones con Índice de Calidad General (ICG) de buena calidad observa una leve reducción, (…). La eutrofización de las aguas embalsadas ha aumentado, afectando actualmente al 31 por 100 del volumen embalsado y el número de especies piscícolas extintas o en peligro ha aumentado a la vez que ha aumentado el número de especies introducidas". *Vid.* MANTEIGA LÓPEZ y SUNYER LACHIONDO, *Sistema español de indicadores… op. cit.,* p. 46.
[798] *El Libro Blanco… op. cit.*, pp. 202 y ss.

todas las demandas del año sin problemas de escasez[799]. Ahora bien, sucede que el recurso muchas veces se presenta cuando no hacen falta o en los lugares donde no hay tanta demanda[800].

La irregularidad temporal se refleja en el hecho que la aportación mayor, en la mayoría de los ríos, se concreta durante la época de las crecidas (entre abril y julio). Además, se producen cambios bruscos en los caudales que se dan por la combinación de prolongados periodos de estiaje con lluvias torrenciales, que provocan graves inundaciones. Esta variabilidad temporal se reflejó, durante el periodo 1990-1996, en la cuenca del Guadiana, en el dato que el valor máximo de la aportación anual fue 30 veces superior al valor mínimo anual. La realidad explicada hace que las disponibilidades naturales del agua en España sean mucho menores que la media europea, un 8% frente a un 40%[801].

Con relación a la irregularidad en la distribución, es ilustrativo el hecho que dentro de la cifra de los 2.829 m3/hab/año *per cápita*, que tenemos en España de manera global, existen importantes desigualdades territoriales. Por ejemplo, en las Cuencas Internas de Cataluña la dotación per cápita es de 495 m3/hab/año mientras que en las cuencas del Norte la media es superior a los 8.000 m3/hab/año[802].

---

[799] Las demandas por habitante y año varían, más o menos, entre 40 o 50 m3/hab-año en países no agrarios y 500 o 600 m3/hab-año en países donde la agricultura de regadío tiene un peso específico importante. *Vid*. BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de recursos… op. cit*., p. 54.

[800] Las cuencas del sur de la península y sobre todo las de la zona mediterránea son las que poseen una mayor presión de la demanda proveniente tanto de la agricultura de regadío como de las necesidades de boca, por existir una mayor densidad de población y por las necesidades del sector turístico.

[801] *Vid. El Libro Blanco… op. cit.*, p. 211.

[802] En concreto, la dotación en Norte I es de 7.530 m3/hab/año, en Norte II de 8.250 m3/hab/año y en Norte III de 8.650 m3/hab/año. *Vid. El Libro Blanco…op. cit.,* p. 213.

Ante esta realidad acabada de describir, la política de aguas en la España del siglo XX se ha centrado en paliar, a través de la obra hidráulica, el determinismo que impone el régimen natural de los recursos hidráulicos y facilitar, de esta manera, la disponibilidad del recurso en la época del año en que se necesita y en el lugar que se requiere. Para conseguir este objetivo se han construido casi 1.200 embalses de regulación, grandes canales de riego y se han llevado a cabo trasvases entre cuencas[803].

IV. LA CUENCA HIDROGRÁFICA COMO UNIDAD GEOGRÁFICA DE GESTIÓN CON COHERENCIA AMBIENTAL

1. Planteamiento

Consideramos importante el estudio de la cuenca hidrográfica ya que la unidad física de referencia de la planificación hidrológica es un espacio geográfico caracterizado por unas dinámicas naturales y ecológicas de las que, evidentemente, carecen otras divisiones convencionales de la Administración, que responden a razones políticas y administrativas. Desde el punto de vista de la ordenación racional de los recursos naturales, esta realidad deviene un aspecto legitimador a la hora de considerar a la planificación hidrológica de cuenca como instrumento integrador, condicionador o coordinador de la ordenación del medio físico en general, ya que, como mínimo, la gestión del recurso hidráulico se realiza partiendo de una unidad espacial que tiene una coherencia medioambiental y, por tanto, su ordenación responde a esta realidad.

2. Definición

[803] El más importante es el llevado a cabo mediante el Acueducto Tajo-Segura.

Según la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, se entiende por cuenca el "territorio cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar"[804]. Otra definición sería aquella que considera a la cuenca hidrográfica como "el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o bien directamente en el mar. La cuenca hidrográfica se define como una unidad territorial en la cual el agua que cae por precipitación se reúne y escurre a un punto común o que fluye toda al mismo río, lago, o mar" [805].

En nuestro ordenamiento vigente se define a la cuenca hidrográfica como "la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta"[806]. De la lectura de las definiciones transcritas vemos que hay una coincidencia conceptual entre la definición hidrográfica y la definición que encontramos en el Derecho positivo en el sentido que en ambas se hace referencia a una zona geográfica natural en que las aguas se escurren por un colector que acaba desembocando en el mar. Ahora bien, en la primera definición para delimitar esta región natural no se hace referencia a las aguas superficiales de manera expresa, sino que se refiere a todas en general. En cambio, en la definición del TRLA se utiliza la expresión "escorrentía superficial", porque su trayecto es el que se utiliza para delimitar la superficie de esta zona de terreno.

---

[804] *Vid. Diccionario de la Lengua… op. cit.* Por "afluir" se entiende: "1. Acudir en abundancia o concurrir en gran número a un lugar o sitio determinado.//2. Dicho de un río o de un arroyo: Verter sus aguas en las de otro o en las de un lago o mar//3. Dicho de una cosa: Fluir hacia un punto".

[805] *Vid*. FRANQUET BERNIS, *Con el agua… op. cit.,* p. 57-58.

[806] Art. 16 TRLA modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta nueva definición es idéntica a la que

Una cuenca no solo abarca la parte superficial de la zona delimitada, sino también la parte ubicada bajo tierra. De manera que comprende desde el extremo superior de la vegetación hasta los estratos geológicos. Por ello, en el RAPAPH, se establece que las aguas subterráneas situadas bajo el territorio que forma parte de una cuenca son competencia del organismo de cuenca correspondiente. En el caso que un acuífero subterráneo esté situado en los ámbitos territoriales de dos o más cuencas hidrográficas, el PHN asignará los recursos que corresponda a cada PHC[807]. La problemática que detectamos en toda esta cuestión es que los acuíferos subterráneos, como unidades naturales con contenido hídrico y con una dinámica hídrica propia, no siempre coinciden geográficamente con las cuencas hidrográficas de delimitación superficial. De manera que se puede dar el caso que parte de la zona de alimentación o de recarga natural de un acuífero se encuentre en una cuenca hidrográfica diferente a la cuenca en que se encuentra el acuífero subterráneo, con la trascendencia que esta cuestión tiene sobre la atribución de competencias en relación con el control de la calidad de las aguas.

Queremos destacar de antemano que el concepto de cuenca que hemos definido con anterioridad implica un espacio físico, de manera que cualquier punto del Estado pertenece a una u otra cuenca hidrográfica.

3. Las cuencas hidrográficas existentes en el Estado español

---

encontramos en el art. 2.13 de la Directiva marco de aguas.

[807] El art. 3 RAPAPH dice así: "A efectos administrativos, los acuíferos situados en el ámbito territorial de un Organismo de cuenca dependerán de este Organismo". En el art. 4 se expresa: "Cuando un acuífero subterráneo esté situado en los ámbitos territoriales de dos o más planes hidrológicos de cuenca, corresponderá al Plan Hidrológico Nacional asignar los recursos a cada uno de ellos". Así lo realiza la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional en el anexo I y en los arts. 7 y 8.

El principio de unidad de cuenca[808], que establece que la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible, puesto en relación con las divisiones políticas existentes en un territorio determinado hace que en el ámbito del Estado español nos encontremos que existen diferentes tipos de cuencas. En primer lugar, en función de si la cuenca se encuentra en su integridad dentro del Estado español o no, éstas se pueden clasificar en cuencas internacionales o cuencas Estatales. Dentro de las cuencas internacionales se ha de distinguir si estas comparten parte del territorio con un Estado de la Comunidad Europea o si lo hacen con un tercer Estado[809]. En el caso del Estado español todas las cuencas internacionales son compartidas con Estados comunitarios[810]. Con relación a las cuencas

[808] En el art. 14 del TRLA se establecen los principio rectores de la gestión en materia de aguas. El número 2 postula: "Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico".

[809] Al respecto en el art. 13 de la Directiva se dice: "2. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional. Si no se elabora dicho plan hidrológico de cuenca internacional, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva. 3. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional que se extienda más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros se esforzarán por elaborar un único plan hidrológico de cuenca y, si esto no es posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate".

[810] Con Portugal se comparten las siguientes cuencas transfronterizas hispano-lusas: Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, que representan alrededor del 50% del territorio de la Península Ibérica. Con Francia se comparten cuencas de menor importancia: Nive, Nivelle, Bidasoa y Garona. Debido a la importancia de las cuencas que se comparten con Portugal y que este país recoge en su territorio los tramos finales de las citadas cuencas, lo que significa que las acciones realizadas en territorio español repercuten sobre la calidad y el régimen fluvial de las cuencas en Portugal, se ha firmado con este país, en 1998 en Albufeira, el Convenio sobre Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. En virtud de este convenio se constituyen dos órganos de coordinación (que son la Conferencia de las Partes y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio) para el conjunto de los ríos que se comparten, que consideramos que han de servir para garantizar la coordinación necesaria para cumplir con los objetivos de la Directiva marco de aguas. Como señala DELGADO PIQUERAS, el mandato de coordinación que establece la Directiva marco de aguas en las cuencas compartidas es

compartidas con otros Estados miembros la Directiva marco de aguas establece, como novedad, la obligación de coordinarse para lograr los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4. Por otro lado, las cuencas también pueden ser intercomunitarias o intracomunitarias, en función de si su ámbito espacial supera el de una Comunidad Autónoma o no respectivamente.

Lógicamente, las cuencas más grandes e importantes son intercomunitarias[811]. Sólo son cuencas intracomunitarias las insulares de Canarias y Baleares, las de las zonas que gestionan los organismos de cuenca del Pirineo Oriental, Galicia-costa y Sur[812] y algunas cuencas que se encuentran en el País Vasco, Valencia y Castilla-La Mancha[813]. En cada una de estas zonas se encuentran multitud de pequeñas cuencas.

---

una novedad para nuestro ordenamiento, ya que hasta ahora no se contemplaba. Aunque sin perjuicio de esta falta de obligación los gobiernos español y portugués han llevado a cabo, como se ha reflejado con anterioridad, contactos y negociaciones que han dado sus frutos. *Vid*. "La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998", *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002, pp. 301 y ss. y del mismo autor "La Planificación Hidrológica…", *op. cit*., p. 75. Nos parece oportuno destacar que al transponer la Directiva marco de aguas al Derecho interno, el legislador se ha olvidado de incorporar esta novedad en el TRLA.

[811] Son cuencas intercomunitarias la del Ebro, Júcar, Segura, Guadalquivir, Guadiana, Tajo, Duero y algunas del Norte. Como hemos puesto de manifiesto, algunas de estas cuencas se comparten con Portugal.

[812] El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur) se ha realizado en fechas recientes, a través del Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, aunque según la citada norma el acuerdo de traspaso de funciones y medios tiene efectividad a partir del día 1 de enero de 2005. En virtud del traspaso de funciones y servicios la Junta de Andalucía se subroga en la posición de la Confederación Hidrográfica del Sur.

[813] En el Fundamento de Derecho sexto de la Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 20 de octubre de 2004, que resuelve el recurso de casación núm. 3154/2002, donde se impugna la sentencia que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso formulado por la "Fundación para el Progreso de Albacete" contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 13 de agosto de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del PHC del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/98, de 24 de julio, se expresa, después de citar las cuencas intercomunitarias afectadas por la resolución impugnada, que son cuencas

4. La organización administrativa de las cuencas hidrográficas y el principio de unidad de gestión

Nuestro Derecho positivo postula el principio de unidad de cuenca en su gestión[814]. Este principio ha formado parte históricamente de nuestro Derecho de aguas[815] y, en este sentido, podemos decir que España ha sido un Estado pionero en su articulación y asunción. Con posterioridad este

---

intracomunitarias las siguientes:
"a) Comunidad Valenciana: las cuencas de los ríos Valviquera, Cérvol, Barranco de Agua Oliva, Cervera, Alcalá, San Miguel, Seco, Veo, Belcaire, Palancia, barrancos del Carraixet y Poyo, Serpis, Jaraco, Beniopa, Girona, Gorgos, Algar, Amadorio, Monnegre, Rambla de Rambuchar, así como la totalidad de las cuencas litorales comprendidas entre la margen izquierda del río Cenia (extremo norte) y la divisoria con la Confederación Hidrográfica del Segura (extremo sur).
b) Comunidad de Castilla-La Mancha: cuenca endorreica de Pozohondo".

[814] El art. 16 modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece al final: "La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible". Afirmación que ya se postulaba en el TRLA, de antes de la reforma, y en el art. 14 de la LA.

[815] La Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 ya establece que para conocer la riqueza hidráulica existente hace falta un conocimiento de las distintas cuencas de los ríos, en orden a asegurar un mejor aprovechamiento del recurso. En los arts. 99 y 252 de la Ley de Aguas de 1866 no aparece la expresión cuenca hidrográfica de manera expresa, pero en todos ellos está implícito el concepto. En concreto en el art. 99 se dice: "El Gobierno completará el estudio general de los ríos, para señalar con acierto los puntos donde convengan obras de encauzamiento y defensa destinadas a preservar las heredades, evitar inundaciones, sanear encharcamientos y mantener expedita la flotación y navegación". En el art. 252 se dice: "En interés general del mejor aprovechamiento de las aguas, proveerá el Gobierno al reconocimiento de los riegos existentes, con la mira de alcanzar que ningún regante desperdicie el agua de su dotación, que pudiera servir a otro necesitado de ella, y con la que evitar que las aguas torrenciales se precipiten improductiva y aun nocivamente en el mar, cuando otras comarcas las apetezcan y pidan para riegos y aprovechamientos estacionales sin menoscabo de derechos adquiridos". Éstos artículos son correlativos a los arts. 58 y 204 de la Ley de Aguas de 1879. A nivel organizativo, la adaptación de la gestión de las cuencas a su ámbito territorial se realiza con la creación, por Real Orden de 29 de julio de 1865, de diez Divisiones Hidrológicas con la pretensión de "dar nuevo y vigoroso impulso a los estudios hidrográficos del territorio de la Península, que tanto han de contribuir al fomento de la agricultura y demás industrias". *Vid. Colección Legislativa de España*, Segundo semestre de 1865, Tomo XCIV, Madrid, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1865.

principio se ha recogido en las recomendaciones internacionales referentes al agua[816].

El TC para defender el criterio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas establecido por la legislación positiva lo pone en relación con la expresión "aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma" del art. 149.1.22 CE y manifiesta que el significado de este concepto se ha de entender teniendo en cuenta criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Al respecto el TC expresa: "Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen 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 los tramos superiores. Por el

[816] En el principio 12 de la Carta Europea del Agua, aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo en 1968, se declara que "el agua no tiene fronteras" y se señala, en el principio 11, que: "La administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrase más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas". En el punto 48.d) del Plan de Acción de Mar del Plata, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua en 1977, se recomienda a los países la consideración "como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de las cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del

contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (…). La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión"[817].

Las unidades administrativas de gestión de las cuencas hidrológicas son los organismos de cuenca. Esta Administración descentralizada rompe con una organización de base territorial que responde a divisiones políticas convencionales y se apoya en una base exclusivamente natural[818].

Ahora bien, que se parta de esta premisa no quiere decir que ésta se cumpla hasta el extremo de crear un organismo de cuenca por cada cuenca hidrográfica que exista sino que, por motivos prácticos y, ante la existencia de multitud de pequeñas cuencas vecinas, en algunos casos, se opta por hacer

---

agua".

[817] STC 227/1988, FJ 15.

[818] Al respecto SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO dice: "Las Confederaciones Hidrográficas aparecen intentando satisfacer una aspiración excesivamente ambiciosa ya en su mismo origen. En concreto, la de superar en cierto sentido la artificiosa homogeneidad de las divisiones administrativas como áreas de ejecución y gestión de determinados servicios públicos. Asimismo, buscan romper las propias configuraciones regionales inspiradas en una estructuración política, mediante el apoyo de la actividad de la Administración en una base exclusivamente natural. Se trata, por tanto, de actualizar en toda su intensidad y amplitud un sistema de regionalismo administrativo. El área provincial se supera en su totalidad; pero es que además este planteamiento regional tiene como base un área de acción estricta y exclusivamente natural, lejos de cualquier determinación política". *Vid*. *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1960, pp. 165-166.

divisiones administrativas más amplias, agrupándolas, sin olvidar el criterio de unidad de cuenca en su gestión. Por ello unos organismos de cuenca incluyen[819] las grandes cuencas como: la Confederación Hidrográfica del Ebro; la Confederación Hidrográfica del Duero; la Confederación Hidrográfica del Tajo; la Confederación Hidrográfica del Guadiana[820]; y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Otros organismos de cuenca agrupan varias, pequeñas o medianas, cuencas vecinas como: la Confederación Hidrográfica del Segura, que comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, además la cuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las endorreicas de Yecla y Corralrubio; la Confederación Hidrográfica del Norte, que 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 Nivelle[821]; el organismo de cuenca de las Cuencas Internas de Cataluña, que agrupa las cuencas mediterráneas catalanas desde el Pirineo hasta el Ebro; la Confederación Hidrográfica del Júcar, que incluye el río Júcar, el

[819] Para conocer con más detalle el ámbito territorial de los organismos de cuenca intercomunitarios consultar el art. 1 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los PPHH.

[820] La Confederación Hidrográfica del Guadiana comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana y los territorios de las cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico entre la frontera con Portugal y el límite de los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro). Se establece la existencia de dos PPHHC en este ámbito territorial, el PHC Guadiana I y el PHC Guadiana II. La determinación territorial de cada plan se especifica en el art. 2 del Real Decreto 650/1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

[821] Para todo este ámbito territorial se prevé la existencia de tres PPHH. La determinación territorial de cada plan se especifica en el art. 2 del Real Decreto 650/1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

Turia y algunas cuencas mediterráneas hasta el Ebro[822]; el organismo de cuenca de las cuencas intracomunitarias de Andalucía, que agrupa las cuencas que vierten al mar desde el Segura hasta Huelva; y el organismo de cuenca de Galicia-Costa, que comprende las cuencas que se encuentran íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y que son las cuencas de los ríos vertientes al mar Cantábrico, excepto la de los ríos Eo y Navia, y las cuencas vertientes al océano Atlántico, con la exclusión del sistema Miño-Sil.

5. La cuenca como unidad territorial de gestión que no responde a criterios convencionales sino naturales

[822] En el Fundamento de Derecho sexto de la Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 20 de octubre de 2004, que resuelve el recurso de casación núm. 3154/2002, donde se impugna la sentencia que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso formulado por la "Fundación para el Progreso de Albacete" contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 13 de agosto de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del PHC del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/98, de 24 de julio, se expresa: "En el presente caso, el territorio fijado como propio del Plan Hidrológico del Júcar en el Real Decreto 650/87, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca y de los Planes Hidrológicos, y al que se ajusta el Real Decreto 1664/98, de 24 de julio al aprobar el Plan Hidrológico del Júcar, comprende cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias.

Así se deduce del informe del Catedrático de Geografía D. Miguel Panadero Moya de fecha 30 de septiembre de 1999 acompañado con la demanda por la parte actora, informe que no ha sido cuestionado por el Sr. Abogado del Estado...a cuyo tenor de todas las cuencas afectadas por la resolución impugnada únicamente cinco son intercomunitarias, a saber:

a) La cuenca del río Cenia: CCAA de Cataluña y Valenciana.
b) La cuenca del río Mijares: CCAA de Aragón y Valenciana.
c) La cuanca del ríio Turia: CCAA de Aragón, Castilla-La Mancha y Valenciana.
d) La cuenca del río Júcar: CCAA de Aragón, Castilla-La Mancha y Valenciana.
e) La cuenca del río Vinalopó:CCAA Valenciana y de Castilla-La Mancha".

Mas adelante en el Fallo se dice: "Declaramos que el art. 2.7 del Real Decreto 650/87, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es diconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-

Insistimos sobre esta realidad para resaltar que a diferencia de otras divisiones geográficas, que responden a razones políticas y administrativas, como la delimitación de Entes Supraestatales, de Estados, de Comunidades Autónomas o de los diferentes Entes Locales, la delimitación geográfica en función de las cuencas hidrográficas es la única que se realiza de acuerdo con un criterio que determina la naturaleza y nos sirve para abarcar toda la geografía estatal.

En el caso de los espacios naturales protegidos[823] se delimita la zona en función de la existencia de elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes. Por tanto, la protección especial que se pretende queda limitada a unos espacios acotados y generalmente aislados unos de otros. Una de las novedades de la LCEN es la regulación de los PORNA, que significa la posibilidad de una nueva política conservacionista no reducida a los concretos enclaves considerados espacios naturales protegidos. Estos planes son competencia de las Comunidades Autónomas y, por tanto, su ámbito territorial podrá ser, como máximo, el de la Comunidad Autónoma respectiva u otro ámbito inferior, pero que no dejará de ser igualmente convencional o no nos servirá para abarcar todo el espacio estatal.

6. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión que se ha exportado a Europa y la demarcación hidrográfica como unidad espacial que se incorpora a nuestro ordenamiento a través de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un

---

La Mancha".

[823] De acuerdo en el art. 12 LCEN: "En función de los bienes y valores a proteger, los espacios naturales protegidos se clasificarán en algunas de las siguientes categorías:

a) Parques
b) Reservas Naturales
c) Monumentos naturales
d) Paisajes Protegidos".

nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. La interrelación entre ambos ámbitos espaciales.

La Directiva marco de aguas reconoce el territorio que abarca la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en la protección de las aguas continentales[824]. Además reconoce otra unidad espacial de actuación llamada demarcación hidrográfica que abarca un mayor espacio físico al incluir a veces otras cuencas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas[825]. Este nuevo ámbito espacial representa, en algunos aspectos, una novedad en

[824] La cuenca hidrográfica se define en el art. 2.13 de la Directiva marco de aguas como "la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta". Como hemos comentado en nota *ut supra* al transponerse al Derecho interno se ha copiado literalmente esta definición.

[825] La demarcación hidrográfica se define en el art. 2.15 de la Directiva marco de aguas como "la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designadas con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas". Con relación a esta designación el art. 3.1 afirma: "Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas". La diferencia principal, en la transposición al Derecho interno de esta definición de demarcación hidrográfica, la encontramos en que nuestro legislador ha incluido de manera expresa a las "aguas de transición". Inclusión que nosotros entendemos que quedaba implícita en la definición de la Directiva marco de aguas. Las aguas de transición se definen en el art. 16 bis TRLA como "las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce". Las aguas costeras se definen en el mismo artículo como "las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición".

nuestro ordenamiento jurídico[826]. Pasamos a ver como se contemplan ambos espacios y como quedan interrelacionados.

En los considerandos 13 y 33 de la Directiva marco de aguas ya se reconoce que la unidad de actuación para proteger las aguas continentales es la cuenca hidrográfica. En el primero se dice que "existen condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas[827]. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en *el marco de la cuenca hidrográfica*" y en el segundo se afirma que "el objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse *en cada cuenca hidrográfica*, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico". De estas expresiones deducimos claramente que aquí se está pensando en un concepto de cuenca que incluye tanto las aguas superficiales como las aguas subterráneas, en definitiva todas las aguas continentales que pertenecen al mismo sistema

[826] Decimos en algunos aspectos porque no podemos olvidar que en nuestro ordenamiento jurídico, en concreto en la Ley de Aguas de 1866, considerada única en su género y uno de los monumentos legales del Derecho Administrativo del S. XIX, ya se ordenaron en una misma norma tanto las aguas continentales como las aguas marinas.

[827] La Comunidad Europea, para dar respuesta al principio de subsidiariedad, utiliza cada vez más el instrumento de las Directivas marco que fijan unos objetivos genéricos a conseguir y abandona de manera progresiva la fijación de valores límite de emisión uniformes y rígidos. Esta realidad permite la diversidad de soluciones. Como advierten BALLBÉ MALLOL y PADRÓS REIG "una estructura plural y un proceso de competencia institucional tienen la ventaja de que permiten la coexistencia de diferencias y preferencias. La diversidad entre preferencias nacionales y regionales plantea la cuestión de cómo estas diferencias se suman en el concepto de Europa. En un modelo...descentralizado coexisten, y mediante un diseño institucional conveniente, se amalgaman". Los autores realizan estas afirmaciones en referencia a la coexistencia de ordenamientos legales diferenciados. Nosotros las transcribimos porque responden a la realidad de la planificación hidrológica en el marco de la cuenca hidrográfica. *Vid. Estado competitivo y armonización europea. Los modelos norteamericano y europeo de integración*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 150.

hidrogeológico. Si esto es así, ¿cómo puede ser que en la demarcación hidrológica se incluya a las aguas subterráneas como un grupo de aguas diferenciado de las que se integran en el concepto de cuenca hidrográfica?. Creemos que en la definición de demarcación hidrográfica, al hacer referencia de manera separada a las aguas subterráneas, se está pensando en aquellas aguas subterráneas que vierten directamente al mar o que no tienen salida ni al mar ni a la superficie y que, por tanto, no se incluyen en la definición positiva de cuenca, ya que ésta se refiere a las aguas que fluyen al mar por una única desembocadura, estuario o delta. Es decir, se hace referencia a una única salida, que no coincide con otras salidas directas de aguas subterráneas al mar[828] ni con la realidad de las cuencas endorreicas. A nuestro parecer la demarcación hidrográfica sirve, entre otras cosas, para cubrir estas realidades que la definición de cuenca hidrográfica de la Directiva marco de aguas no cubre. Nuestro ordenamiento, por otro lado, ya las cubría al establecer que a efectos administrativos las aguas subterráneas situadas en el ámbito territorial de un organismo de cuenca dependían de este organismo[829].

Una de las deficiencias que viene a cubrir el ámbito espacial de actuación de la demarcación hidrográfica es la falta de conexión que ha habido hasta ahora en el tratamiento de las aguas continentales y las aguas marinas[830]. En el sentido que para alcanzar determinados objetivos de

[828] Cuando hablamos de salidas directas de aguas subterráneas al mar nos estamos refiriendo a aquellas aguas subterráneas que no afloran en ningún momento a la superficie.

[829] FANLO LORAS pone de manifiesto que sobre el concepto de cuenca se manejan en el ordenamiento dos acepciones con significados no coincidentes. La concepción puramente física, que delimita el espacio en atención a criterios geográficos, y la concepción jurídico-administrativo, que se asienta sobre la primera y que se delimita como área sobre la que se han de aplicar determinadas normas y gestionar el recurso. *Vid*. "La evolución del Derecho…", *op. cit*., p. 212.

[830] Como señala el considerando 17 de la Directiva marco de aguas "una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas

protección de las aguas marinas hace falta, sobre todo, controlar la contaminación telúrica[831] que es la fuente de degradación principal del medio marino por encima de otras fuentes de contaminación, que en un momento dado pueden tener más repercusión mediática, como son los vertidos de hidrocarburos producidos por accidentes en su transporte por mar.

La ampliación espacial que significa la demarcación hidrográfica se traduce en la incorporación de las aguas costeras y de transición a los PPHHC[832]. En nuestro Derecho interno esto ha significado la modificación, entre otros, del art. 40 TRLA que en su nueva redacción establece que la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico *y de las*

---

acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen si hábitat cerca de las costas".

[831] Es decir, la contaminación de origen continental o terrestre. En este sentido en el considerando 21 de la Directiva marco de aguas se dice: "La Comunidad y los Estados miembros son signatarios de diversos acuerdos internacionales que contienen importantes obligaciones en materia de protección de las aguas marinas contra la contaminación, en particular el Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico, firmado en Helsinki el 9 de abril de 1992 y aprobado por la decisión 94/157/CE del Consejo, el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico, firmado en París el 22 de septiembre de 1992 y aprobado por la Decisión 98/249/CE del Consejo, el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, firmado en Barcelona el 16 de febrero de 1976 y aprobado por la Decisión 77/585/CEE del Consejo, y su *Protocolo sobre la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de origen terrestre*, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980 y aprobado por la Decisión 83/101/CEE del Consejo. *La presente Directiva se propone contribuir a hacer posible que la Comunidad y los Estados miembros cumplan dichas obligaciones*". La cursiva es muestra.

[832] De acuerdo con el art. 13.1 de la Directiva marco de aguas "los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio". Como vemos, en la Directiva marco de aguas se utiliza una terminología confusa que se traslada al Derecho interno. Se refiere a PPHHC cuando, según la Directiva, se abarca el territorio de una demarcación hidrológica. Quizá la razón de esta imprecisión reside en que la cuenca, como unidad espacial, constituye la parte principal, básica y nuclear de esta planificación.

aguas objeto de esta ley y que el ámbito territorial de cada PHC *será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente*[833]. En principio, esta nueva incorporación no tiene porque suponer en nuestro ordenamiento inconvenientes mayores, desde el momento que en los organismos de cuenca están representadas las diferentes Administraciones e intereses y que el procedimiento de elaboración de los PPHHC constituye un cauce formal que sirve para integrar y coordinar diferentes políticas sectoriales[834]. Además, para reforzar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, continentales y costeras, se crea en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias el "Comité de Autoridades Competentes", donde se integran las diferentes Administraciones con competencias sobre la materia. En las demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias las Comunidades Autónomas competentes garantizarán la cooperación con las distintas Administraciones públicas que ostenten competencias en relación con la protección de las aguas y en particular con la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante[835]. Evidentemente, este "Comité de Autoridades Competentes" ha de servir, entre otras cosas, para reforzar e impulsar la integración de los requerimientos y exigencias de protección de las aguas costeras en los PPHHC.

---

[833] Contenido que encontramos en los apartados 1 y 3 del art. 40 TRLA.

[834] En el último párrafo del art. 41.2 TRLA se dice: "De forma expresa, deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral".

[835] *Vid*. art. 36 bis TRLA.

En nuestra opinión[836], desde el punto de vista de la gestión global de los ecosistemas asociados[837] y en especial de las aguas, consideramos acertada la inclusión de las aguas de transición y costeras en la demarcación hidrográfica. Ahora bien, no podemos olvidar que el núcleo o espacio central y básico de este ámbito está formado por la cuenca hidrográfica y es en este espacio donde se adoptan los mecanismos y las medidas de protección.

Por otro lado, hay que señalar que la posibilidad de unir cuencas vecinas no representa una novedad para nuestro ordenamiento, sino que es una realidad que hemos mostrado en páginas anteriores y que responde a la aplicación del principio de racionalidad en la organización administrativa. Existen multitud de pequeñas cuencas que no justifican la existencia de un ente administrativo propio. Un mismo ente organizativo se puede encargar de la gestión de varias de ellas, teniendo siempre presente el principio de unidad de cuenca en la gestión de cada una de ellas[838].

En definitiva, se puede afirmar que el espacio de una demarcación hidrográfica, determinado de manera convencional, cumple en parte el papel que juega la delimitación espacial de los organismos de cuenca, realizada

[836] Dando por hecho que se articulan los mecanismos necesarios para respetar el reparto competencial.

[837] Es evidente la estrecha relación que existe entre la dinámica de las aguas continentales y ecosistemas como las marismas, los deltas, los estuarios, las plataformas costeras y el litoral. Así se reconoce en el considerando 17 de la Directiva marco de aguas al afirmar que: "Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen su hábitat cerca de las costas".

[838] Así lo pone también de manifiesto DELGADO PIQUERAS al afirmar que "la unidad de las cuencas hidrográficas deberá mantenerse dentro de las demarcaciones hidrográficas". De manera que las cuencas no han de perder su identidad ni diluirse por el hecho que se ordenen en el seno de un mismo PH. *Vid*. "La Planificación Hidrológica

también de manera convencional a través del Real Decreto 650/1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los PPHH. Nos estamos refiriendo a la inclusión de determinadas aguas subterráneas y a la posibilidad de agrupar cuencas siempre que se considere conveniente. De manera que en nuestro ordenamiento la Directiva marco de aguas no ha supuesto la introducción de grandes cambios.

V. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE CUENCA COMO PLANIFICACION AMBIENTAL SOBRE EL TERRITORIO EN QUE MEJOR CRISTALIZA EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

1. Planteamiento

Consideramos importante tratar esta cuestión para desvelar la trascendencia y repercusiones que ha de tener la planificación hidrológica de cuenca sobre el resto de planificaciones que ordenan el medio físico, sobre todo con relación a la ordenación del territorio.

Una vez que la planificación hidrológica de cuenca ha atendido los requerimientos que vienen exigidos desde la ordenación de la protección de la naturaleza, se ha de encargar de ordenar el recurso de manera que se compatibilice la obtención de un buen estado y adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto del TRLA con la satisfacción, dentro de lo posible, de las demandas de agua que se realizan desde los diferentes sectores económicos. Esta necesidad de compatibilizar ambas cuestiones significa el establecimiento de límites a los usos del agua, límites que, para conseguir el objetivo de un desarrollo sostenible, se han

---

…”, *op. cit*., pp.76-78.

de integrar o tener en cuenta en el resto de políticas sectoriales[839]. Como el agua es un recurso necesario para llevar a cabo casi toda actividad económica, esta integración en el resto de políticas tendrá que ser necesariamente real y evidente y se llevará a cabo, sobretodo, a partir de la concreción en cada PHC de los contenidos que se determinan en el TRLA. Contenidos donde cada vez tienen mayor presencia y peso los aspectos protectores del recurso y su entorno.

2. El desarrollo sostenible y su formulación en la gestión del agua

Aunque el estudio del concepto de desarrollo sostenible ya lo vimos en el capítulo primero, y a él nos remitimos en bloque, creemos conveniente recordar, aunque sea muy brevemente, algunas cuestiones definitorias para pasar con posterioridad a conocer su configuración concreta en el ámbito del dominio público hidráulico y sus consecuencias aplicativas.

A finales de los años 60 se llegó a una contradictoria evolución entre desarrollo económico y protección medioambiental. La percepción de esta realidad provoca el nacimiento del Derecho del medio ambiente con la pretensión que la explotación de los recursos naturales, y el desarrollo de la vida del hombre en la Tierra, no comporte la degradación medioambiental. El Derecho medioambiental busca cauces para que esto no sea así. Actualmente a este objetivo se le denomina desarrollo sostenible y se define, según el informe Brundtland[840], como: "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones

[839] Tal como postula el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea.
[840] El informe Brundtland es el resultado del establecimiento en 1983, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la primera ministra noruega de aquel entonces HARLEM BRUNDTLAND, con el cometido de reexaminar los problemas más importantes del medio ambiente y de proponer nuevas soluciones y directivas para afrontarlos.

futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

El problema principal de nuestro modelo económico de mercado es que conlleva la búsqueda de beneficios en el menor periodo de tiempo posible, objetivo que se consigue a través de la máxima productividad con el menor coste, sin reparar en otras consideraciones. De manera que los intereses económicos individuales chocan muchas veces con los intereses colectivos medioambientales. Es por este motivo que el Derecho medioambiental se hace necesario, para proteger este bien jurídico colectivo, procurando que la emisión de contaminantes a los diferentes medios no sea superior a su capacidad de asimilación natural, impulsando la generación de energía renovable, el ahorro y la reutilización, obligando a la utilización de las mejores tecnologías disponibles, que son las más limpias desde el punto de vista medioambiental, y a que los recursos en general se utilicen al ritmo de su capacidad de regeneración. En definitiva, el Derecho medioambiental ha de perseguir la consecución de este objetivo de desarrollo cualitativo.

Esta nueva percepción de la problemática medioambiental a significado la búsqueda de maneras de hacer realidad este objetivo. En concreto, en el ámbito de la Comunidad Europea se ha aprobado el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2002-2010). Este Programa establece que para conseguir un desarrollo sostenible hace falta realizar una evaluación exhaustiva de todas las iniciativas políticas de la Comisión para integrar las consideraciones ambientales y tener en cuenta los objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de elaboración de cada política. Por otro lado, en el Tratado de Ámsterdam se consolida el desarrollo sostenible como una de las misiones de la Comunidad Europea y por ello se obliga a la integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias. El art. 6 (antiguo art. 3 C) del Tratado de la

Comunidad Europea dice: "*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*"[841].

2.1. La nueva cultura del agua

Nosotros entendemos que la nueva cultura del agua[842] significa la

---

[841] El art. 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece: "Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:

a) La prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancias, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente.
b) Una política comercial común.
c) Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
d) Medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del Título IV.
e) Una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca.
f) Una política común en el ámbito de los transportes.
g) Un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior.
h) La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común.
i) El fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo.
j) La política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo.
k) El fortalecimiento de la cohesión económica y social.
l) Una política en el ámbito del medio ambiente.
m) El fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad.
n) El fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico.
o) El fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas.
p) Una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud.
q) Una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros.
r) Una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
s) La asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social.
t) Una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores.
u) Medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo".

[842] La expresión "nueva cultura del agua" fue ideada por el catedrático de hidrogeología

formulación del desarrollo sostenible en el ámbito de las aguas.

Con anterioridad a esta nueva concepción la gestión del agua partía de la premisa de la necesidad de satisfacer las demandas del recurso que surgieran de otras planificaciones sectoriales o de los hechos consumados. De manera que la planificación hidrológica quedaba reducida a ser una planificación instrumental de otras planificaciones. Es decir, estaba al servicio de las necesidades del recurso que dictaban otras planificaciones o políticas sectoriales. Tradicionalmente la planificación hidrológica se ha caracterizado por determinar las dotaciones y las obras hidráulicas necesarias para posibilitar la satisfacción de las demandas. Es por ello que, dentro del discurso de la que podríamos llamar vieja cultura del agua, era frecuente encontrarse con expresiones como "desequilibrio hidráulico" cuando el recurso no se encontraba, con la abundancia requerida, en los lugares en que se demandaba. Es evidente que lo que había y sigue habiendo son desequilibrios antrópicos, aunque desde la visión limitada y parcial de la vieja cultura estos últimos no se veían o no interesaba verlos. Solo se veían o interesaba ver los primeros para justificar la obra hidráulica necesaria con el objetivo de equilibrar hídricamente la península[843].

Esta concepción de la gestión del agua responde, durante el siglo XX, al reto de salir de la pobreza económica, incentivando sobre todo el

---

MARTÍNEZ GIL. La nueva cultura empieza a surgir hacia 1993-1994, cuando nace una coordinadora de afectados de grandes embalses y trasvases, justamente cuando el Ministro Borrell lanza su Anteproyecto de PHN. Entonces multitud de pueblos, con alcaldes de todos los partidos, se enteran por la prensa de que pueden ser inundados y son escépticos de que sus partidos defiendan sus intereses por lo que llaman a los colectivos ecologistas en su auxilio.

[843] Encontramos manifestaciones de esta concepción en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en cuyo art. 2.1.d) se establecía que era objetivo de la Ley "reequilibrar las disponibilidades del recurso". Dicho apartado ha sido modificado por la reforma operada a través de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

regadío y la energía hidroeléctrica y, por tanto, realizando la obra hidráulica que le acompaña[844]. Una vez se ha superado esta etapa, con el cambio de la situación económica y sus elementos condicionantes y la sensibilidad de la sociedad hacia determinados modelos de desarrollo y sus consecuencias ambientales[845], nos encontramos que tenemos ante nosotros un modelo insostenible y en plena crisis[846] que no nos sirve.

La nueva cultura del agua aparece como respuesta a la necesidad de aplicar el principio de desarrollo sostenible a la gestión del agua. Principio que, como sabemos, se positiviza en el art. 45.2 CE[847] al postular la necesidad de que los poderes públicos velen "por la utilización racional de

[844] Recordemos que el Estado español pierde en 1898 sus últimas colonias, en concreto Cuba, Filipinas y Puerto Rico. Este hecho representó un golpe de gran impacto económico y moral, que sumió a la sociedad española en un ambiente de descontento y depresión. El regeneracionismo, que preconizaba una economía nacional basada en la agricultura y donde autoabastecerse era un fin esencial, de Joaquín Costa apareció como un motor y repulsivo a este ambiente que se enquistó en la sociedad española. Durante la larga posguerra siguen siendo válidas las ideas regeneracionistas con el objeto de aumentar la productividad y conseguir el abastecimiento nacional. A partir de 1960 se continua potenciando la producción agraria, para diversificar la producción y equilibrar la balanza comercial. En este largo periodo el agua se consideraba más un factor de producción, que requiere ser regulado, que un recurso natural, que requiere ser conservado y protegido. Para conocer los antecedentes históricos de la política hidráulica v*id*. la ponencia del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, siendo en el momento que la escribió Director del Gabinete del Secretario de Estado de Aguas y Costas, HERAS MORENO, "De la política hidráulica a la política del agua. Nuevas formas de financiación y condiciones ambientales de las obras hidráulicas", en EMBID IRUJO (Dir.), *El nuevo derecho… op. cit.*, pp. 317-324; LOPEZ ORTIZ y MELGAREJO MORENO, de la Universidad de Murcia, "El visionario proyecto contra las avenidas de R. García y L. Gaztelu. Más de un siglo de vigencia", en VVAA, *Reflexiones sobre el futuro… op. cit.*, pp. 561-566.

[845] Modelo de desarrollo que ha provocado, entre otros fenómenos, el agotamiento progresivo de algunos acuíferos con situaciones como la sobreexplotación o la salinización, la pérdida generalizada de la calidad de las aguas y la destrucción de los ecosistemas fluviales en general.

[846] La población demanda respeto y protección para los recursos hídricos para poder mantener la vida natural que depende de ellos y, así, poder disfrutar de todo éste patrimonio natural.

[847] La utilización prudente y racional de los recursos naturales también forma parte de los objetivos a alcanzar por la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. *Vid*. art. 174.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

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"[848]. Esta nueva cultura en la gestión del dominio público hidráulico se basa en reconocer y respetar las funciones ambientales del agua y su entorno, de manera que la preservación del estado ecológico de las aguas y sus riberas se priorice por encima de determinadas exigencias de las demandas. Como consecuencia de todo ello se ha de redefinir la política de las obras hidráulicas[849] hacia la ingeniería sanitaria[850]. En definitiva, ya no estamos ante una planificación

[848] EMBID IRUJO expresa con las siguientes palabras el significado que ha tenido en el ordenamiento español el art. 45 CE y la LA: "Sin negar por entero una consideración meramente productivista del recurso, el derecho de aguas español con normas como ésta se orienta decididamente por la senda de la conservación, lo que afecta tanto al agua como a los ecosistemas enteros en los que ésta es parte decisiva". *Vid*. "Evolución del derecho…", *op. cit*., p. 25. Esta orientación o tendencia no se manifiesta solo en el Derecho español. ALLAN afirma que en EEUU se observa que el péndulo, después de estar durante un largo periodo de tiempo en el lado de la regulación de los ríos, desde la década de los 90, se ha desplazado hacia la restauración y preservación. *Vid*. "El régimen natural...", *op. cit*., p. 494.

[849] La nueva cultura del agua ha tomado conciencia de los impactos medioambientales que tiene la construcción de presas, no solo sobre el ecosistema de los ríos y los espacios naturales que ocupa, sino también sobre el paisaje, la vida humana, la estructura social de un determinado valle y los ecosistemas asociados a un río, como los deltas, estuarios y la plataforma continental. De manera que existe general consenso con relación a la opinión de que este tipo de infraestructura hidráulica se ha de evitar al máximo. En esta línea se manifiestan los miembros de la Comisión Mundial de Presas, entidad independiente patrocinada por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza, en el Preámbulo del Informe presentado en Londres en diciembre de 2000: "(…) la construcción de grandes embalses en el último siglo (…) ha beneficiado sin duda a muchas personas globalmente. Sin embargo, esta contribución positiva de los grandes embalses al desarrollo se ha visto desfigurada en muchos casos debido a impactos ambientales y sociales significativos que, si se juzgan según los valores actuales, resultan inaceptables. Hemos tratado de extraer lecciones del pasado con el fin de hacer recomendaciones para el futuro a través de un prisma de desarrollo equitativo y sostenible. Desarrollo basado en cinco objetivos: equidad en la asignación de recursos y en la distribución de beneficios; sostenibilidad en la utilización de la base decreciente de recursos del mundo; apertura y participación en los procesos de toma de decisiones; eficacia en la gestión de infraestructuras existentes; y rendición de cuentas ante las generaciones presentes y futuras". El texto del informe se puede consultar en http//www.dams.org. Para conocer en concreto el impacto de la construcción de los embalses sobre la fauna de los ecosistemas acuáticos consultar GRANADO LORENCIO, "Las comunidades de organismos…", *op. cit*., pp. 518-520.

[850] Para proteger la calidad del dominio público hidráulico es necesario, entre otras

instrumental, al servicio de otras políticas, sino que nos encontramos ante una planificación sustantiva[851] que tiene como cometido compatibilizar y hacer posible la consecución de un buen estado y una adecuada protección del dominio público hidráulico con la satisfacción de las demandas del agua, que pasa evidentemente por su adecuada gestión. Adecuada gestión que comprende, entre otras medidas, la incentivación del ahorro, la reutilización, el reciclaje y la penalización progresiva de los usos que deterioran el recurso, ya sea cualitativamente como cuantitativamente.

Con relación al papel que ha desempeñado, hasta marzo 2004, la Administración ante este nuevo reto, nuestra posición es muy crítica. Formalmente la Administración, que surge del cambio de Gobierno de 1996, apostó por una nueva gestión del recurso, coincidente con la que postula la nueva cultura del agua, pero sus actuaciones continuaron respondiendo a la vieja concepción de la gestión del agua[852]. Esta realidad

---

medidas, depurar y sanear las aguas residuales urbanas y, por tanto, construir las plantas depuradoras requeridas. Exigencias que, por otro lado, vienen determinadas por el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al Tratamiento de las Aguas Residuales urbanas.

[851] Manifestación de la integración de los postulados de la planificación hidrológica en el resto de planificaciones sectoriales y, por tanto, de su función como planificación sustantiva, se encuentra en la exposición de motivos del Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 cuando se expresa que la planificación de los regadíos debe encuadrarse en la ya culminada planificación hidrológica. También se dice que la planificación de regadíos ha de adaptarse a las nuevas sensibilidades respecto del medio ambiente, y, en particular, respecto de la gestión racional de los recursos hídricos. Sensibilidad, esta última, que se plasma en la planificación hidrológica de cuenca.

[852] Un ejemplo seria la falta de articulación de la participación pública en la elaboración del *Libro Blanco del Agua en España* y de debate social en torno a su contenido, cuando en las primeras páginas del libro, en concreto en la página 2, se dice precisamente que se pretende lo contrario. Literalmente se expresa: "La razón fundamental por la que se ha decidido elaborar este Libro es precisamente la constatación palmaria de que, en estos momentos, y tras las experiencias del pasado reciente, resulta necesario promover, desde la propia Administración hidráulica, *un esfuerzo sosegado y colectivo de reflexión común, de unificación de vistas, de integración, que coadyuve a clarificar la confusión actual*, y que, sin el menos carácter de un texto formal normativo o reglado, sino abierto y flexible, *con voluntad de rigor, de diálogo y de acercamiento, proporcione elementos de juicio útiles a la colectividad* (…) la relativa normalidad actual permite *llevar a cabo*

llegó a tales límites de esquizofrenia que desde el Ministerio de Medio Ambiente se pretendió atender a unas demandas de agua para riego que no se contemplaban desde el Ministerio de Agricultura[853]. Realmente parecía que estuviéramos ante "un mundo al revés"[854]. El Ministerio de Medio Ambiente, ante la gestión de un recurso escaso y muy degradado que se suponía había de proteger, se imponía atender unas demandas "que se sacaba de la manga"[855] y que, evidentemente, no favorecían el buen estado

---

esta reflexión de forma sosegada, con una cierta perspectiva, y sin las lógicas crispaciones y desenfoques que conlleva la penuria hídrica, siempre exigente de la inmediatez de actuaciones más que de la discusión de los fundamentos para esa actuación". La cursiva es nuestra.

[853] Según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para ser competitivos, más que ampliar los regadíos, lo que requiere el sector es modernizarlos. El economista VELARDE FUERTES explica los motivos que frenan las políticas expansionistas de la agricultura en España: los excedentes agrícolas en la Comunidad Europea; la globalización del mercado con la disminución que han sufrido los precios mundiales de los alimentos que exportan muchos países pobres; la presión de la agricultura de EEUU fuertemente subvencionada; la presión social, política y la pobreza del Magreb, que ha generado la necesidad de facilitar el acceso de sus productos a los mercados europeos afectando a un sector clave de la agricultura española, la hortofrutícola. *Vid*. "El campo español a la intemperie", artículo publicado en el *ABC* el 27 de septiembre de 1992. Nosotros, además, queremos llamar la atención sobre el hecho que gran parte de la política agrícola europea esta subvencionada y protegida. Esta realidad es cada vez más criticada por los países del tercer mundo, que no pueden competir con los productos europeos por este motivo, y por las ONG que se ocupan de llevar a cabo programas de desarrollo en estos países. La tendencia es que los mercados sean cada vez más abiertos y, por tanto, cada vez más difíciles en un sector donde no es fácil aportar valor añadido y donde el coste de la mano de obra difiere mucho de unos países a otros.

[854] Este "mundo al revés" viene alimentado, en parte, por el poder que han tenido los Sindicatos de Riego en los Consejos del Agua de las Confederaciones Hidrográficas, con una importante cuota de participación, que hace que hayan sido decisivos a la hora de determinar el destino de las aguas de los ríos. De manera que estas Corporaciones Públicas presionan ante la opinión pública y ante la Administración sobre la necesidad de ejecutar nuevas obras de regulación. Presión que a esta última le va muy bien ya que le sirve para justificar sus políticas, diseñadas desde la Dirección General de Obras Hidráulicas. Hemos de tener en cuenta que los citados Sindicatos son, desde hace tiempo, también productores de electricidad.

[855] El catedrático de hidrogeología MARTÍNEZ GIL afirma que bajo la excusa de los regadíos se esconden otros intereses. En concreto expresa: "El negocio del agua se sitúa en estos momentos en la adquisición de los derechos concesionales que se puedan conseguir de las nuevas obras de regulación (…). La participación económica en la construcción de esos embalses es negocio en el que los grandes Sindicatos de Riego - que también son productores de electricidad -, quieren naturalmente entrar". También destaca que estos embalses construidos con capital público y privado pueden auxiliar,

del recurso[856]. Parece que actualmente, desde el Ministerio de Medio Ambiente, se pretende atender, no solo formalmente[857] sino también materialmente, a la protección del recurso y su entorno. Esperamos que no nos decepcionen, como lo han estado haciendo las diferentes Administraciones que han surgido de los sucesivos Gobiernos.

Se ha detectado, pues, en la actuación de la Administración una resistencia al cambio y una actuación por inercia que viene sobre todo

---

de manera ocasional, situaciones de sequía de algún sistema de riego. Este auxilio puede ser parte del negocio, desde el momento que el agua se tendrá que pagar a precio de mercado. Por otro lado, se apunta que otra forma de negocio está en el justiprecio de los rescates concesionales, donde se barajan grandes cantidades de dinero público, sobre Derechos del uso del agua ahora otorgados que en el futuro se considere que pueden cumplir mejores funciones sociales, tales como las escénicas, lúdicas y ambientales. *Vid*. "Nudos gordianos de las políticas del agua en España", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate*…*op. cit*., p. 106.

[856] Las previsiones de la demanda futura de agua en general y la de los riegos en particular es uno de los puntos débiles de los PPHHC. Recordemos también que en el Anteproyecto de PHN de 1993, que realizó el antiguo Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente siendo Ministro el Sr. Borrell, se pretendía realizar un peinado de trasvases en la península basándose, entre otras demandas, en la agrícola, estableciendo, sin justificarlo, la necesidad de ampliar los riegos en 600.000 hectáreas. Se ha de tener presente que desde que España entra en la Comunidad Europea su política agraria se encuentra sujeta a las líneas de actuación que determina la Política Agraria Común, como se afirma en el Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008, aprobado por el Real Decreto 329/2002, de 5 de abril. Este Plan persigue: por un lado, consolidar y mejorar los regadíos existentes con la finalidad de optimizar el uso del agua disponible; por otro, rentabilizar las inversiones realizadas y ejecutadas por las Administraciones Públicas correspondientes en las zonas actualmente en transformación; y, por último, transformar pequeñas superficies de áreas desfavorecidas, en declive o en proceso de despoblamiento, ubicadas fuera de las zonas regables a que nos hemos referido con anterioridad, y cuya finalidad se orienta a fijar población, crear y sostener el empleo agrario y equilibrar el territorio. Estos últimos, llamados regadíos sociales, representan en total 86.426 hectáreas y los segundos representan 138.365 hectáreas. De manera que la cifra total está muy lejos de las 600.000 hectáreas mencionadas con anterioridad.

[857] Como dice el ecólogo DÍAZ PINEDA, al amparo de la protección medioambiental ha surgido, en muchos casos, un discurso oficial falso que suele esconder el vacío que hay detrás. Este discurso ampara un importante aparato administrativo y unas dinámicas hipócritas que con frecuencia no son más que la tapadera o la legitimación de una actuación contraria a la verdadera protección medioambiental. *Vid*. "Estado actual de los estudios de impacto ambiental", en VVAA, *Ecología: el planeta vivo*, El Escorial, Madrid, Cursos de verano de la Universidad Complutense, 1989, pp. 67-81.

desde el poder que ha detentado la Dirección General de Obras Hidráulicas[858] durante muchos años[859] y del que las Confederaciones Hidrográficas han sido meras comparsas. Estas últimas se han caracterizado en su actuación por la dejación de sus funciones con relación al control de las captaciones ilegales[860] y al control de la calidad del

[858] Lo primero que hay que criticar es el hecho que de acuerdo con la estructura del Ministerio de Medio Ambiente, que se desarrolla en el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, dentro de la Secretaria de Estado de Aguas y Costas, existía una Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, cuando muchas veces la realización de obra hidráulica puede ir en detrimento de la calidad de las aguas. Además, en el nombre de la Dirección General se había añadido "calidad de las aguas" con posterioridad, de manera que el peso operativo de las Obras Hidráulicas evidentemente era muy superior a los criterios o políticas de calidad de las Aguas. Este panorama ha cambiado a raíz del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente. En él se establece que dentro de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, se encuentra la Dirección General del Agua y dentro de ésta 4 Subdirecciones Generales: la Subdirección General de Planificación y Uso Sostenible del Agua, la Subdirección General de Programación Económica, la Subdirección General de Infraestructuras y Tecnología y la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico. Este organigrama refleja, a nuestro parecer, el lugar que le corresponde a la obra hidráulica en la gestión integral del recurso y su entorno. Sin aparecer, al menos ahora, sobredimensionada desde el punto de vista orgánico.

[859] La Dirección General de Obras Hidráulicas ha sido un órgano que ha tenido como cometido principal la regulación de los ríos y, por tanto, la construcción de los embalses y de la obra hidráulica necesaria para ello, partiendo del planteamiento que ésta era una actividad a desarrollar mientras hubiera aguas en libertad, es decir susceptibles de mayor regulación, para favorecer sobre todo una política de regadío y de generación de energía eléctrica. Durante el franquismo este órgano dispuso de gran poder y manejó partidas importantes de los presupuestos generales del Estado, lo que facilitó que acabara siendo un organismo altamente corporativo, cerrado en sí mismo que imposibilitó la evolución hacia un pensamiento hidrológico diferente, que tuviera en cuenta toda la problemática hidrológica de manera global. Fruto de este poder, planteamiento y visión de la gestión hidrológica es el PHN, aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que se limita básicamente a determinar los trasvases a realizar y la importante obra hidráulica que le acompaña. Trasvases que han sido derogados por el Gobierno actual a través de la Disposición derogatoria única del Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

[860] Con relación a esta cuestión tenemos dos declaraciones distintas, pero que evidencian la realidad mencionada, realizadas en la Comisión de Medio Ambiente con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de modificación de la LA. Por un lado, el Sr. NIETO LLOBET, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura dice: "En la cuenca del Segura es tradicional que para el agua haya pozos. Estoy pensando en el Campo de Cartagena, en el que se conoce el punto de donde sale el agua aunque no se sabe hasta donde llega, por lo tupida que es la red (…). Sabemos que si alguien necesita

dominio público hidráulico[861]. Para cumplir con los objetivos que establece la Directiva marco de aguas y poder gestionar el medio ambiente hidráulico de acuerdo con los criterios de protección, calidad y conservación[862] ha de haber voluntad política, que se ha de reflejar, entre otros aspectos, en un cambio de mentalidad de los organismos de cuenca que ha de ir necesariamente acompañado de la dotación de personal con la formación adecuada de acuerdo con los nuevos imperativos proteccionistas[863].

---

agua habla con quien la tiene y, a lo mejor, de una forma subrepticia, el agua aparece. Me puede decir: como usted, siendo presidente lo consiente. Pues bien, habría que poner un guardia civil en cada uno de los pozos, cosa que, como usted comprenderá, no podemos hacer". Por otro lado, el Sr. LLANOS BLASCO, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, afirma: "A lo mejor es cierto que hay 500.000 aprovechamientos de los cuales 200.000 no se conocen, pero habría que ver cuál es el volumen de agua de lo que no se conoce. Hay muchos pozos que están sin controlar, pero a lo mejor esos pozos tienen una explotación de 3.000 metros cúbicos al año y no tienen ninguna importancia en el balance hídrico del país, con lo cual la inmensa mayoría de las preconcesiones de los aprovechamientos que existen - porque las concesiones se controlan todas - son conocidas y tienen un control. Otra cosa es que hay pequeñas actividades que no lo tengan, pero muchas veces no merecería la pena ni controlarlas". COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, núm. 723, de 28 junio 1999, pp. 20627, 20630, 20634.

[861] Solo hace falta ver el estado cualitativo de los ríos españoles y la cantidad de vertidos incontrolados que han existido. A título de ejemplo, el caso de los vertidos de la empresa Erkimia (Ercros), sita en Flix en la parte baja del río Ebro, llegando el mercurio a toda la red de abastecimiento del minitrasvase a la provincia de Tarragona y a la población.

[862] La Directiva marco de aguas responde en la mayoría de sus planteamientos a la nueva cultura del agua. En coherencia con su pretensión de establecer un marco para la protección de las aguas se ajusta al ámbito de competencias ambientales y al principio de subsidiariedad en el que podía intervenir la Comunidad Europea (actual art. 5 Tratado de la Comunidad Europea y antiguo art. 3B). De acuerdo con su título competencial legitimador, el procedimiento que se ha seguido en su tramitación ha sido el de cooperación del art. 175.1 Tratado de la Comunidad Europea (antiguo 130 S.1) y 251 Tratado de la Comunidad Europea (antiguo189 B).

[863] El que fuera Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, Sr. SANCHO MARCO, ya expresó que para poder aplicar realmente la LA hacia falta dotar de mayores medios personales a los organismos de cuenca: "Ante el incremento de competencias, resulta racional y obligado mejorar las plantillas y su grado de cobertura, especialmente con personal cualificado". Esta falta de medios personales se apunta como causa:

- Del atasco administrativo de grandes proporciones que "alcanza a expedientes de concesiones de agua, de autorizaciones para tomas de agua, de autorizaciones de obras y actuaciones en el dominio público hidráulico y sus zonas de protección, de autorización de vertidos, expedientes de sanción, de legalización de aprovechamientos, de

2.2. Consecuencias aplicativas de la nueva cultura del agua

El economista AGUILERA KLINK nos indica los pasos que tendríamos que dar para conseguir la sostenibilidad en el ámbito hidráulico: una vez estudiado el ciclo del agua en una cuenca determinada conoceremos en términos físicos el volumen disponible de agua y su calidad, para a partir de estos datos establecer las normas que posibilitan unos usos y una distribución compatibles con las funciones ambientales. Se trata en definitiva de determinar unas normas que gestionen de manera integrada la cuenca en función de los condicionantes que determina la dinámica del ecosistema fluvial y otros ecosistemas asociados como, por ejemplo, los humedales, los deltas y la plataforma litoral. Estas normas condicionaran el resto de políticas y el estilo de vida sostenible a llevar[864].

Por todo lo dicho hasta el momento, es evidente que los límites que se impongan sobre el uso del recurso en los PPHH, en aras a una ordenación racional o sostenible, afectaran al resto de planificaciones sectoriales[865] y en concreto a la ordenación del territorio, que al determinar

---

transferencias, de constitución de Comunidades de Usuarios y de recursos frente a acuerdos de las ya constituidas (...), en definitiva, en toda la actividad administrativa del organismo".
- Del insuficiente control llevado a cabo por la guardería fluvial.
- De la no coincidencia entre la situación legal y la situación real (el río Jiloca está concedido varias veces por encima de sus disponibilidades reales de agua).
Vid. "La nueva configuración de las Confederaciones Hidrográficas", en EMBID IRUJO, *Gestión del agua…op. cit.*, pp. 248-251.

[864] Para el autor, no hay desarrollo, expansión ni crecimiento económico "cuando nuestra riqueza biofísica va disminuyendo, aunque aumente - cada vez con más dificultades - el volumen fabricado de mercancías. Entre otras cosas porque mientras que la fabricación de mercancías o aspecto positivo la medimos en términos monetarios, la pérdida de funciones ambientales debemos medirla en términos biofísicos, pero sin que exista una unidad de cuenta de carácter homogéneo que permita una comparación rigurosa". *Vid*. "El agua como…", *op. cit*., pp. 23-26.

[865] Según el considerando 16 de la Directiva marco de aguas: "Es necesaria una mayor

los diferentes usos del suelo ordena en el territorio el resto de planificaciones sectoriales. Esta claro que si no existen dotaciones de agua disponibles[866] o no se pueden realizar mas vertidos a un curso fluvial determinado, en cumplimiento de los objetivos de calidad, las actividades tendrán que buscar otro emplazamiento[867]. La nueva licencia ambiental, que nace de la transposición de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, parte de este razonamiento[868]. Ahora bien, nosotros creemos que el citado razonamiento se ha de poner en practica, no solo a la hora de otorgar la licencia ambiental sino mucho antes, en el estadio de

---

integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo. La presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos. La presente Directiva puede aportar también una importante contribución a otros ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, como la perspectiva del desarrollo territorial europeo". Esta última referencia remite a la Estrategia Territorial Europea (ETE) de la que hablaremos más adelante.

[866] No podemos olvidar que nos encontramos ante un recurso con relación al cual existe una creciente escasez relativa, ya que la presión de la demanda difícilmente dejará de aumentar. Este problema seguramente se verá agudizado por la modificación del régimen de lluvias que significa el cambio climático y que en España comportará una reducción de las precipitaciones y, por tanto, de los recursos disponibles. Por todo ello, creemos que este recurso condicionará como ningún otro el resto de políticas sectoriales.

[867] La existencia de objetivos de calidad diferentes en la misma cuenca puede significar que actividades parecidas tengan que asumir, en función de su ubicación geográfica, costes ambientales diversos. La fiscalidad ambiental, que provoca esta diferenciación de costes, pretende que las actividades se acaben localizando en aquellas zonas en las que produzcan un menor impacto ambiental. Para conocer más sobre esta cuestión aconsejamos leer la ponencia de RUIZ GARCÍA, del Servicio de Prevención y Control de la Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, titulada "Aspectos económicos relacionados con la calidad de las aguas. Aplicación al caso de España", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate... op. cit*., pp. 815-839.

[868] En relación con las instalaciones que implican la realización de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, establece que el organismo de cuenca estatal debe emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido o, en su caso, sobre sus características, condiciones y medidas correctoras, que tendrá carácter vinculante para el órgano autonómico competente a la hora de otorgar la autorización ambiental integrada.

diseñar las diferentes políticas sectoriales. Es decir, a la hora de determinar los usos del suelo se han de tener en cuenta los condicionamientos que determina el uso racional y sostenible del dominio público hidráulico[869]. El resto de políticas sectoriales a la hora de elaborarse también han de tener en cuenta estos condicionamientos y participar en el procedimiento de elaboración de la planificación que ordena el territorio partiendo de estas premisas[870]. De esta manera se tendría que conseguir la integración de los requerimientos medioambientales y sostenibles del uso del dominio público hidráulico en el resto de políticas sectoriales[871]. Es evidente que una de las consecuencias aplicativas de la nueva cultura del agua es el efecto condicionador y coordinador de la planificación hidrológica sobre los múltiples sectores afectados[872].

---

[869] El reflejo de la influencia de los usos del suelo sobre el estado de las aguas se evidencia, entre otros artículos, en el nuevo art. 42, b), a') TRLA que establece que los PPHH comprenderán obligatoriamente *un resumen del uso del suelo* para conocer las presiones e incidencias de la actividad humana en el estado del recurso. En concreto en el citado artículo se dice: "Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: los usos y demandas existentes con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, incluyendo un resumen del uso del suelo, y otras afecciones significativas de la actividad humana".

[870] De manera que la política agrícola, la política industrial y el desarrollo urbano, entre otros, se han de diseñar partiendo de las disponibilidades, determinaciones, condicionamientos y límites que establezca la planificación hidrológica.

[871] Como puso de manifiesto el entonces Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, ARIAS CAÑETE, en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, para informar sobre el Plan Nacional de Regadíos: "(…) las nuevas sensibilidades sociales reclaman un cambio hacia una gestión racional de los recursos naturales que utiliza la agricultura y en particular del agua, considerada como recurso escaso y valioso. La obligada consideración de estos cambios es un primer factor que aconseja una planificación nacional de los regadíos que ha de encuadrarse en la política agrícola común y en el desarrollo sostenible como principio básico (…) un regadío no será sostenible (…) si se produjeran afecciones negativas incompatibles con el entorno natural. En este sentido cobran especial importancia las actuaciones dirigidas al ahorro y a la mejora de la eficiencia del agua". COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA, Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, núm. 287, de 6 de septiembre de 2001, p. 8671.

[872] Este efecto coordinador, condicionador o prevalente de los PPHH intecomunitarios viene además respaldado jurídicamente en virtud del art. 149.1.13 CE y de la jurisprudencia del TC. *Vid*. FJ 20 STC 227/1988 y STC 76/1983, donde dice que "la

El crecimiento urbanístico y las actividades económicas no se podrán amparar, en algunos supuestos, en pedir nuevas dotaciones, sino que muchas veces se tendrán que apoyar en la gestión adecuada de los recursos ya concedidos. Gestión que se articulará a través del ahorro, la reutilización, la modernización de las redes de suministro para evitar las fugas, que según los expertos representa entre un 20% y un 40% del agua, el establecimiento de dobles conducciones para reutilizar el agua que proceda de determinados usos con destino a otros usos que no sean de boca, etc.

Este nuevo enfoque de la gestión del agua tendrá también repercusiones sobre la política de precios del consumo del recurso[873], la

---

primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos", no de una ley como la LOAPA, y declaraba que el Estado puede "fijar las bases de la ordenación de la economía y de sectores económicos concretos".

[873] Hemos de tener en cuenta que la Directiva marco de aguas establece el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga. Con relación a esta cuestión el profesor ARROJO AGUDO realiza un estudio muy interesante aplicado al ámbito de la política de regadío en España. En éste afirma: "El doble modelo de gestión de aguas - superficiales y subterráneas - en España se caracteriza en todo caso por su insostenibilidad. En aguas superficiales el modelo se basa en una estrategia "de oferta" subvencionada por el Estado que ha generado una espiral de demandas, bajo una expectativa de costes cuasinulos. En aguas subterráneas la gestión privada, si bien económicamente suele ser eficiente, ha degenerado en un modelo tan insolidario e individualista como insostenible. Ante estas situaciones de desgobierno, la Administración no sólo viene eludiendo sus responsabilidades, sino que, desde la tradicional estrategia "de ofertas", busca una salida políticamente cómoda promoviendo los grandes trasvases, que, aparte sus enormes costes e impactos ambientales y sociales, no harían sino abrir más aún la espirar de insostenibilidad.

El criterio del "Full Cost Recovery", si bien no sería una solución mágica a los complejos problemas planteados, si ayudaría a romper esa espiral de insostenibilidad, especialmente en lo que se refiere al crecimiento de regadíos de aguas superficiales. En este sentido su aplicación debería ser inmediata y rigurosa para cualquier proyecto de nuevos regadíos.

Respecto a regadíos ya existentes, la implantación del criterio debería iniciarse con claridad y decisión pero de una forma progresiva que permita la evolución de las

evaluación de los costes de las actuaciones a realizar en la gestión del recurso, incluyendo los costes no solo económicos sino también los sociales y ambientales[874] y la participación en la toma de decisiones. En

---

estructuras productivas, especialmente en la explotación familiar a tiempo completo (…).

Una nueva política de precios para el agua agrícola no debe contemplar solamente los aspectos cuantitativos sino también los cualitativos. Sería necesario pasar de cobrar el agua por hectárea regada, a cobrarla por metro cúbico usado, así como aplicar tarifas por bloques con precios crecientes o introducir claras señales de bonificación al ahorro(…).

En el caso de acuíferos sobreexplotados, más allá de las medidas administrativas, y judiciales si es preciso, que impidan el abuso individualista de extracciones por encima de los cupos adecuados para garantizar la sostenibilidad, debería incorporarse al precio pagado por el agua el valor de escasez del recurso. Tal valoración la podría dar el mercado si éste llega a dinamizarse, liberalizando la posibilidad de transferencias entre usuarios, - cuestión que de hecho ya está en marcha en algunas zonas en forma de mercados negros -, o asignando cánones y tarifas extraordinarios que marquen señales claras de ese valor de escasez, con carácter finalista aplicado a la buena gestión común de los recursos en la zona". *Vid*. "Costes y Política de Precios en el Regadío", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de… op. cit.*, pp. 99-100. Justificamos esta larga trascripción literal desde el momento que propone modelos de gestión, a nuestro parecer válidos, para un sector, el agrícola, que representa actualmente el 80% del consumo de los recursos hidráulicos. Un estudio empírico sobre los efectos que provocaría la aplicación en España de nuevas políticas tarifarias para mejorar la gestión del agua en la agricultura lo realiza SUMPSI VIÑAS, del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid, en la ponencia "Efectos de las políticas tarifarias sobre la demanda de agua, renta agraria y recuperación de costes de la agricultura de regadío en España", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate… op, cit.*, pp. 455-480. Consideramos interesantes las observaciones que hace AGUILERA KINK, del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de la Laguna, al afirmar que hacer pagar por el agua no se traduce siempre en un mejor uso. Si la gestión del agua se transformase en un negocio, en vez de en prestar un servicio, el objetivo de los propietarios del agua no será buscar una disminución del consumo sino intentar vender la mayor cantidad posible, que es lo que ha pasado en Canarias que tiene un régimen jurídico diferente al continental. *Vid*. "Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate… op. cit*., p. 58.

[874] El economista AGUILERA KLINK establece la propuesta de que antes de decidirse por la construcción de infraestructuras que aumenten el suministro del recurso hay que optar por las medidas de ahorro cuyo coste sea mas bajo que el de las citadas infraestructuras. A la hora de comparar estos costes hay que incluir dentro de las infraestructuras que aumentan el suministro los costes sociales y ambientales, no necesariamente en términos monetarios sino en términos de lo que considera aceptable la sociedad. En palabras del autor: "Se trata, en definitiva, de **empezar a funcionar** bajo la lógica según la cual el ahorro de un m3 es más barato, y también social y ambientalmente más deseable y más razonable, que la generación de un m3 adicional".

referencia a esta última cuestión, hemos de decir que hasta ahora se ha basado en una relación con los usuarios tradicionales de principios del siglo XX, que han sido básicamente los regantes de aguas superficiales y las empresas hidroeléctricas. Desde el momento que nuestro ordenamiento jurídico establece que la gestión del agua no se ha de centrar en atender la demanda tradicional, sino que ha de responder también al Derecho colectivo de disfrutar de un buen estado del recurso y de los ecosistemas dependientes o asociados, la participación se ha de abrir más[875] y dar un mayor peso a los sectores implicados en estas últimas demandas, como las comarcas afectadas por grandes obras hidráulicas, la Universidad y los grupos ecologistas, entre otros[876].

3. El reflejo del concepto de desarrollo sostenible en la planificación hidrológica de cuenca

3.1. Planteamiento

Para el estudio de esta cuestión nos vamos a centrar en el análisis del establecimiento de los objetivos de la planificación hidrológica, ya que éstos nos dicen lo que se pretende con la planificación objeto de estudio y a la vez han de servir de pauta a seguir a la hora de elaborar los planes. También haremos referencia al establecimiento del contenido de los citados planes, que son un reflejo y desarrollo de los objetivos[877]. Con relación a

---

La negrita es del autor. *Vid*. "Hacia una nueva…", *op. cit*., p. 61.

[875] La composición del Consejo del Agua de cada cuenca es excesivamente dependiente de la Administración, lo que no es coherente con sus funciones, que son esencialmente deliberativas, asesoras, consultoras y de seguimiento, ni satisface la necesidad de la participación de los sectores implicados en la toma de decisiones.

[876] Son varios los autores que reclaman que la normativa establezca un mayor protagonismo de las voces defensoras de un buen estado y de la protección del recurso. *Vid*. LLAMAS y SASTRE, "La Vigente Planificación …", *op. cit*., p. 161.

[877] La trascendencia de ambos contenidos viene marcada por la propia norma al

estas cuestiones ha habido una evolución desde que se dictó la LA[878] hasta la última reforma que significa la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En referencia a dicha evolución, podemos decir que desde el inicio se contempla implícitamente el principio de desarrollo sostenible y que cada vez se pone más énfasis en las medidas de protección medioambiental del recurso y su entorno[879].

Consideramos importante señalar que los artículos que hacían referencia a los objetivos y al contenido obligatorio fueron, en la STC 227/88, declarados constitucionales de acuerdo con las competencias que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.13 CE[880], es decir de acuerdo con las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Planificación económica que según la CE se ha de dictar en

---

establecer que para aprobar o revisar los PPHHC éstos se han de ajustar a lo establecido en el art. 40.1, que hace referencia a los objetivos, y en el art. 42 TRLA que hace referencia al contenido obligatorio de los planes.

[878] No estudiamos las leyes de aguas dictadas con anterioridad a la CE de 1978 porque con anterioridad a ésta no se había recogido a nivel constitucional el principio de desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento jurídico.

[879] El énfasis dado a los aspectos medioambientales en la última reforma del TRLA viene dado por la trasposición al Derecho interno de la Directiva marco de aguas que se centra casi exclusivamente en los aspectos ambientales de las aguas, de manera que los aspectos cuantitativos son tenidos en cuenta en función de que contribuyen al logro de los objetivos de calidad, que son los únicos que en definitiva se persiguen en la Directiva marco de aguas. Por eso SETUÁIN MENDÍA afirma que la denominación de "Directiva marco" es equivocada ya que para que la norma hiciera honor al nombre tendría que tener un contenido mucho más variado y extenso. *Vid*. "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo", *Justicia Administrativa*, núm. 11, 2001, pp. 10-11. El motivo por el cual la Directiva marco de aguas se centra en los aspectos ambientales es la adopción, para su discusión y elaboración, de un marco legal en el que se toman los acuerdos por mayoría. Este marco jurídico sólo permite tener en cuenta los aspectos ambientales, ya que los que se refieren a los aspectos cuantitativos y a la gestión del agua requieren la unanimidad, por hacer referencia a temas estratégicos. *Vid*. arts. 174 y 175.1 y 2 del Tratado de la Comunidad Europea.

[880] Es evidente que la mayoría de los criterios y objetivos del Derecho de aguas determinan un marco que tiene consecuencias económicas inmediatas. De manera que existe una íntima relación entre planificación hidrológica y ordenación de la economía.

función de los postulados de sostenibilidad que en cada momento se considere necesario integrar, de acuerdo sobre todo con las Directrices medioambientales que nos marca la Comunidad Europea y, en el caso concreto que nos ocupa, la Directiva marco de aguas.

3.2. Evolución de la plasmación del principio de desarrollo sostenible en los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca

La redacción del artículo que hace referencia a los objetivos que ha de perseguir la planificación hidrológica no ha sido siempre la misma. En primer lugar, queremos señalar que en la estructura de este artículo hay dos partes. En la primera se establecen los objetivos generales y en la segunda parte se concreta como se han de conseguir los objetivos, es decir se fijan las medidas a seguir para llegar a los objetivos propuestos. La primera parte del artículo ha ido sufriendo cambios en las distintas modificaciones de la norma. La segunda parte del artículo ha quedado intacta a pesar de haberse modificado los objetivos. Evidentemente, esto quiere decir que el legislador siempre ha considerado válidas las medidas establecidas porque sirven para conseguir todos los objetivos propuestos de manera sostenible[881]. Por lo tanto, hemos de señalar que desde el principio el legislador acertó a la hora de establecer las medidas oportunas. Por otro lado, esta inalterabilidad de la manera de conseguir los objetivos nos viene a decir que estos últimos aunque han cambiado, en algún punto de su redacción formal, ha sido para reforzar aspectos que se podían considerar implícitos.

[881] El legislador establece que la manera de alcanzar los objetivos que determina la norma es "incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales".

Del análisis de los cambios que se han producido[882], podemos decir que desde un principio se han incluido los objetivos de satisfacer las demandas del agua y de equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial. Hemos de tener en cuenta que una de las demandas de agua[883] es la necesaria para las exigencias de protección y conservación del recurso y su entorno. Se trata de una necesidad cuantitativa del agua para atender a las demandas medioambientales, demandas que aparecen reconocidas en el art. 58.1 LA[884]. Fruto del desarrollo de la sensibilidad ambiental en la gestión del agua nace la necesidad de explicitar tal demanda ambiental en los objetivos de la planificación hidrológica de manera expresa y referirse también a la protección del recurso desde el punto de vista cualitativo. Aunque hemos de decir que dichas cuestiones se podían considerar implícitamente incluidas desde el principio, ya que se determina que la planificación ha de utilizar como instrumento la protección de la calidad del agua y racionalizar su uso en armonía con el medio ambiente[885]. De

---

[882] En el derogado art. 38.1 de la LA se establece que "la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir *la mejor satisfacción de las demandas de agua* y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial". La Ley 46/1999 modifica este artículo, que pasa a ser el art. 40.1 y queda redactado, en relación con los objetivos generales, como sigue: "La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir *el buen estado ecológico del dominio público hidráulico* y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial". Por último, y tras la reforma que significa la Ley 62/2003, el art. 40.1 expresa que "*la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico* y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas del agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial". La cursiva es nuestra.

[883] Aparte de la demanda para abastecimientos, para usos agrarios, para la producción de energía eléctrica, para usos industriales, para la acuicultura, para usos recreativos, etc.

[884] En el citado artículo, que corresponde al actual 60.1 TRLA se dice: "En las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno".

[885] Además en el art. 13.1 de la Ley de Aguas de 1985 se establece que el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se ha de someter al principio de "*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*". La

manera que la reforma posterior que significa la Ley 46/99, de 13 de diciembre, de modificación de la LA, corrige las ausencias señaladas ocupando el primer lugar en la enumeración de los objetivos[886] y diciendo textualmente, en la redacción del nuevo art. 40.1, que "la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir *el buen estado ecológico del dominio público hidráulico*"[887]. Finalmente, en la reforma

---

cursiva es nuestra.

[886] Tal como se señala en nota *ut supra*. Evidentemente este cambio se refleja y afecta al articulado de la norma. En primer lugar, en el art. 59.7, se establece el mandato de fijar los caudales ecológicos o demandas ambientales en los PPHHC y se considera que los citados caudales son una restricción general de los sistemas de explotación solo excepcionable por la supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones. Mas adelante, en el art. 68.3, se regula en el sentido de no autorizar la cesión de Derechos de uso del agua si la misma afecta negativamente a los caudales medioambientales o al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos. En el art. 98.1 TRLA, se reitera la previsión de tales demandas medioambientales en la planificación hidrológica y se establece el mandato de evaluar los efectos que puedan producir las concesiones y autorizaciones sobre el medio hídrico para introducir, si se considera conveniente, medidas correctoras. El citado artículo dice así: "Los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica".

[887] Evidentemente, esta redacción esta fuertemente influenciada por la Directiva marco de aguas, que se aprobó un año más tarde, y es por ello que utiliza la misma expresión "estado ecológico". En el art. 2. 21 de la Directiva marco de aguas se define como "una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales, que se clasifican con arreglo al anexo V". En el citado anexo se señalan los indicadores de calidad - biológicos, hidromorfológicos, químicos y físico-químicos - para las masas de agua superficiales y subterráneas. La gran novedad que representa este concepto de la calidad de las aguas es que a partir de ahora no solo se tendrá en cuenta la presencia de determinadas sustancias contaminantes en las aguas (indicadores químicos y físico-químicos) sino que también se tendrá que cuidar la capacidad de las aguas para albergar vida (indicadores biológicos y hidromorfológicos). Como indicadores biológicos en el anexo V se citan: la composición y abundancia de flora acuática; composición, abundancia y biomasa de fitoplacton; composición y abundancia de fauna bentónica de invertebrados; composición, abundancia y estructura de edades de la fauna ictiológica. Dentro de los indicadores hidromorfológicos hay que diferenciar entre los aspectos relativos al régimen hidrológico y los aspectos relativos a las condiciones morfológicas. Con relación a los primeros se mencionan los caudales e hidrodinámica del flujo de las aguas y la conexión con masas de agua subterránea. En relación con los segundos se citan la estructura y sustrato de los lechos, estructura de la zona ribereña, de la zona de oscilación de la marea o de la zona ribereña intermareal. Sobre el estado ecológico de los ecosistemas acuáticos *Vid*. PRAT I FORNELLS, MUNNE, RIERADEVALL, BONADA, "La Determinación del Estado...", *op. cit*., pp. 47-81 y PRAT I FORNELLS,

que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se incluye en los objetivos no solo conseguir el buen estado del dominio público hidráulico sino también su adecuada protección, que representa, a nuestro parecer, tomar medidas de protección medioambiental adicionales.

En referencia al objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial[888], consideramos que no representa problemas de interpretación y que éste se cumple atendiendo de manera proporcional a los diferentes sectores y a las diversas regiones de cada una de las cuencas. De manera que el destino que se dé a las aguas ha de intentar conseguir este objetivo, junto con los otros establecidos.

Relacionado con esta necesidad de tener en cuenta los diferentes sectores interesados o necesitados del recurso, encontramos un apartado en el mismo artículo que ha ido cambiando de redacción en las sucesivas reformas. En un inicio, en el art. 38.4 de la LA, se decía que "los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten". Es evidente que los planes que afectan a la planificación hidrológica son, aparte de los planes que ordenan el territorio[889] y protegen los recursos naturales, los planes de los diferentes sectores económicos, de manera que habrá que considerarlos y atender, dentro de los posible, a sus necesidades del recurso. En la reforma que

---

"Problemas y perspectivas en la definición del estado ecológico de los ecosistemas fluviales peninsulares ibéricos", en II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva marco. Perspectivas en España y Portugal*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 2001, pp. 39-54.

[888] Este objetivo de la planificación hidrológica coincide con el objetivo que se recoge en el art. 131 CE con relación a la planificación económica general.

[889] Afectan desde el momento que determinan, entre otras, las necesidades de los abastecimientos urbanos.

introduce la Ley 46/99, de 13 de diciembre, de modificación de la LA, se cambia la redacción[890], de la que destacamos la introducción de la necesidad de coordinarse con los planes que les afectan respecto a los usos del suelo, porque parece que se diga que no basta con atender a las necesidades de los diferentes sectores sino que además hay que hacerlo en el lugar en que se demande el agua. Posiblemente esta reforma se hizo con vistas a la justificación de toda la obra hidráulica que contemplaba la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, donde los trasvases pretendían hacer llegar el agua al lugar donde se demandaba, de acuerdo con los diferentes planes de los usos del suelo de las cuencas del Júcar y Segura.

Tras la última reforma que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, este apartado cambia de redacción, tratando de conciliar, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible, la atención a las diferentes demandas sectoriales con los límites que imponen las exigencias medioambientales[891]. Límites que quedan determinados por los objetivos medioambientales y las medidas adoptadas para alcanzarlos que se determinan en los PPHHC, de acuerdo con la nueva redacción del art. 42 TRLA. Si bien es verdad que llegamos a esta conclusión desde una interpretación general y sistémica de la norma, hemos de decir que consideramos la redacción del art. 40.2 TRLA objeto de estudio poco afortunada y proponemos de "*lege ferenda*"

[890] Ésta reza como sigue en al art. 40.4: "Los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios".

[891] La actual redacción del art. 40.2 TRLA dice: "La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por le Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o

que se elimine la expresión "la política de aguas está al servicio de las estrategias y planes sectoriales" porque, aunque inmediatamente después se corrija el significado añadiendo la necesidad de una gestión sostenible del recurso, permite que subsistan los peligros de instrumentación de la planificación del recurso[892]. Por otro lado, tampoco consideramos que esta nueva redacción del artículo 40.2 TRLA responda a una buena transposición de la Directiva marco de aguas. Ésta última establece como objetivo prioritario la protección del recurso y de los ecosistemas asociados. En cambio en este apartado segundo se ha utilizado la protección como limitación a la atención de otras políticas considerando, por tanto, que estas últimas se han de atender en primer lugar, por estar la política de aguas a su servicio.

3.3. Amplitud y diversidad de contenidos de los planes hidrológicos con el objeto de compatibilizar los diferentes requerimientos del recurso

Con relación al contenido obligatorio de los PPHHC determinado en la normativa hemos de decir que refleja, desde la redacción de la LA hasta la reforma que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social[893] y que supone un cambio en la redacción de dicho contenido, que se han tenido en cuenta tanto los contenidos referentes a demandas (los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos, la asignación y reserva de recursos para usos y

---

infraestructura futura que se solicite".

[892] Con relación a los peligros de instrumentalizar la planificación hidrológica consultar BASSOLS COMA, "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España… op. cit.*, pp. 52-59.

[893] Hemos de decir que la reforma que supuso la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la LA, no introdujo ningún cambio en el redactado del contenido de los PPHH.

demandas actuales y futuros, los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución, mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos y las infraestructuras hidráulicas requeridas) como los contenidos que se refieren a la protección del recurso y su entorno (la asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural, las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales, perímetros de protección, medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados, los planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos, las directrices para recarga y protección de acuíferos)[894].

Con la transposición de la Directiva marco de aguas al Derecho interno a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, quedan potenciados y ampliados los contenidos obligatorios referentes a la protección de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes del primero[895]. En concreto, se establece la necesidad de incluir la identificación y mapas de las zonas protegidas, las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y los resultados de este control, la lista de objetivos medioambientales para las

[894] Un completo estudio del papel que desempeña la planificación hidrológica en la ordenación de los vertidos lo realiza CASADO CASADO. *Vid*. *Los vertidos en aguas… op. cit.*, pp. 117-149. Algunos estudios de la doctrina sobre el contenido de los PPHH con relación a la protección del dominio público hidráulico y del entorno afecto al mismo son los siguientes: EMBID IRUJO (Dir.), *La calidad de… op. cit.*; ORTIZ DE TENA, *Planificación Hidrológica*, *op. cit*., pp. 248-255.

[895] Así se desprende del estudio de los nuevos arts. 42, 92 bis y 92 quáter TRLA, añadidos a través de la reforma que introduce la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución[896] y un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos[897].

En referencia al contenido facultativo de los PPHHC podemos señalar que el artículo que lo contempla no ha sufrido ningún cambio en su redacción, desde que se aprobó la LA[898]. Los apartados 2 y 3 del art. 43 TRLA[899] son una manifestación más del principio de desarrollo sostenible en la planificación hidrológica, en cuanto se ordena el recurso en el sentido de hacer prevalecer las planificaciones del medio físico que tienen un mayor contenido protector, sobre las que tienen otras atribuciones a desarrollar. En primer lugar, se establece de forma imperativa la obligación de recoger en los PPHHC las condiciones de protección medioambiental de las zonas que pueden ser declaradas de protección especial por la autoridad u organismo medioambiental correspondiente[900]. Se está pensando en la necesidad de integrar las necesidades cuantitativas y cualitativas del

[896] En el art. 92 bis se especifican cuales son los objetivos medioambientales que se han de alcanzar para conseguir una adecuada protección de las aguas y que se han de concretar en los PPHH. Su redacción se contempla en nota *ut supra*. La novedad que queremos destacar es que se obliga a establecer de manera explícita los objetivos de calidad para todas las masas de agua.

[897] El contenido del Programa de Medidas se recoge en nota *ut supra*. Por otro lado, en el art. 92 quáter se definen los Programas de Medidas que se contemplan en los PPHH y que han de servir para alcanzar los objetivos medioambientales.

[898] Actualmente corresponde al art. 43 del TRLA. En la LA se trataba del art. 41.

[899] En ellos se dice: "2. Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los Planes Hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. 3. Las previsiones de los Planes Hidrológicos a que se refieren los apartados anteriores deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio".

[900] Creemos importante destacar que desde el punto de vista de los PPHHC no se trata de un contenido facultativo ya que se utiliza la expresión "recogerán", que denota una obligación. Lo que sí es facultativo es la posibilidad de declarar estas zonas como de protección especial por el órgano o la autoridad ambiental competente. En definitiva, se trata de previsiones de los PPHHC que no tienen porque existir necesariamente.

recurso de esa zona, cuenca o tramo de cuenca que es declarada de protección especial por las autoridades competentes, para que la planificación hidrológica se base en dichas exigencias medioambientales y a partir de estas ordene el recurso teniendo en cuenta su protección y la de su entorno asociado y las necesidades del recurso desde los diferentes sectores demandantes. En segundo lugar, se establece una relación de prevalencia en la que se determina que las previsiones de protección de los PPHHC sobre las zonas declaradas por la autoridad medioambiental se han de respetar en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística y del territorio[901].

VI. LOS ORGANISMOS DE CUENCA COMO ÓRGANOS DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS DIFERENTES INTERESES QUE CONFLUYEN EN LA GESTIÓN DEL AGUA. REFERENCIA A LA NUEVA FIGURA DEL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES EN LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS

1. Planteamiento

Aunque la normativa no diga nada al respecto de manera explícita, hoy la gestión del agua en el Estado español equivale a gestionar conflictos de intereses y hemos de admitir que gestionar el agua es llegar a puntos de acuerdo, ya que se ha demostrado, en varias ocasiones, que las soluciones impuestas no funcionan, no sirven y lo que hay que buscar son soluciones

[901] Dichas relaciones de prevalencia se recogen con posterioridad en los arts. 5 y 9.3 de la LCEN. Ahora bien, hemos de decir que en el último apartado se recoge un aspecto que no encontramos en la LCEN, al menos de forma explícita, nos referimos a que se dice que todos los mecanismos y previsiones que se utilizan, sirven y contemplan en un PHC para proteger la zona determinada por las autoridades correspondientes, se han de respetar por la ordenación de los usos del suelo.

duraderas, basadas en el consenso para que sirvan y se apliquen eficazmente. Estas soluciones se han de reflejar en los PPHHC y se han de gestar durante su elaboración.

De acuerdo con el TRLA corresponde a los organismo de cuenca la elaboración del PHC, así como su seguimiento y revisión. En concreto, estudiaremos la composición integradora, de diferentes intereses y Administraciones territoriales, de algunos de los órganos de los organismos de cuenca, en especial del Consejo del Agua, que tiene un protagonismo importante en el procedimiento de elaboración y revisión del PHC respectivo, y el papel que en este procedimiento tiene la información y participación pública, que ha de fomentar, articular y vehicular el mismo órgano mencionado, es decir el Consejo del Agua. El análisis de estas cuestiones nos permite reforzar la afirmación de que la planificación hidrológica de cuenca intercomunitaria se pueda adjetivar como planificación integradora y coordinadora de determinados contenidos de la planificación de los espacios naturales, de la planificación que ordena el suelo y de los diferentes sectores económicos dependientes del recurso.

La Administración hidráulica de las cuencas intracomunitarias también ha de garantizar la representación de los usuarios y de las Administraciones Públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas. Pero en el caso de los PPHH intracomunitarios la coordinación intersubjetiva tiene una menor incidencia material, afectando, sobre todo después de la reforma que ha supuesto la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al dominio público marítimo terrestre[902].

[902] El art. 36.2 TRLA expresa: "En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará la participación

Por este motivo, en este estudio haremos básicamente referencia a las Confederaciones Hidrográficas, cuya organización y regulación ha tenido presente la magnitud de los intereses que ha de integrar y el ámbito material de las competencias que ha de coordinar.

2. Denominación, régimen jurídico y organización de los organismos de cuenca

La expresión "organismos de cuenca", que se utiliza en la legislación de aguas, hace referencia a la denominación genérica de la Administración hidráulica, que se organiza desde el punto de vista territorial por cuencas hidrográficas. Con relación a la Administración hidráulica de las cuencas intercomunitarias (las que extienden su territorio por varias Comunidades Autónomas) dicho organismo recibe el nombre de Confederación Hidrográfica[903]. Cuando se trata de la Administración hidráulica de una cuenca intracomunitaria (la que se encuentra íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma) aquella se organiza, regula y nombra de la manera que considera más conveniente la Comunidad Autónoma respectiva, respetando, en todo caso, el régimen jurídico básico aplicable a las Comunidades Autónomas[904]. De manera que de las seis Comunidades

---

social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencia en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante".

[903] El art. 21 TRLA dice en este sentido: "En las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley". Seguidamente en el art. 22 se especifica que dichos organismos de cuenca reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas.

[904] El art. 18.1 TRLA titulado "Régimen jurídico básico aplicable a las Comunidades

Autónomas con cuencas hidrográficas intracomunitarias existentes en el Estado español cinco han creado una Administración hidráulica en sentido estricto. Se trata de la Agencia Catalana del Agua, del Instituto Balear del Agua y de la Energía, de los Consejo Insulares de Aguas en Canarias, de Aguas de Galicia y de la Agencia Andaluza del Agua[905]. En cambio en el País Vasco, que como sabemos también tiene cuencas intracomunitarias, no se ha optado por crear una Administración hidráulica descentralizada[906].

De acuerdo con lo que acabamos de decir y con relación a la Administración hidráulica de las cuencas intercomunitarias[907], el TRLA dispone: "1. Los organismos de cuenca, con la denominación de

---

Autónomas" dice así: "La Comunidad Autónoma que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, ejerza competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su administración hidráulica a las siguientes bases:
a)Aplicación de los principios establecidos en el art. 14 de esta Ley.
b)La representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que lo integren".

El artículo 14 TRLA establece como principios rectores de la gestión en materia de aguas:
"1º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
2º Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
3º 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".

[905] La Ley andaluza 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, crea como organismo autónomo de carácter administrativo la Agencia Andaluza del Agua, configurándose como la Administración hidráulica de la Junta de Andalucía y asumiendo las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas asignadas a la Consejería de Medio Ambiente por Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, así como aquellas otras transferidas en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur).

[906] *Vid*. el estudio realizado por FANLO LORAS sobre esta cuestión en *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 309-371 y "La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España… op. cit.*, p. 156.

Confederaciones Hidrográficas, son organismos autónomos de los previstos en el artículo 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente[908]. 2. Los organismos de cuenca dispondrán de autonomía para regir y administrar por sí los intereses que les sean confiados; para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio; para contratar y obligarse y para ejercer, ante los Tribunales, todo género de acciones, sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes. Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa"(art. 22)[909].

En la determinación de la estructura de las Confederaciones Hidrográficas se ha de tener en cuenta el criterio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las otras que tiene atribuido el organismo[910]. De acuerdo con este criterio, en la

---

[907] Según determina el art. 21 del TRLA.

[908] Los antecedentes y evolución histórica de las Confederaciones Hidrográficas han sido estudiados por diversos autores. Destacamos los siguientes trabajos: SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones autónomas… op. cit.*, pp. 107-191 y también del mismo autor *Derecho de Aguas*, *op. cit*, pp. 441-471; FANLO LORAS, *Las Confederaciones Hidrográficas... op. cit*., pp. 43-308; ARRIETA ÁLVAREZ, "De la Administración pública del agua", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la... op. cit.*, pp. 151-165. Del último autor también "La Administración pública del agua", en VVAA, *Ley de Aguas: análisis… op. cit.*, pp. 67-74.

[909] Según la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Los organismos autónomos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito. Para el desarrollo de sus funciones, los organismos autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los presupuestos generales del Estado. *Vid*. arts. 43.2 y 45 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Para conocer más sobre el régimen jurídico de los citados organismos consultar arts. 46-52.

[910] *Vid*. arts. 23 y 24 TRLA.

organización de las Confederaciones Hidrográficas se prevé, por un lado, la existencia de una Administración estricta, representada en la Presidencia de la Confederación, que está integrada por el Presidente[911], la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General y la Oficina de Planificación Hidrológica[912]. Se trata de órganos de naturaleza burocrática, dependientes del Ministerio de Medio Ambiente, que tienen encomendado el ejercicio de las funciones inherentes a la disposición, asignación y protección[913] del dominio público hidráulico[914]. Por otro lado, existe en las Confederaciones una Administración en sentido amplio que tiene una configuración participada y que se encarga principalmente de la planificación hidrológica, la gestión de obras y la organización de los aprovechamientos[915]. Las Confederaciones Hidrográficas, por tener peculiaridades derivadas de la integración en la mayoría de sus órganos (en la Junta de Gobierno, en sus órganos de gestión y en el Consejo del Agua) de los usuarios, han sido calificadas como un supuesto de Administración institucional participada[916]. Especialmente importante resulta que las Confederaciones

---

[911] De acuerdo con el art. 29 del TRLA: "Los Presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente".

[912] Como afirma FANLO LORAS el motivo principal por el que no se sigue en este ámbito el modelo confederal es por la naturaleza administrativa de las funciones que la Presidencia tiene encomendadas y por el hecho de que estamos ante un organismo autónomo estatal. *Vid. Las Confederaciones Hidrográficas... op. cit.*, p. 217.

[913] Corresponde al Presidente del organismo de cuenca otorgar las concesiones y autorizaciones de aprovechamiento del dominio público hidráulico y las autorizaciones relativas al régimen de policía de aguas y cauces y aplicar las normas del RDPH en materia de policía de aguas y sus cauces, incluido el régimen sancionador. *Vid*. art. 33.2 RAPAPH.

[914] Las importantes funciones dinamizadoras, de cauce institucional que traban, enlazan e impulsan al resto de la organización confederal y la cláusula residual de competencias de la que se beneficia el Presidente, se reflejan en el art. 30 TRLA y art. 33 del RAPAPH.

[915] Con relación a esta dualidad organizativa que ha existido históricamente en nuestra Administración y su reflejo en la configuración actual de la Administración hidráulica *Vid*. FANLO LORAS, "La adaptación de...", *op. cit.*, pp. 157-162.

[916] *Vid.* PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, vol. III. *Bienes públicos y Derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 114; GARCÍA DE ENTERRÍA y

Hidrográficas, como organismos con funciones de coordinación intersubjetiva, también integran en sus órganos principales (Junta de Gobierno y Consejo del Agua) a las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Entes locales).

El TRLA establece que las Confederaciones Hidrográficas están constituidas por los siguientes órganos[917]:

- La Junta de Gobierno[918] y el Presidente como órganos de gobierno.
- La Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras como órganos de gestión en régimen de participación de los usuarios[919].
- El Consejo del Agua como órgano de participación y planificación.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señalan en este sentido que las Confederaciones Hidrográficas, a pesar de considerarse como Administración institucional, se apartan del principio burocrático y se acercan a la autoadministración de las Corporaciones al formar parte de su organización los interesados o usuarios colaborando en la gestión del ente y limitando la libertad de mando del ente matriz, es decir del Gobierno. *Vid. Curso de Derecho… op. cit.*, tomo I, pp. 388 y 389. Según estos autores esta participación es "una manera de arraigar un poder entre los intereses reales a cuya gestión dicho poder está destinado, de llevar al seno de la organización la voz de quienes son los interesados directos en su funcionamiento, de quebrantar las estructuras burocráticas exclusivas, con su tendencia a formar equilibrios de autoprotección en perjuicio de la función real de la organización". *Vid. Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Civitas, 2004, p. 88.

[917] *Vid*. art. 26 TRLA.

[918] La Junta de Gobierno tiene unas atribuciones que se encuentran recogidas en el art. 28 TRLA y art. 31 RAPAPH (este último no realiza desarrollo normativo alguno, sólo transcribe el precepto legal). Algunas de dichas funciones están estrechamente relacionadas con cuestiones relativas a la ordenación del suelo (aprobar las modificaciones sobre la anchura de las zonas de servidumbre y de policía, determinar los perímetros de protección de los acuíferos, promover las iniciativas sobre zonas húmedas...), de ahí la importancia de que estemos ante un órgano participado por las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Entes locales). Al respecto el art. 25.1 TRLA se manifiesta con relación al establecimiento de una mutua colaboración, mediante la incorporación de las Comunidades Autónomas a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca, para el ejercicio de sus respectivas competencias.

[919] Estos órganos tienen funciones consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas al Presidente de la Confederación. En definitiva se trata de órganos que no tienen funciones decisorias.

Como hemos visto, dentro de la organización de las Confederaciones Hidrográficas se contempla el Consejo del Agua como órgano de participación y planificación. En opinión de FANLO LORAS[920], que ha estudiado con profundidad los citados organismos, el Consejo del Agua es el órgano más relevante política y administrativamente, no solo por las funciones que tiene encomendadas dentro del proceso planificador y la posición central que tiene la planificación en el Derecho de aguas sino también por el papel integrador y coordinador que ha de llevar a cabo de acuerdo con su composición y las competencias de las Comunidades Autónomas. El Consejo, para el cumplimiento de sus funciones, podrá actuar en Pleno y en Comisiones. Existirá en todo caso una Comisión de Planificación Hidrológica para cada uno de los PPHH que se prevean en el ámbito territorial del organismo de cuenca. El órgano que apoya técnicamente al Consejo del Agua es la oficina de Planificación Hidrológica del organismo de cuenca[921].

La regulación del Consejo del Agua ha sufrido diversas modificaciones. La última, con el objeto de transponer la Directiva marco de aguas al Derecho interno, a través de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Dichas modificaciones hacen referencia principalmente a cuestiones que con anterioridad no se regularon con la suficiente amplitud de miras, como son la participación pública en el proceso planificador[922] y la apertura de la composición del

---

[920] *Vid. Las Confederaciones Hidrográficas... op. cit*., pp. 255-256.
[921] *Vid*. arts. 56.1 y 3 del RAPAPH.
[922] El art. 35 del TRLA se titula "Consejo del Agua de la cuenca" y en él se dice: "1. *Para fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica se crea, en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el Consejo del Agua de la demarcación*.
2. *Corresponde al Consejo del Agua de la demarcación promover la información,*

Consejo del Agua a nuevos órganos sectoriales y a organizaciones que defienden intereses que antes no se encontraban representados[923].

3. La participación pública y la integración de las distintas Administraciones territoriales e intereses como retos que han de asumir los organismos de cuenca con relación a la planificación hidrológica

Una de las funciones más importantes de los organismos de cuenca es la elaboración del PHC, así como su seguimiento y revisión. Este cometido se ha de realizar y llevar a cabo de la manera que determina la normativa y ésta, sobre todo con la transposición de la Directiva marco de aguas, establece y destaca, aunque de una manera muy general y abstracta, el papel y protagonismo de la participación[924] en el proceso de elaboración de los

---

consulta y participación pública en el proceso planificador, y elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas *a la protección de las aguas* y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.
A tales efectos, reglamentariamente se determinará la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública.
3. Las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica, se incorporarán en los términos previstos en esta Ley al Consejo del Agua correspondiente para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo". La cursiva es nuestra y marca el texto introducido a través de la reforma que ha supuesto la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

[923] *Vid. infra*. apartado 3.2.

[924] El principio participativo deriva de la CE como estudia SÁNCHEZ MORÓN en "El principio de participación en la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pp. 171-205. Como dice MUÑOZ MACHADO con la participación se pretende recuperar la legitimación de la Administración Pública, eliminar la separación entre Estado y sociedad, ofrecer un cauce de expresión de las demandas sociales que sea también útil para controlar las decisiones que las autoridades administrativas adopten en el marco de sus poderes discrecionales y contribuir a la definición de la oportunidad colaborando en las decisiones que afectan a la comunidad en que vive el ciudadano. *Vid*. "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 528-534.

PPHHC. Esta participación se contempla tanto en el ámbito orgánico como funcional. Pasamos a conocer como se articula cada una de ellas.

3.1. La participación pública en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca

Además de las razones esgrimidas a favor de la participación en general,[925] en el ámbito medioambiental la justificación de la participación ciudadana queda reforzada desde el momento en que nos encontramos ante un Derecho colectivo cuya conservación es responsabilidad y deber de todos, como establece nuestra Constitución en el art. 45. Por lo tanto, la voz de todos los interesados debe quedar garantizada para que el deber pueda ser compartido[926]. Además, la participación ciudadana sirve para apoyar a la Administración en la difícil tarea de frenar los efectos negativos de la actuación del hombre sobre el medio ambiente, básicamente por el poder que ejercen los intereses económicos, y para arrancar de la Administración el dinamismo necesario que permita sacar al Derecho ambiental de su parálisis e incumplimiento sistemático. De manera que la ciudadanía deviene, a través de la participación, en actora y garante de la Administración ambiental[927].

---

[925] Expuestas en nota a pie de página *ut supra*.

[926] En relación con el acceso a la información y la participación pública en el ámbito ambiental, v*id*. de SANCHÍS MORENO, Directora del Departamento Jurídico TERRA, Centro para la Política Ambiental, "Participación Pública y Acceso a la Información", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de... op. cit*., pp. 191-206.

[927] *Vid*. JORDANO FRAGA, "El derecho ambiental del siglo XXI", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, pp. 111-112 y ÁLVAREZ CARREÑO, "La Calidad Ambiental de las Aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España... op. cit*., p. 123. El primer autor en el trabajo citado afirma: "Las nuevas tendencias de reforma de los sistemas regulatorios no pueden desconocer que la exigencia de participación es una premisa del sistema (...). La implementación del Derecho ambiental requiere efectivos sujetos contrapoder que exijan el cumplimiento de la legislación ambiental. Sin ellos, las evaluaciones de impacto ambiental son puras quimeras. Debe de evolucionarse

A la hora de transponer la Directiva marco de aguas al Derecho interno, el legislador nacional se ha limitado a copiar, casi literalmente, el art. 14, que hace referencia a los plazos que se han de tener en cuenta con relación a la información y participación pública en el procedimiento de elaboración de los PPHH[928], ubicándolo en la DA duodécima del TRLA[929] y

---

desde la mera posibilidad teórica de participación hacia la efectiva participación respaldada presupuestariamente con capacidad para contrarrestar técnicamente las grandes decisiones burocráticas con incidencia en el medio ambiente".

[928] El art. 14 de la Directiva marco de aguas se titula "Información y consulta públicas" y dice así: "1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:
a) Un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiere el plan.
b) Un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan.
c) Ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del periodo a que se refiera el plan.
Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.
2. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas.
3. Los apartados 1 y 2 serán igualmente aplicables a las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca".

[929] En la DA duodécima del TRLA, que se titula "Plazos para la participación pública", se dice: "1. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la comunidad autónoma publicarán y pondrán a disposición del público, en los plazos que en esta disposición se establecen, los siguientes documentos:
a) Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con indicación de las fórmulas que se adoptarán en cada caso.
b) Dos años antes del inicio del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de las aguas.
c) Un año antes de iniciar el procedimiento, los ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca.
2. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la comunidad autónoma concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de

a determinar que, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, el fomento de la información, la consulta pública y participación activa en el proceso planificador corresponde al Consejo del Agua[930]. Las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, para acabar de transponer la Directiva marco de aguas al Derecho interno, tendrán que determinar, entre otras cuestiones, el órgano encargado de llevar a cabo todas las funciones de promoción de la información, consulta y participación pública en el proceso planificador. En general, con relación a esta cuestión, nosotros consideramos que aún no se ha transpuesto la Directiva marco de aguas al ordenamiento interno, desde el momento en que no se ha legislado con relación a los medios procedimentales necesarios para articular los objetivos relativos a la participación activa de todos los ciudadanos e interesados y que nuestro legislador se ha limitado a establecer una remisión reglamentaria para regular la organización y el procedimiento para hacer efectiva la participación pública[931]. Dichas disposiciones reglamentarias, en el momento de depositar

---

observaciones por escrito sobre los documentos relacionados en el apartado 1 de esta disposición.
3. Previa solicitud y en los términos que se establezca reglamentariamente, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca".

Vemos que la expresión "partes interesadas" del art. 14 de la Directiva marco de aguas se ha interpretado, al transponerlo al Derecho interno, como el público en general, la ciudadanía. Interpretación que nosotros consideramos correcta de acuerdo con una lectura sistemática de la norma.

[930] *Vid*. arts. 35.1 y 2 TRLA.

[931] Remisión reglamentaria que encontramos en el art. 35.2 TRLA transcrito en nota *ut supra* y en el art. 41 TRLA titulado "Elaboración de los planes hidrológicos de cuenca". El apartado 2 dice así: "El procedimiento para elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se regulará por vía reglamentaria, debiendo contemplar, en todo caso, la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos para posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso". En la regulación del apartado 3 no se añade nada nuevo que no hayamos analizado hasta ahora. En concreto se dice: "En la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca (...) se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima".

este trabajo, aún no existían[932]. Por lo tanto, podemos decir que el Estado español esta incumpliendo la Directiva marco de aguas al transponerla mal o de manera incompleta.

Queremos llamar la atención sobre el hecho de que a pesar de que no se haya transpuesto de manera completa la Directiva marco de aguas y que desconozcamos como se van a materializar sus objetivos, estos ya nos señalan unos planteamientos a los que no estamos acostumbrados[933]. Se trata de poner a plena disposición del público una serie de documentos, en diferentes momentos anteriores al inicio del procedimiento para la aprobación o revisión del PH correspondiente, con relación a los cuales se concederá al público un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito:

---

[932] El RAPAPH aún no ha sido modificado para introducir las medidas procedimentales necesarias que exige la transposición completa de la Directiva marco de aguas. El Ministerio de Medio Ambiente hace tiempo que pretende realizar una reforma global del RAPAPH y de hecho existe un proyecto de Real Decreto de 2002 en este sentido. Creemos que no se ha realizado la reforma en espera de saber como se materializaba la transposición de la Directiva marco de aguas. Como hemos visto la transposición es incompleta y necesita del reglamento para acabar de realizarse, de manera que estos cambios no deberían tardar mucho en aprobarse.

[933] Sabemos que en general los altos funcionarios, los técnicos, consideran que la participación es políticamente correcta y, por tanto, la regulación tiene que contemplarla, pero de manera que se pueda pasar por ella lo mas rápidamente posible, para no restar eficacia a la actuación administrativa. Según SUBIRATS HUMET, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, hay que romper con esta dinámica y filosofía, porque los intereses generales también los defienden las organizaciones ciudadanas, las ONG. Los poderes públicos no tienen que monopolizar la construcción y definición de lo que se considera interés general. Además, si los poderes públicos quieren que los planes y las medidas propuestas se apliquen eficazmente tienen que asumir que necesitan desbloquear los problemas a través de la participación para llegar a un consenso, a una posición común. Como conclusión, una participación bien articulada y abierta a integrar propuestas y sugerencias tendrá como resultado una decisión eficaz, que se aplicará y cumplirá. Lo contrario es el ejemplo de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que ha ignorado voces contrarias como la plataforma anti-trasvase. El autor citado realizó tales afirmaciones en el IV Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, titulado *Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua*, celebrado en Tortosa, del 8 al 12 de diciembre de 2004. Congreso con relación al cual aún no se han publicado las ponencias de las sesiones plenarias.

1. Tres años antes, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, indicando las fórmulas de consulta que se adoptarán en cada caso.
2. Dos años antes, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean con relación a la gestión de las aguas.
3. Un año antes, los ejemplares del proyecto de PHC.

Con la pretensión de profundizar en el sentido de la participación y legitimidad del resultado de la decisión final se prevé, en el articulado de la Directiva marco de aguas[934], que previa solicitud se permita el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el PHC y, en el anexo VII.A.11, que los PPHHC tendrán que incluir "los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14". En la transposición al Derecho interno, que de momento se ha realizado, se copia literalmente el texto de la Directiva marco de aguas añadiendo que dicho objetivo se llevará a cabo en los términos que se establezca reglamentariamente[935]. La idea que late detrás de estas disposiciones es la de abrir la posibilidad de que, a través de una participación donde el público tenga acceso a la información que sirvió de base para elaborar el PHC, se decida, en su caso, adoptar otra solución diferente a la propuesta en el proyecto de PHC[936].

[934] En concreto en el art. 14.1.
[935] *Vid*. el art. 42.1.k) y la DA duodécima TRLA.
[936] El convenio de Aarhus postula la necesidad de que la participación pública ofrezca estas posibilidades. De hecho el art. 7, referente a la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, establece una remisión al art. 6.4 del convenio, donde se afirma: "Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, *cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real*". La cursiva es nuestra.

El importante papel que se le reserva a la participación pública en el resultado final de los PPHHC se refleja también en el hecho de que el TRLA establece[937] como contenido obligatorio de los PPHHC "un resumen de las medidas de información pública y de consultas tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan". Este apartado es fruto de la incorporación al Derecho interno del Anexo VII de la Directiva marco de aguas[938]. En general, podemos decir que la potenciación del papel que ha de jugar la participación pública en la toma de decisiones ambientales en la normativa comunitaria es consecuencia del Convenio de Aarhus[939]. Con relación al impacto que ha de tener la participación pública, el art. 7 del citado Convenio, aplicable a la participación pública relativa a la adopción de planes, programas y políticas relativas al medio ambiente, exige que los resultados de la participación pública se tengan debidamente en cuenta a la

[937] En concreto en el art.42.1 del TRLA.
[938] En concreto en el número 9 del apartado A.
[939] En el ámbito geográfico de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, se celebra el 25 de junio de 1998, en la ciudad danesa de Aarhus, la Conferencia Ministerial "Medio ambiente para Europa" en la que se adopta el Convenio sobre "El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales", conocido como "Convenio de Aarhus". El citado Convenio ha sido firmado por la Comunidad y por todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como por otros Estados Europeos. Una vez que sea ratificado por la Comunidad, este Convenio pasará a formar parte del Derecho comunitario y de los Estados miembros, vinculando tanto a éstos últimos como a las propias instituciones comunitarias. La Comunidad Europea no podrá ratificar el Convenio hasta que la legislación comunitaria se adapte a sus disposiciones. Para transponer la Convención de Aarhus al Derecho comunitario la Comunidad se comprometió a adoptar las medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz de la Convención. El primer pilar de la Convención, que hace referencia al acceso de los ciudadanos a la información, fue aplicado a escala comunitaria mediante la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental. El segundo pilar, que trata de la participación del público en los procedimientos medioambientales, fue transpuesto mediante la Directiva 2003/35/CE (estas dos últimas Directivas están pendientes de incorporación al Derecho interno). Una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (COM (2003) 624 final) debería transponer el tercer pilar, tendente a garantizar el acceso del público a la justicia. Por último, otra propuesta de Reglamento, publicada en octubre 2003, tiende a garantizar la aplicación a las instituciones y órganos comunitarios de las disposiciones y principios de la Convención.

hora de tomar una decisión final[940]. De manera que los comentarios, observaciones y sugerencias realizados durante los diferentes momentos de la participación pública se han de tener presentes seriamente a la hora de decidir sobre el contenido del plan, lo que implica que se haga referencia a los mismos y se subraye su inclusión o su rechazo y las causas que motivan el mismo[941].

Hemos comentado que los objetivos de participación pública que nos marca la Directiva marco de aguas están muy alejados de los mecanismos de participación que han existido tradicionalmente en nuestro ordenamiento. Sin ir mas lejos, con anterioridad a la transposición, aunque incompleta, al Derecho interno de la Directiva marco de aguas, la participación pública que se preveía a lo largo del procedimiento de elaboración del PHC se daba solo en la primera etapa del citado procedimiento y consistía en poner a disposición de los particulares o entidades que lo deseasen el proyecto de Directrices del plan para su conocimiento y para la formulación de las sugerencias y observaciones que estimaran convenientes (art. 100.4 RAPAPH). El plazo del citado trámite deducimos que era sólo de dos meses al interpretar sistemáticamente el apartado cuarto con el tercero del mismo artículo[942]. Además, no se preveía que el resultado del trámite de

[940] El art. 7, referente a la participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, establece también una remisión al art. 6.8 del convenio, donde se afirma: "Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, *los resultados del procedimiento de participación del público sean tenidos debidamente en cuenta*". La cursiva es nuestra.

[941] En el art. 6.9 del Convenio de Aarhus se dice: "Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión *acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa*". La cursiva es nuestra.

[942] El apartado cuarto utiliza la expresión "al mismo tiempo" y el tercero hace referencia a un plazo de dos meses. La redacción de los citados apartados es la siguiente: "3. El proyecto de directrices del Plan se remitirá a los Departamentos ministeriales y a las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo del Agua de la cuenca para que presenten, en el plazo de dos meses, las propuestas o sugerencias que consideren oportunas. 4. Al mismo tiempo, el proyecto de directrices estará a disposición de las

participación pública tuviera especiales consecuencias en la redacción de las Directrices del PHC[943]. De una regulación tan poco garantista del trámite de información y participación pública no se podía esperar demasiada sensibilidad aplicativa en este sentido. Así fue en la tramitación del PHC del Ebro[944] y en la dinámica general de resistencia de los organismos de cuenca en relación con la transparencia, la libertad de acceso a la información ambiental y la participación pública.

Esta claro que el diseño que establece la Directiva marco de aguas con relación a la información y participación pública es fruto de las tendencias que en el ámbito de la protección medioambiental ha perfilado la Comunidad Europea en distintos documentos. Destacamos en este sentido el Sexto

---

Entidades y de los particulares que deseen consultarlo para su conocimiento y formulación, en su caso, de observaciones y sugerencias".

[943] De hecho en el apartado quinto del art.100 RAPAPH solo se hace referencia expresa al apartado tercero y parece de su redacción que no quede clara y garantizada la influencia que se pueda derivar, para el proyecto de Directrices del plan, del trámite de participación pública. En concreto el apartado quinto dice así: "Ultimadas las consultas a que se refiere el apartado 3, el Presidente del Organismo de cuenca someterá a la Comisión de Planificación del Consejo del Agua el proyecto de directrices y el informe sobre las propuestas y sugerencias que se hubiesen presentado y a la vista de ellos la Comisión de Panificación aprobará las directrices del Plan Hidrológico de cuenca".

[944] Como pone de manifiesto BARTOLOMÉ NAVARRO, del Servicio de Urbanismo, Obras y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Jaca, en la planificación hidrológica "a pesar de tener una regulación contenida en el reglamento de 1988, se mantienen privilegios corporativos y procedimientos de dudosa transparencia democrática como se pudo comprobar en la tramitación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Para empezar el Plan no fue sometido a información pública, sino a información restringida de los miembros del Consejo del Agua, que lejos de ser un órgano de participación ciudadana se configura en su composición como un órgano corporativo de intereses económicos concretos (...) en la tramitación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (...) los representantes de las llamadas "comunidades de usuarios", elegidos por el democrático sistema de tantas hectáreas, tatos votos, han aprobado un Plan Hidrológico sin dar lugar a una información pública y discutida de sus determinaciones, en un proceso acelerado y oculto en donde más de sesenta Ayuntamientos y Mancomunidades del Pirineo tuvieron que comparecer extraprocedimentalmente con un Pliego de Alegaciones que casi tres años después no ha tenido ni tan siquiera contestación". *Vid.* "El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate... op. cit*., p. 691.

Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y la firma por la Comunidad Europea en 1998 de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en matera de medio ambiente[945]. En concreto, el art. 10 del Sexto Programa afirma que las metas enunciadas referentes a la política medioambiental procurarán alcanzarse mediante el "desarrollo de mecanismos mejorados y reglas y principios generales de buena gobernanza en cuyo marco se consulte ampliamente a los interesados en todas las etapas, de manera que se facilite la adopción de las alternativas más eficaces con el fin de alcanzar los mejores resultados para el medio ambiente y el desarrollo sostenible en relación con las medidas que se propongan".

3.2. Los Consejos del Agua de la cuenca como órganos verdaderamente integradores de diferentes Administraciones e intereses

La incorporación al Derecho español de la Directiva marco de aguas se ha aprovechado para ampliar la composición del Consejo del Agua, más allá de la representación de las Administraciones[946] y los usuarios, con relación a la representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua[947].

---

[945] Con relación a las medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz de la Convención de Aarhus en la Comunidad ver nota *ut supra*.

[946] Destacamos que en un inicio la LA tampoco contempló la representación de las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca. La única representación de la que podían gozar era como usuarios de abastecimiento de agua. Esta situación cambia mediante la modificación de la LA a través de la Ley 46/99, de 13 de diciembre.

[947] El art. 36 del TRLA se refiere a la composición del Consejo del Agua de la cuenca y dice así: "1. La composición del Consejo del Agua se establecerá mediante real decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, ajustándose a los siguientes criterios:
a) Cada departamento ministerial relacionado *con la gestión de las aguas* y el uso de los recursos hidráulicos estará representado por un número de vocales no superior a tres.
b) Los servicios técnicos del organismo de cuenca estarán representados por un máximo de tres vocales; *cada servicio periférico de costas del Ministerio de Medio Ambiente*

Cierto es que con anterioridad ya se había introducido a nivel reglamentario la incorporación de las asociaciones ecologistas y las organizaciones profesionales del sector agrario[948]. Ahora esta representación se recoge en

---

cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica estará representado por un vocal; cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica estarán representadas por un vocal.

c) La representación de la Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, se determinará y distribuirá en función del número de Comunidades Autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las Comunidades Autónomas participantes, al menos, por un vocal.

La representación de las Comunidades Autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1.a).

d) Las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca estarán representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica, *en los términos que reglamentariamente se determine. El número máximo de vocales no será superior a tres.*

e) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de vocales y estará integrada por representantes de los distintos sectores con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.

f) La representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua. El número de vocales no será superior a seis.

2. *En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante*". La cursiva es nuestra y señala la letra introducida a través de la reforma que significa la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

[948] Mediante el Real Decreto 439/1994, de 11 marzo, se modificó parcialmente la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de los organismos de cuenca. Mediante el art. 3.1. se añadió un segundo párrafo al apartado d) del art. 55.1 del RAPAPH con la siguiente redacción: "*Las organizaciones profesionales del sector agrario con mayor implantación podrán designar un representante* en el Consejo *por cada cincuenta vocales o fracción* de los que integran el mismo". A través del art. 3.2 se añadió un nuevo párrafo e) al final del art. 55.1 del RAPAPH con la siguiente redacción: "e) *En representación de las organizaciones ecologistas con mayor implantación, un vocal* nombrado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propuesta de dichas organizaciones, *por cada cincuenta vocales o fracció*n del total de los que integran el Consejo". A través del art. 3.3 la redacción del art. 56.2 se sustituyó por la que sigue: "2. La Comisión de Planificación Hidrológica

una norma con rango de Ley y se ha visto ampliada en número y ámbito material[949]. De hecho, se establece como máximo el número de seis vocales. Aunque, de entrada, se puede señalar que la tendencia ha sido la de ir ampliando la representación de todos los sectores implicados en la gestión y conservación del dominio público hidráulico y de los ecosistemas asociados, tendremos que esperar a ver como se desarrolla esta composición a nivel reglamentario para conocer el alcance real de la ampliación señalada.

Esta incorporación en el TRLA de un nuevo bloque representativo en la composición del Consejo del Agua, formado por las asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales, responde a la necesidad de cubrir un sector que había sido excluido de manera injustificada en la LA y en las posteriores reformas, hasta llegar a la actual modificación llevada a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de

---

estará presidida por el Presidente del Consejo del Agua e integrada por vocales de dicho Consejo, en la siguiente forma: dos representantes de cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía; un representante de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas por el Plan Hidrológico; un número de representantes de los usuarios equivalente a la tercera parte del total de miembros de la Comisión, debiendo estar representados siempre los usos de abastecimiento de agua, regadíos y usos energéticos; *un representante de las organizaciones profesionales del sector agrario con implantación en el mismo y otro de las organizaciones ecologistas* con mayor implantación de entre los nombrados por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Además, se integrarán en la Comisión el Comisario de Aguas, el Directos técnico y el Jefe de la Oficina de Planificación". La cursiva es nuestra.

[949] También es verdad que existía un proyecto de Real Decreto, de marzo de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, para modificar el RAPAPH, que preveía que en la composición del Consejo del Agua se asegurase la ampliación de la representación de las organizaciones ecologistas y de las organizaciones profesionales del sector agrario con mayores garantías que con la fórmula que establece el Real Decreto 439/1994 trascrito *ut supra.* En dicho proyecto se establecía:

- En representación de las organizaciones profesionales del sector agrario con mayor implantación, dos vocales designados por estas organizaciones.
- En representación de las organizaciones ecologistas con mayor implantación, dos vocales nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta de dichas organizaciones.

diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta deficiencia normativa ya había sido señalada por la doctrina[950], sobre todo destacando la necesidad de que, para aprobar una planificación hidrológica de cuenca sostenible y protectora del dominio público hidráulico y de los ecosistemas asociados, en el Consejo del Agua, aparte de las diferentes Administraciones territoriales, no solo se tenían que contemplar los "usuarios" tradicionales tal como los concibe la normativa de aguas[951], que

[950] *Vid*. EMBID IRUJO, "Evolución del derecho…", *op. cit*., pp. 44-45. Aunque el autor no hace referencia explícita al Consejo del Agua de la cuenca se sobreentiende que se está refiriendo principalmente a dicho órgano; DELGADO PIQUERAS, en *Derecho de aguas... op. cit*., p. 161 y 162, afirma que la participación social en las Confederaciones Hidrográficas tendría que haber sido "finalizada", es decir tendría que haber tenido en cuenta los objetivos proteccionistas que persigue la LA; GARCÉS SANAGUSTÍN, del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, refiriéndose a las Comunidades de Regantes y su omnipresencia en los órganos de las Confederaciones Hidrográficas y a la falta de participación de otros sectores que defiendan intereses ajenos a la estricta asignación del recurso, afirma que: "Estamos en presencia de una participación que bien puede calificarse de *sectorial* - en cuanto sólo quedan representados los intereses de un sector de la colectividad - y *sectaria* - pues sólo una de las partes intervinientes en la gestión institucional del agua está representada (la vinculada a la concepción consumidora)...". *Vid*. "Aspectos prácticos de la planificación y de la gestión institucional del agua. La gestión privada de intereses públicos", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate... op. cit.*, pp. 776-777.

[951] Los usuarios que forman parte del Consejo del Agua son los que tienen sus Derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas, ya que los vocales que representan a los usuarios son elegidos de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes en la misma de cada una de las diversas clases de aprovechamientos, respetando la proporcionalidad que existe en la propia Asamblea. La Asamblea está integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación, y sólo pueden ser miembros de la citada Junta los usuarios que tengan inscritos sus Derechos, o en trámite de inscripción, en el Registro de Aguas. *Vid*. arts. 35, 41, 55 RAPAPH. Tenemos que tener en cuenta que la gran mayoría de los titulares de Derechos de aguas privadas no han inscrito sus Derechos en el Registro de Aguas y, por tanto, no están representados en los Consejos de Agua respectivos.

Por otro lado, nos parece importante señalar que, de acuerdo con el art. 41 RAPAPH, el sistema de participación responde a la poca democrática proporción de más hectáreas o más producción KVA = mas representación.

Esta realidad, que hemos reflejado en esta nota a pie de página y que ahora se intenta corregir con las modificaciones introducidas a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se puede explicar si tenemos en cuenta que las Confederaciones Hidrográficas aparecen como culminación de una pirámide en cuya base se asienta la gestión por parte de los interesados a través de las Comunidades de Regantes. *Vid*. SEBASTIÁN MARTÍN-

son los que tienen sus Derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas, sino también dar cabida a otro tipo de usuario, como puede ser el ambiental, lúdico o social[952]. No resulta equilibrado ni coherente con los objetivos de la planificación hidrológica de cuenca dar cabida solo a los usos que significan consumos de agua y que comportan degradación de su calidad. También se han de tener en cuenta los usos que reclaman una mayor calidad y protección del dominio público hidráulico y de los ecosistemas asociados[953]. El resultado de esta ausencia ha sido, como todos sabemos, una planificación hidrológica de cuenca preocupara casi exclusivamente por atender las demandas del recurso de los "usuarios" tradicionales.

Con relación a la composición de los Consejos del Agua debemos destacar también, por su trascendencia, la representación de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, del análisis del art. 36 TRLA, hemos de manifestar que esta representación la consideramos numéricamente equilibrada, desde el momento que se prevé que dicha representación no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales relacionados con la gestión de las aguas y el uso de los recursos

---

RETORTILLO, *De las Administraciones autónomas... op. cit.*, pp. 172 y 173.

[952] Al respecto BARTOLOMÉ NAVARRO crítica el concepto de usuario de nuestro Derecho de aguas señalando que es injustificado el estatuto jurídico privilegiado del que gozan los mal llamados "usuarios", que en realidad son agentes económicos "demandantes" de un recurso productivo que se asigna y provee al margen del mecanismo de precios. Los verdaderos usuarios son los ciudadanos que reciben "la actividad prestacional del servicio público que provee bienes públicos, o el sujeto activo que utiliza un bien público de uso generalizado". Por ejemplo, el consumidor de agua potable o el paseante de la ribera. *Vid*. "El agua, dominio público…", *op. cit*., p. 692.

[953] Hemos de señalar que aunque se haya dado entrada, en la composición del Consejo del Agua, a una representación que presenta una sensibilidad protectora en relación con el dominio público hidráulico y los ecosistemas asociados, a nivel numérico no existe una equiparación total y la norma continua otorgando una mayor representación a los usuarios tradicionales.

hidráulicos[954]. De manera que el Consejo del Agua de las Confederaciones Hidrográficas permite la existencia de "procesos centrípetos", utilizando la expresión de BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE[955], al posibilitar la integración de los intereses autonómicos en órganos estatales que diseñan una planificación que es competencia del Estado pero que afecta y condiciona a varias Comunidades Autónomas[956]. Se trata de una planificación que, en concreto en este caso, afecta al territorio y, por lo tanto, siendo las Comunidades Autónomas las titulares de la competencia sobre la ordenación del territorio, su representación en el Consejo del Agua está sobradamente legitimada[957].

---

[954] Como hemos visto en la transcripción del art. 36 TRLA en nota a pie de página *ut supra*, el Consejo del Agua es el órgano de encuentro institucional del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los usuarios, de las Entidades Locales y de las asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua. Ahora bien, las representaciones más importantes y con un nivel numérico parecido son: la de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y los usuarios.

[955] BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE defienden en este sentido, a nivel de la organización del Estado, no sólo la necesidad de que el Senado tenga un papel como cámara de representación territorial para facilitar procesos centrípetos y por tanto la unidad a través de la integración de las Comunidades Autónomas sino que destacan también la importancia de la participación autonómica en los órganos de la Administración estatal. Se trata, en definitiva, de superar nuestra tradición constitucional de conseguir la unión a través de la exclusión y el sometimiento. Las Comunidades Autónomas deben participar en la toma de decisiones en el nivel central para evitar procesos centrífugos. De manera que debe haber coparticipación y integración de las diferentes entidades territoriales, para lograr una autentica política ambiental integrada. *Vid*. *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 17-161.

[956] FANLO LORAS dice al respecto que "el organismo de cuenca es la institución de coordinación natural en el ámbito de la cuenca, de manera singular, a través de la planificación hidrológica, instrumento de cooperación y de coordinación de las políticas sectoriales que afectan a la gestión del agua, como ha dicho el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988". *Vid*. "La adaptación de…", *op. cit*., p.163.

[957] En este sentido también se manifiesta EMBID IRUJO. *Vid*. "Evolución del derecho…", *op. cit*., p. 45. FANLO LORAS expresa que la significativa participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua y la Junta de Gobierno representa una compensación a su desapoderamiento competencial derivado de la utilización del criterio territorial de la cuenca hidrográfica. Espacio que como sabemos, en las cuencas intercomunitarias, va más allá y supera la división territorial de las Comunidades Autónomas. *Vid*. "Problemática general de los organismos de cuenca en

De acuerdo con lo que acabamos de expresar el TC, en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre, ha afirmado que la integración orgánica de las Comunidades Autónomas es "el modo más directo" que tienen de participar en la gestión del agua[958]. Las Comunidades Autónomas no pueden pretender intervenir y condicionar, desde su territorio, la gestión del agua de toda una cuenca intercomunitaria a través de las diversas competencias sectoriales de las que son titulares, sino que lo que han de hacer es integrarse en los órganos participativos de las Confederaciones e interiorizar que éste es su organismo de gestión del agua. Mediante esta participación las Comunidades Autónomas pueden influir e incidir en la determinación de la gestión y planificación del agua[959].

A pesar de la existencia de esta composición en los Consejos del Agua y en la Junta de Gobierno, y de la legitimidad territorial de las Comunidades Autónomas, éstas nunca han sentido las Confederaciones Hidrográficas como la casa de todos y por tanto también la suya, la de las Comunidades

---

España", en EMBIR IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica... op. cit.*, Tomo II, p. 361.

[958] La citada Sentencia es fruto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto con relación a diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña. En el FJ 5 se dice: "El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (…). Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe".

[959] En este sentido, FANLO LORAS expresa que las Comunidades Autónomas han de tener en cuenta que la "batalla competencial" se ha de librar utilizando este cauce participativo que es el Consejo del Agua. *Vid. Las Confederaciones Hidrográficas... op. cit.*, pp. 256-257.

Autónomas. Es evidente que este sentimiento viene dado por la actitud de las Confederaciones pues éstas no han sabido digerir o articular adecuadamente tal integración. De manera que, en este ámbito, hace falta ensayar nuevas estrategias para cambiar tal situación y conseguir que las Confederaciones Hidrográficas sean la casa común, donde se sientan cómodas las Comunidades Autónomas y no perciban que se las recibe como "Administraciones molestas", como viene sucediendo[960]. Si no se logra un mayor entendimiento en las Confederaciones, nos encontraremos con que, a pesar de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua y en la Junta de Gobierno (órgano de gobierno) en un número importante, no se podrá materializar la integración de políticas[961] y actuaciones que se persigue con estos órganos.

4. El Comité de Autoridades Competentes - un nuevo órgano de cooperación e información en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas -

La delimitación en la Directiva marco de aguas de una nueva zona denominada demarcación hidrográfica, que incluye a las aguas costeras[962],

[960] FANLO LORAS con relación a esta cuestión manifiesta que "el Estado ha considerado las Confederaciones como órgano estatal en sentido estricto; como un órgano de "ocupación" en sentido político derivado de su calificación como organismo autónomo administrativo financiado por los presupuestos generales del Estado". Tal vez, manifiesta el autor, para superar esta visión estatal, en sentido estricto, de las Confederaciones se tendría que cambiar el sistema de designación de la Presidencia y establecer una mayor participación de las Comunidades Autónomas en su financiación. *Vid*. "La adaptación de…", *op. cit.*, p. 163 y *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2001, p. 35.

[961] La prueba de la falta de coordinación es la impugnación ante el TC de determinados preceptos de las siguientes normas: Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha; Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León; y la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Dichos recursos de inconstitucionalidad han dado lugar a las SSTC 15 y 110/1998 y 166/2000 respectivamente.

[962] Como ya hemos señalado con anterioridad en este trabajo, la novedad principal que supone este nuevo espacio, con relación a la cuenca hidrográfica, es la inclusión de las

va acompañada del mandato de determinar, a nivel interno, la correspondiente "autoridad competente" como medida adecuada para aplicar las normas que establece la Directiva marco de aguas[963]. A la hora de transponer tales determinaciones al Derecho interno se han tenido que respetar, evidentemente, las competencias de las diferentes Administraciones afectadas.

Se ha articulado esta necesidad estableciendo la creación, en el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, de un "Comité de Autoridades Competentes"[964] con la pretensión de garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las diferentes aguas[965] respetando a la vez la titularidad de las competencias que, en las materias relacionadas con la gestión de las aguas, correspondan a las distintas Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de

---

aguas costeras.

[963] De acuerdo con el art. 3.2 de la Directiva marco de aguas: "Los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio".

[964] El Comité de Autoridades Competentes estará integrado por:

a) Los órganos de la Administración General del Estado con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas objeto del TRLA, con un número de representantes que no supere el de las Comunidades Autónomas.

b) Los órganos de las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la demarcación hidrográfica correspondiente, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto del TRLA, con un representante por cada Comunidad Autónoma.

c) Los Entes Locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica respectiva, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto del TRLA, representados en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes federaciones territoriales de municipios.

[965] La normativa a la que hacemos referencia es: la legislación de aguas, en lo que afecta a las aguas continentales; la legislación de costas, en lo que afecta a la ordenación del litoral, aguas marítimas y vertidos al mar; la legislación de puertos del Estado y de la marina mercante, en relación con las instalaciones y autoridades portuarias.

aplicación[966]. De manera que el "Comité de Autoridades Competentes" no lleva a cabo tareas coordinadoras, en sentido estricto, desde el momento que se le asignan una serie de funciones de cooperación, impulso e información, con relación a las aguas objeto de protección[967], que no comprenden facultades decisorias o directorias, facultades estas últimas que las continúan ejerciendo, como hemos señalado, las distintas Administraciones Públicas en relación con sus respectivas competencias. Ahora bien, esto no quiere decir que este "Comité de Autoridades Competentes" no cumpla una importante función de cooperación que ha de servir para que las distintas Administraciones competentes tomen sus decisiones teniendo en cuenta las cuestiones de protección de las aguas suscitadas en él.

En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias las Comunidades Autónomas competentes garantizarán el principio de unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones Públicas y, en particular, las que corresponden a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante[968].

---

[966] *Vid*. art. 36.1 bis.

[967] Las funciones básicas que le atribuye el TRLA son las siguientes:

a) Favorecer la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones Públicas en el seno de la respectiva demarcación hidrográfica.

b) Impulsar la adopción por las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección del TRLA.

c) Proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera, conforme a la normativa vigente.

[968] *Vid*. art. 36.4 bis. En este mismo apartado 4 también se señala que la autoridad competente de la demarcación hidrográfica de la cuenca intracomunitaria proporcionará a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa

VII. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DESDE LA COMUNIDAD EUROPEA. EL SIGNIFICADO DE LA DIRECTIVA 2001/42/CE RELATIVA A LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE

1. Planteamiento

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente es uno de los instrumentos que ha implantado la Comunidad Europea de acuerdo con la filosofía de la Estrategia Territorial Europea (ETE en adelante) y el Quinto y Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

La ETE enmarca las líneas, el sentido y dirección que ha de tener la política territorial que los Estados miembros, las autoridades locales y regionales y la Comisión Europea han de aplicar de manera voluntaria en sus respectivas esferas de responsabilidad. Pasaremos a estudiar, aunque sea someramente, el documento de la ETE porque en él se pone de manifiesto en diferentes ocasiones como una adecuada planificación territorial y del uso del suelo es decisiva para proteger el recurso hídrico y los ecosistemas asociados. Es evidente, desde nuestro punto de vista, que para que esto último sea posible en la planificación que ordena el territorio se han de tener en cuenta los condicionamientos y limitaciones, con relación a los usos del suelo, que determina la planificación hidrológica.

---

a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente.

Por otro lado, haremos referencia al Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (2002-2012) porque pretende fomentar la integración de preocupaciones medioambientales en todas las políticas y actividades comunitarias y contribuir a la realización del desarrollo sostenible. Pretensión a la que se quiere contribuir a través del instrumento que regula la Directiva 2001/42/CE. De manera que nos interesa conocer como contempla el Sexto Programa el objetivo general que persigue y la manera de llevarlo a cabo en el ámbito que nos ocupa.

2. La Estrategia Territorial Europea

El documento comunitario, la ETE, se subtitula: "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE"[969], y fue acordado en la reunión informal del Consejo de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam en mayo de 1999[970]. No nos encontramos ante un documento jurídico vinculante sino ante un documento que tiene la intención

[969] Publicado por la Comisión Europea en Luxemburgo, por la Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, en 1999. Nosotros en este trabajo hemos consultado la versión inglesa y la paginación que señalamos corresponde a ésta. Los párrafos que aparecen entrecomillados presentan traducciones del documento realizadas por la doctoranda.

[970] Ante la incapacidad de los Estados, evidenciada en el tiempo, para proteger el territorio y el hecho que para hacerlo desde el punto de vista ambiental existan aspectos trasnacionales que no se puedan resolver satisfactoriamente desde la regulación de los Estados, ha hecho que la Unión Europea haya decidido entrar a intervenir en un ámbito que hasta el momento se consideraba reservado a los Estados, debido principalmente a la concepción del territorio como elemento consustancial a la independencia de éstos. De manera que cada vez más la Unión Europea interviene en la ordenación del territorio de los Estados miembros a través de reglas dirigidas a la protección ambiental, que las autoridades estatales deberán respetar en el planeamiento. El documento objeto de estudio en este epígrafe es el resultado de una serie de reuniones que los Ministros responsables de la ordenación del territorio tuvieron a lo largo de los años 90 a través de las cuales perfilaban recomendaciones y se aportaban estudios que desembocaron en la aprobación de la ETE.

de servir de marco orientativo para los agentes públicos responsables. En el documento se afirma que son tres sus objetivos[971]:

1. La cohesión económica y social.
2. La conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
3. Una competitividad más equilibrada del territorio europeo.

A nosotros nos interesa destacar el segundo de los objetivos y en concreto la conservación de los recursos hídricos y de los ecosistemas asociados. Con relación a esta cuestión, la ETE en la primera parte contiene un epígrafe titulado "Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial" y en él se nos informa sobre la dirección política que la Unión Europea establece al respecto. En concreto se dice que "una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos se hacen indispensables. *La política relativa a las aguas superficiales, y también a las aguas subterráneas, debe coordinarse con la política de desarrollo territorial. Debería ser preferible aplicar medidas preventivas, destinadas a reducir el volumen de las aguas residuales, el consumo excesivo y la contaminación de los recursos hídricos, en lugar de recurrir a medidas de reparación a posteriori de los daños causados al medio. Una apropiada planificación territorial y de uso del suelo puede ser decisiva para mejorar la calidad del agua.* Los efectos de los grandes proyectos relacionados con la explotación del agua deberían evaluarse, antes de su ejecución, mediante estudios de impacto ambiental e impacto territorial. Además, hay que promover estrategias transfronterizas y trasnacionales de desarrollo territorial como base de una mejor gestión de los recursos hídricos. *El agua también puede representar una amenaza. La ordenación del territorio, sobre todo a nivel transnacional, puede contribuir de manera importante a reducir los riesgos de inundaciones y a proteger la población* (...). La demanda de agua

[971] *Vid*. p. 10.

aumenta debido al consumo creciente del uso doméstico, la agricultura y el turismo. El problema es especialmente grave en las regiones mediterráneas. Los programas de lucha contra la sequía, como algunos programas específicos realizados en el marco de INTERREG II C, deben tener como finalidad más prioritaria limitar la demanda de agua y mejorar la eficacia de los sistemas de suministro. *En relación con actividades que suponen una elevada demanda de agua, la ordenación del territorio puede contribuir desde el inicio del proceso de planificación a favorecer los usos que consumen menos agua*[972]. Para encontrar una solución a estos problemas, será necesario un debate público a gran escala, puesto que solamente la toma de conciencia de la población puede garantizar una utilización sostenible de los recursos hídricos" [973].

Por tanto, de acuerdo con la ETE y tal y como hemos reiterado a lo largo de este trabajo, para mejorar la calidad del agua hace falta la planificación hidrológica, que nos señala previamente en qué tramos de la cuenca hay problemas de calidad, con relación a que fuentes de contaminación existen problemas y las medidas mas apropiadas para superarlos, incluyendo entre éstas las medidas limitadoras que hacen referencia a los usos del suelo, para que la planificación que ordena el territorio las asuma. Igualmente, para reducir los riesgos de inundaciones y proteger a la población es necesario que los técnicos conocedores del comportamiento de la cuenca delimiten territorialmente las zonas que son susceptibles de inundarse, con el objetivo de que la planificación que ordena

[972] La cursiva señalada en todo este texto es nuestra.

[973] Mas adelante se afirma que *los proyectos de drenaje y la sobreexplotación de los acuíferos también tienen impactos negativos sobre áreas sensibles desde el punto de vista medioambiental. Grandes áreas de hábitat húmedos han sido destruidas y muchos humedales han desaparecido por completo*. En términos de su valor biológico y sus funciones reguladoras y de filtro natural de los contaminantes los humedales son un recurso de gran valor. *Su preservación y restauración tienen máxima prioridad* (pp. 32-

el territorio libere a las citadas áreas de los usos que pueden aumentar los riesgos[974]. En el mismo sentido, para que la planificación que ordena el territorio favorezca los usos que consumen menos agua, es necesario que previamente la planificación hidrológica de cuenca haya detectado el problema de la escasez relativa del recurso y haya determinado medidas de gestión de la demanda para paliarlo.

La segunda parte del documento se titula "El Territorio de la UE: Tendencias, Perspectivas y Retos"[975]. En él hay un apartado segundo dedicado a "Los Aspectos de Ordenación Territorial de importancia para Europa" donde encontramos un epígrafe dedicado al riesgo que sufren los recursos hídricos. En concreto, se afirma que la experiencia de los últimos años (a través de fenómenos como la contaminación y la sobreexplotación de las aguas superficiales y subterráneas, la explotación agraria intensiva en parte como resultado de la política agraria común, las inundaciones, la escasez, los usos estaciónales del turismo) nos enseña que *sin una integración de las medidas de gestión del agua en el proceso de ordenación del territorio, no es posible conseguir ni un uso eficaz y sostenible del agua ni la prevención de las inundaciones*[976]. Todas estas aseveraciones y

---

33). La cursiva es nuestra.

[974] En la segunda parte del documento se afirma que para prevenir los daños de las inundaciones lo que hay que hacer, en el ámbito de la política de la ordenación del territorio, es integrar las medidas de gestión del agua, que en este caso se concretan en que la utilización del suelo en toda el área de captación de la cuenca tenga como propósito la reducción de la escorrentía (p. 73).

[975] En relación al medio ambiente se dice en general que el cuidado de los recursos naturales y la protección al medio (agua, aire y suelo) de las sustancias dañinas son importantes objetivos que ha de tener en cuenta una moderna y efectiva forma de ordenación del territorio (p. 62).

[976] Se expresa que no siempre las inundaciones y la escasez son causa exclusiva de la naturaleza. En principio ambos fenómenos traen causa de problemas estructurales que derivan de una inadecuada ordenación del territorio. Factores de origen humano como el estrechamiento de los cauces, los asentamientos en las llanuras de inundación y los usos del suelo que aceleran la escorrentía del agua a las zonas de captación de la cuenca agravan, provocan y aceleran las inundaciones. Por otro lado, los problemas de escasez

reflexiones tendrían que ser tenidas en cuenta por los diferentes poderes públicos de los Estados miembros a la hora de legislar, ejecutar y velar por la aplicación del ordenamiento jurídico.

3. El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente[977]

En el Quinto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, titulado "Hacia un desarrollo sostenible", ya se señalaba la importancia de valorar los posibles efectos medioambientales de planes y programas[978] y esta directriz se concretó en la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Con relación al Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente se afirma que "el Programa debe promover el proceso de integración de las cuestiones en materia de medio ambiente en todas las políticas y actividades comunitarias en coherencia con el artículo 6 del Tratado, con objeto de reducir las presiones sobre el medio ambiente

---

se ven agravados por la concentración de demanda de agua, para atender las necesidades del regadío y el turismo, que sucede en zonas como el Mediterráneo. Todos estos problemas se podrían evitar o paliar de manera preventiva a través de una integración de estas exigencias de la planificación hidrológica en la planificación que ordena el territorio (pp.73-74).

[977] Establecido a través de la Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

[978] *Vid*. p. 5 del Quinto Programa aprobado a través de una Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 1 de febrero de 1993 sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible y completado por su revisión mediante la Decisión núm. 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible" (*Vid*. p. 1 en relación a este último documento).

procedentes de diversas fuentes"[979] y entre los medios que se postulan para alcanzar el objetivo de integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y aplicación de las distintas políticas y actividades encontramos la necesidad de un uso y aplicación plenos y efectivos de la evaluación medioambiental estratégica[980]. A la hora de utilizar esta técnica hemos de tener presente que el Sexto Programa parte de la necesidad imperante de que la ordenación del territorio incorpore la variable ambiental[981]. Esta variable en relación con los recursos hídricos ha de pretender "lograr niveles de calidad de las aguas subterráneas y superficiales que no den lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana y el medio ambiente, y asegurarse de que el ritmo de extracción de recursos hídricos sea sostenible a largo plazo". Estos objetivos sobre "el uso sostenible

---

[979] *Vid*. Considerando 13 del Sexto Programa.

[980] En el art. 3.3 del Sexto Programa se dice: "Son necesarios nuevos esfuerzos para integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la preparación, definición y aplicación de las distintas políticas y actividades comunitarias. Son precisos, asimismo, renovados esfuerzos en distintos sectores, teniendo en cuenta en particular sus objetivos, metas, calendarios e indicadores medioambientales específicos, para lo cual se requiere: - Un uso y aplicación plenos y efectivos de la evaluación de impacto ambiental y *la evaluación medioambiental estratégica*". La cursiva es nuestra.

[981] En concreto en el art. 3.10 se dice que para alcanzar los objetivos del Sexto Programa se ha de "alentar y fomentar una utilización y gestión efectivas y sostenibles de la tierra y el mar que tengan en cuenta consideraciones medioambientales. Para ello se requiere, además de respetar plenamente el principio de subsidiariedad, lo siguiente:

- *Fomentar las mejores prácticas en relación con la ordenación sostenible del territorio, que tengan en cuenta las circunstancias específicas regionales*, prestando una atención especial al Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras,
- Fomentar las mejores prácticas y apoyar redes que faciliten el intercambio de experiencias sobre desarrollo sostenible, incluidas zonas urbanas, marítimas, costeras, zonas de montaña, humedales y otras zonas sensibles,
- Mejorar la utilización, aumentar los recursos destinados a medidas agroambientales dentro de la política agrícola común y ampliar el alcance de estas medidas,
- *Alentar a los Estados miembros a que estudien la utilización de la ordenación territorial regional como un medio para asegurar al ciudadano una mayor protección medioambiental* y fomentar el intercambio de experiencias sobre desarrollo regional sostenible, en particular en zonas urbanas y densamente pobladas". La cursiva es nuestra.

y la calidad elevada del agua" procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias[982]:

- Garantizar un elevado nivel de protección de las aguas superficiales y subterráneas, evitando la contaminación y promoviendo una utilización sostenible del agua.
- Trabajar en pos de la completa aplicación de la Directiva marco de aguas con el objetivo de lograr, para este recurso, unas buenas condiciones desde los puntos de vista ecológico, químico y cuantitativo, así como su gestión consecuente y sostenible.
- Desarrollar medidas destinadas al cese de los vertidos, las emisiones y los escapes de sustancias peligrosas prioritarias, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva marco de aguas.
- Garantizar un nivel elevado de protección de las aguas de baño, incluida la revisión de la Directiva sobre las aguas de baño[983].
- *Garantizar la integración de los conceptos y planteamientos de la Directiva marco de aguas y de otras Directivas para la protección de las aguas en otras políticas comunitarias*[984].

4. La Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

La Directiva 2001/42/CE, aún pendiente de transposición al ordenamiento interno[985], tiene por objeto contribuir a la integración de

[982] *Vid*. art. 7, apartados 1 y 2 e) del Sexto Programa.
[983] Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño.
[984] La cursiva es nuestra.
[985] De acuerdo con el art. 13 los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva objeto de estudio *antes del 21 de julio de 2004*. De manera que el Estado español ya ha superado un año el plazo límite establecido en la Directiva para la transposición. En el momento de finalizar este trabajo, a finales de julio del

aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas[986], con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente[987]. En definitiva la "Evaluación Ambiental Estratégica"[988] representa un paso más en la política preventiva para el logro del desarrollo sostenible[989]. Significa aplicar la evaluación medioambiental a las decisiones sobre

---

2005, se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados, en fase de ampliación de enmiendas, un proyecto de Ley sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

[986] En concreto, en el art. 4 de la Directiva se afirma que la evaluación medioambiental "se efectuará durante la preparación y antes de la adopción tramitación por el procedimiento legislativo de un plan programa" y que "los requisitos de la presente Directiva se integrarán en los procedimientos vigentes en los Estados miembros para la adopción de planes y programas o se incorporarán a los procedimientos establecidos para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva". De manera que con relación a esta última cuestión procedimental se da libertad a los Estados para integrar la evaluación estratégica en los procedimientos ya existentes para la adopción de los planes o para crear un procedimiento específico para cumplir con las obligaciones de la Directiva.

[987] *Vid*. art. 1 de la Directiva.

[988] La preocupación sobre la evaluación medioambiental de los planes quedó plasmada en el Reglamento 2052/1988, de 24 de junio de 1988, sobre los Fondos Estructurales. Con posterioridad en el art. 2 del Reglamento 1268/1999, de 21 de junio de 1999, se postula que se ha de integrar la protección del medio ambiente en la definición y aplicación de los fondos y, para ello, en el art. 41 se determina que la evaluación previa se integra en los planes, programas e intervenciones. El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea* define el estudio de impacto ambiental estratégico como el "proceso sistemático de evaluación de las consecuencias sobre el medio ambiente de las actividades de una política, plan o programa propuestos que tiene por objeto conseguir que éstas queden perfectamente incorporadas y sean tenidas debidamente en cuenta en la fase más temprana del proceso de toma de decisiones". Este manual fue redactado, por encargo de la Dirección General XI, por Environmental Resources Management, Luxemburgo, 1999, p. 14.

[989] En el informe de 1993 de la Comisión al Parlamento, sobre aplicación y eficacia de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, se señaló: "Que la evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos se lleva a cabo demasiado tarde en los procesos de planificación y decisorio, lo cual hace que no se considere la posibilidad de adoptar alternativas de los proyectos concretos que se estén estudiando ni de su emplazamiento o trazado (en el caso de las infraestructuras lineales). Esta limitación es inevitable porque se trata de un instrumento que se limita a evaluar el impacto ambiental de proyectos concretos, mientras que antes de él ya se han adoptado algunas decisiones importantes de política que, por lo tanto, limitan el espacio de maniobra a

políticas, planes y programas que preceden a los proyectos[990]. Como norma general se postula que serán objeto de evaluación medioambiental los planes y programas[991] que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, del Consejo, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, o que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva "Habitats" (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre)[992].

La "Evaluación Ambiental Estratégica" se introdujo en la Directiva "Habitats", donde se expresa que cualquier plan o proyecto que pueda afectar

---

nivel de proyecto aislado".

[990] *Vid*. ALLI ARANGUREN, "El Plan Hidrológico Nacional y la Evaluación Ambiental Estratégica", en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas… op. cit.*, Tomo I, p. 376.

[991] De acuerdo con el art. 2 a) de la Directiva 2001/42/CE, se entenderá por planes y programas "los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:

- Cuya elaboración adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
- Que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas".

[992] Para profundizar en el estudio de la "Evaluación Ambiental Estratégica" *Vid*. ROSA MORENO, "La evaluación ambiental estratégica en la planificación de infraestructuras", en III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, s.l., Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000, pp. 181-198 y del mismo autor "La evaluación de impacto ambiental en España", en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas... op. cit*., Tomo I, pp. 281-296. El epígrafe VII de esta última obra se titula "La evaluación ambiental estratégica".

de forma considerable a una zona clasificada como de especial conservación se debe someter a una evaluación adecuada[993].

La evaluación medioambiental de planes y programas, conocida como "Evaluación Ambiental Estratégica", es el mecanismo que se utiliza para integrar los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y consiste en "la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión"[994]. Como vemos, este mecanismo gira alrededor del llamado informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan programa[995]. Uno de los interrogantes que nos suscita la transposición de la presente Directiva es ¿quién se encargará de realizar el informe medioambiental?. La Directiva no determina que el citado informe tenga que ser elaborado por los órganos con competencias específicas en materia de medio ambiente. Solo exige que a las autoridades con competencias específicas en materia de medio ambiente se les dé la "posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre

[993] En concreto en el art. 6.3 se dice: "Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública".
[994] *Vid*. art. 2.b) de la Directiva 2001/42/CE.
[995] *Vid*. art. 5 y anexo I de la Directiva 2001/42/CE.

el proyecto de plan programa y sobre el informe medioambiental”[996]. Nosotros pensamos que debería ser un órgano medioambiental especializado de la propia Administración encargada de realizar el plan el que tendría que llevar a cabo el informe medioambiental. Del mismo parecer es la profesora LOZANO CUTANDA cuando dice que “para el logro de una mínima efectividad de esta técnica de garantía, la legislación nacional debe establecer, como disposición más protectora del medio ambiente, *que este informe sea redactado por la autoridad con competencias ambientales*. Sólo así puede garantizarse un grado *mínimo* de imparcialidad (pues seguimos estando ante un órgano que forma parte de la Administración), que asegure al procedimiento, como hemos expuesto, la imparcialidad y la credibilidad necesaria para resultar efectivo”[997]. El proyecto de Ley sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente[998], que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria[999], se decanta por la solución de otorgar la competencia de la elaboración del informe al órgano promotor[1000] aunque con la trascendente intervención del órgano ambiental en la determinación del alcance del informe[1001] y en otros importantes cometidos del proceso de evaluación ambiental[1002].

---

[996] *Vid*. art. 6.2 y 3 de la Directiva 2001/42/CE.
[997] La cursiva es de la autora. *Vid*. *Derecho Ambiental… op. cit.*, p. 296.
[998] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie A: Proyectos de Ley, núm. 38-1.
[999] En concreto en el Congreso de los Diputados en fase de ampliación de enmiendas.
[1000] Art. 2 e) y 8.1 del Proyecto de Ley. En este último artículo se dice: “En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables”.
[1001] El art. 9.1 del Proyecto de Ley expresa: “La amplitud y el nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se determinarán con la participación del órgano ambiental, tras consultar a las Administraciones públicas afectadas”.
[1002] El art. 2 del Proyecto de Ley, referido a las definiciones, establece en el apartado c): “Órgano ambiental: el órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local encargado de realizar las funciones para la determinación del alcance del informe de sostenibilidad ambiental, de identificar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, de definir las modalidades de información y consulta y de llevar a cabo la memoria ambiental, en colaboración con el órgano promotor”.

Observamos, al analizar la normativa comunitaria, que por razones que se consideran estratégicas para los Estados miembros se diferencia a nivel procedimental entre los planes que ordenan la gestión de los recursos hídricos[1003] y los planes que tienen por objeto la protección de los citados recursos[1004]. En nuestro ordenamiento, la planificación hidrológica abarca ambos contenidos desde el momento que no existe ningún condicionante competencial y que ambos aspectos están, como hemos visto, estrechamente relacionados. De acuerdo con esta diferenciación, en el ámbito de la Comunidad Europea se incluyen en la Directiva 2001/42/CE, como hemos visto, los planes y programas que se elaboren en relación con la gestión de los recursos hídricos con el objeto de integrar la variable ambiental. Es cierto que en nuestro ordenamiento se incluye, porque forma parte de su contenido, la variable ambiental con relación a la protección del recurso y los ecosistemas

[1003] De acuerdo con la Sentencia del TJCE, de 30 de enero de 2001, (asunto C-36/98) la expresión "gestión de recursos hídricos" no comprende cualquier medida que afecte el agua, sino sólo aquellas medidas que regulan los usos del agua y los aspectos cuantitativos de su gestión. En cambio, si el objeto principal de la disposición es la protección y mejora de la calidad de las aguas, aunque regule de manera accesoria los usos y los aspectos cuantitativos, debe adoptarse sobre la base del artículo 175.1. del Tratado de la Comunidad Europea. Esta Sentencia es fruto de la interposición, por parte del Reino de España, de un recurso de anulación contra la Decisión 97/ 825/CE del Consejo, de 24 de noviembre, relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y uso sostenible del Danubio. Este recurso pretendía que las cuestiones relativas a la protección de los recursos hídricos se tramitasen por la vía del art. 175.2, al igual que el Gobierno español lo intentó con la Directiva marco de aguas, por tratarse de cuestiones que inciden de manera sustancial en la gestión de los recursos hídricos.

[1004] Los planes que tienen por objeto la protección de los recursos hídricos se regulan, como vimos, en la Directiva marco de aguas. En referencia a esta distinción procedimental hemos de tener en cuenta que según el artículo 175.1 del Tratado de la Comunidad Europea las medidas necesarias para conseguir los objetivos en el ámbito del medio ambiente las ha de aprobar el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 175.2, las medidas que afecten a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos, o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos, las adoptará el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

asociados, pero no se contempla la integración del impacto en el medio ambiente de toda la infraestructura hidráulica prevista en el PH. De manera que esta previsión de la Directiva 2001/42/CE no es redundante o innecesaria desde una visión sistemática de nuestro ordenamiento interno.

La cuestión principal que nos interesa destacar de la Directiva 2001/42/CE es que el instrumento que diseña sirve para introducir desde el principio los condicionamientos y limitaciones de los usos del suelo, que en la planificación hidrológica se determinan como necesarios[1005], en todos los planes mencionados con anterioridad[1006], pero sobre todo en los planes que se elaboren respecto a la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo. De manera que la transposición de la Directiva 2001/42/CE puede servir para suplir las deficiencias de coordinación que existen al respecto en nuestro Derecho interno. Ya hemos comentado en varias ocasiones, a lo largo del presente trabajo, que el art. 25.4 del TRLA resulta a nuestro parecer insuficiente, a pesar de la última y reciente reforma[1007], tanto con relación al ámbito material sobre el cual se extiende el informe preceptivo de las Confederaciones Hidrográficas, como en relación con los posibles efectos de dicho informe, así como por la falta de desarrollo reglamentario necesario para establecer un plazo que lo haga operativo y para determinar de manera amplia los supuestos en los que se tenga que emitir dicho informe. La Directiva 2001/42/CE amplía la evaluación a las cuestiones materiales relativas a la protección del recurso hídrico y los ecosistemas asociados y, por otro lado, aumenta los mecanismos y la presión para que la planificación de

[1005] De acuerdo con su contenido establecido para conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de protección.
[1006] En concreto, se mencionan en el art. 3.2 de la Directiva 2001/42/CE.
[1007] Modificación del art. 25.4 TRLA que, como hemos comentado en el capítulo segundo, confirma nuestra tesis en referencia a la deficiencia del mecanismo de coordinación previsto. Aunque la reforma se orienta en el sentido que postulamos, de dar prevalencia a las previsiones de los PPHHC, en nuestra opinión ésta ha sido

ordenación del territorio y urbanismo tengan en cuenta los límites y condicionamientos protectores establecidos por la planificación hidrológica. Además, en la Directiva 2001/42/CE se exige que los condicionamientos y limitaciones ambientales se tengan en cuenta *desde el principio*, es decir *durante toda la elaboración y preparación del plan que ordena los usos del suelo*. En cambio, en nuestro ordenamiento actual se postula que el informe se emita previamente, pero no nos concreta el momento, de manera que se podría entender que se ha de evacuar antes de la aprobación del plan. Por lo tanto, la transposición de la Directiva 2001/42/CE, también en este aspecto, acabará ofreciendo mayores garantías de integración real de los condicionamientos ambientales, al establecer que se tengan en cuenta desde el inicio del proceso de elaboración del plan que se ha de someter a la evaluación ambiental objeto de estudio.

---

insuficiente.

CONCLUSIONES

1. El art. 45 CE incluye a “todos los recursos naturales” en los elementos que forman parte del concepto de medio ambiente, ya que para defender y restaurarlo se han de utilizar los citados recursos de manera racional. Del análisis del mismo artículo se desprende una visión antoprocéntrica del medio ambiente, desde el momento que en el primer apartado se expresa que

éste ha de ser adecuado para el desarrollo de la persona y en el segundo apartado que la utilización racional de los recursos naturales, que como acabamos de decir son parte integrante del concepto de medio ambiente, tiene como uno de sus fines la protección y mejora de la calidad de vida de las personas. Ahora bien, por otro lado, el art. 45 CE ni nos enumera los elementos que forman parte del medio ambiente ni nos define esta expresión, que tiene un significado relativo y subjetivo. Por ello, hemos procedido a determinar dicho concepto jurídico indeterminado a partir de diferentes medios: el estudio del *iter* parlamentario del art. 45 CE, la legislación vigente y la doctrina del TC, como supremo interprete de nuestro ordenamiento jurídico-constitucional. Determinación que, como hemos señalado, nos servirá para conocer los elementos del concepto actual de medio ambiente en nuestro ordenamiento y para el desarrollo del presente trabajo pero que no tiene una vocación eterna, ya que estamos ante un concepto expuesto a evoluciones, ante un concepto dinámico y abierto que el legislador ordinario modulará en función de la sensibilidad y exigencias ecológicas y sociales.

2. Del análisis del *iter* parlamentario del art. 45 CE, podemos deducir que no solo se consideran recursos naturales los que se renuevan a través de su ciclo como el agua y el aire, sino que también el suelo y la riquezas que sostiene y contiene, como los montes y la fauna, por citar solo los que se explicitan durante el *iter* parlamentario, forman parte de la gran categoría de los recursos naturales. Hay que destacar que no ha habido una identificación clara entre los espacios naturales, el paisaje y los recursos naturales. Sí ha habido una diferenciación manifiesta, durante todo el *iter* parlamentario del apartado 2, entre el concepto de recursos naturales y el de medio ambiente en el sentido de dar a este último un sentido más amplio, aunque abarcando la protección a ambos conceptos. La visión amplia y genérica del medio ambiente no desaparece en ningún momento del apartado primero.

3. Es la legislación ambiental a través de la LCEN, que se dicta según su art. 1 en cumplimiento del art. 45.2 CE y conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, la que da cabida a los espacios naturales y al paisaje en la categoría de los recursos naturales al establecer "normas de protección, conservación, restauración y mejora de los *recursos naturales* y en particular, las relativas a los *espacios naturales* y a la flora y fauna silvestres". El *paisaje* aparece como recurso natural protegido en diversos preceptos de la LCEN. La población humana, el medio urbano y el patrimonio histórico inmueble se introducen por el legislador en el concepto de medio ambiente a través de diferentes normas, pero su inclusión se consolida sobre todo mediante la legislación sobre evaluación de impacto ambiental.

4. Nuestro legislador ha considerado que es necesario incluir al medio urbano, al patrimonio artístico que está en contacto directo con el exterior y a la población humana en el concepto de medio ambiente para conseguir un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, de acuerdo con el art. 45 CE. Apreciación del legislador lógica y coherente con la CE desde el momento que ésta contempla un concepto antropocéntrico de medio ambiente y dentro de éste están presentes los elementos citados, ya que forman parte del medio físico en que se desarrolla la vida humana. El TC respalda esta concepción del legislador al identificar, en el FJ 4 de la STC 102/1995, el concepto de medio ambiente con "*el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil con lo grato*". Continúa diciendo que el entorno lo forman "elementos, agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción". En el futuro, el legislador puede considerar necesario incluir otros elementos.

Estamos por tanto ante una cláusula que encierra un concepto de medio ambiente abierto y dinámico.

5. Dentro del concepto de medio ambiente consideramos fundamental la consideración, por parte de la legislación y la jurisprudencia, de la interacción o dinamicidad entre los diferentes elementos que forman parte del concepto, debido a que existe una evidente y vital interdependencia y conexión entre los diferentes elementos que forman parte del ambiente.

6. A pesar de que el agua se considera como recurso natural que forma parte del medio ambiente, de que la LA estableció la necesidad de su uso racional y de que nuestro ordenamiento ha ido transponiendo las numerosas Directivas comunitarias que protegen la calidad físico-química del recurso, éste no ha disfrutado de una gestión acorde con dichas exigencias debido principalmente a su alto valor económico y a la dejación por parte de la Administración de sus funciones protectoras. Actualmente, las obligaciones protectoras vienen ordenadas a través de la Directiva marco de aguas, en la que se postula la consecución de importantes y ambiciosos objetivos de defensa de las exigencias medioambientales y ecológicas del recurso hídrico, superando una visión sectorial y fraccionada de su gestión y consolidando una nueva perspectiva global e integrada en el tratamiento de los problemas ambientales que presentan los recursos hídricos. De manera que nuestro ordenamiento interno y la gestión administrativa tendrán que continuar evolucionando en este sentido para cumplir con los requerimientos y exigencias que establece la Directiva marco de aguas.

7. El estudio del significado etimológico del termino “planificación” nos revela que las voces “planificación”, “planificar” y “plan” tienen la misma raíz y forman parte de una familia encabezada por la palabra *plano-a* que

deriva del latín, en concreto de la palabra *planus*. Esto explica que en la palabra “plan” se encuentre incorporada de manera implícita la necesidad de realizar lo que entendemos por “plano” para conocer de la manera más exacta posible la realidad física sobre la que ha de actuar el “plan”. El conocimiento del concepto de la palabra “plan” en siglos anteriores nos corrobora en esta realidad. Así, en Francia a mediados del siglo XVIII, en el ámbito del urbanismo, se entendía por “plan” la expresión gráfica de una realidad física determinada, es decir, el “plano” de una superficie determinada. Por otro lado, en España en la legislación de fomento del siglo XIX el “plan” se entendía como catastro o plasmación de una realidad concreta a partir de la cual podía la Administración orientar su actuación posterior. En este trabajo cuando hablamos de la planificación que tiene como objetivo esencial ordenar el medio físico nos estamos refiriendo a aquella planificación en la que el territorio y el medio físico en general se consideran el elemento y el objeto principal de la planificación, sobre el que se proyecta toda actuación administrativa para protegerlo, transformarlo y mejorarlo, y no el mero soporte de toda actividad humana sujeta a planificación. Como vemos, este concepto contempla la necesidad implícita de la realización de lo que entendemos por “plano” para conocer la realidad física sobre la que ha de actuar el plan. De manera que esta acepción de plan entronca con el significado etimológico y con el sentido del concepto en siglos anteriores.

8. A través del análisis de la planificación en el ordenamiento vigente y en la doctrina del TC llegamos a las siguientes conclusiones: en primer lugar, la jurisprudencia del TC no define ni conceptúa el término planificación, pero señala que es un instrumento coordinador que se utiliza para gestionar recursos escasos que se consideran indispensables; en segundo lugar, del articulado constitucional se deduce que se trata de un instrumento elaborado por los poderes públicos con la participación de los sectores afectados, que se

utiliza para ordenar aspectos o sectores que tienen incidencia económica, que tiene carácter normativo y, por tanto, es vinculante tanto para los particulares como para los poderes públicos a los que les condiciona en sus actuaciones y, por último, que se trata de un instrumento destinado a cumplir unos objetivos; en tercer lugar, de la normativa estatal que regula la planificación ambiental que tiene como objetivo esencial ordenar y proteger el medio físico, destacamos el papel protagonista que desempeña la planificación en los diferentes sectores, la necesaria delimitación del ámbito territorial sobre el que opera, su flexibilidad para posibilitar su actualización y revisión periódica, la no creación por si misma de Derechos a favor de los particulares, la existencia de unos contenidos delimitados y obligatorios, el establecimiento de normas de coordinación preventivas y de normas de prevalencia.

9. Del análisis de la LBRL, en la que determinados artículos ordenan la coordinación entre la Administración del Estado o Administración Autonómica y la Administración Local, deducimos las siguientes notas: el ente al que se le atribuye la coordinación, en un supuesto determinado, ejerce un poder de dirección y de supremacía en ese supuesto concreto; la relación intersubjetiva ha de estar definida en una norma que venga respaldada por la correspondiente atribución competencial; el ejercicio de las funciones coordinadoras ha de llevarse a cabo respetando la autonomía de las entidades coordinadas; la coordinación es necesaria cuando varios sujetos dotados de autonomía han de gestionar los mismos intereses o coinciden en el mismo cometido; la coordinación se lleva a cabo realizando otras funciones: legislando, planificando, organizando; la coordinación se diferencia de la cooperación y colaboración en que estas últimas tienen carácter voluntario; se coordina para conseguir una actuación administrativa eficaz y coherente, reconduciendo a la unidad el ejercicio de las competencias de las diferentes

organizaciones territoriales dotadas de autonomía, con la pretensión de alcanzar un objetivo común determinado.

10. En referencia a las relaciones de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la CE no establece una solución concreta. Tampoco encontramos una teorización general sobre la misma en la normativa sectorial. En cambio, sí que encontramos unas pautas en la jurisprudencia del TC en relación con los sujetos que intervienen en la relación y con los títulos competenciales que habilitan la coordinación. Respecto a la primera cuestión, el TC afirma que la coordinación le corresponde hacerla al Estado y éste al ejercerla deberá respetar las competencias de las Comunidades Autónomas. En relación al segundo punto, el TC establece que los títulos competenciales que habilitan que el Estado coordine son la competencia de coordinación general de los artículos 149.1.13, 15 y 16 CE, la competencia que tiene el Estado para dictar legislación básica, y la competencia del Estado para legislar sobre una materia determinada. Mediante ellos, el Estado puede coordinar directamente a través de las normas jurídicas y también en estas normas el Estado siempre podrá establecer diferentes técnicas coordinadoras donde él asuma poder de decisión. Dentro de estos títulos competenciales hemos de establecer diferencias, ya que cuando el Estado ejerza la competencia de coordinación general de los artículos 149.1.13, 15 y 16 CE su función coordinadora podrá ser más intensa y limitadora de las competencias de las Comunidades Autónomas que cuando el Estado dicte normas en ejercicio de la competencia para dictar las bases sobre una materia determinada. El Estado, en ambos casos, al ejercitar dichas competencias no podrá dejar vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. En cambio, cuando el Estado coordina utilizando competencias normativas plenas no sufre, obviamente, dicha limitación con relación a la función normativa.

11. Ante la deficiente y escasa ordenación general sobre la coordinación y las a veces poco claras SSTC, constatamos el decisivo papel de la doctrina en la configuración de la coordinación con las notas características que hemos estudiado. De manera que, tanto la legislación como la jurisprudencia se han desarrollado bajo el importante influjo de la literatura científica, que ha permitido diferenciar de forma clara la coordinación respecto de otras figuras afines, como la cooperación o colaboración, determinando que un rasgo definidor y característico de la coordinación es el poder de dirección o de decisión que tiene el ente que coordina sobre el resto de entes coordinados en un supuesto determinado, ya que la cooperación o colaboración sitúa a los sujetos afectados en un plano de igualdad y es a partir de su libertad y voluntariedad que los mismos deciden deliberar, consultarse o crear un ente determinado para ordenar su actividad de manera conjunta, manteniendo cada sujeto su capacidad de decisión.

12. De la posición mayoritaria de la doctrina y, en especial, de la plasmación de las circunstancias y evolución de la teoría de dos autores (ALBERTÍ ROVIRA y MUÑOZ MACHADO), junto con el análisis de la jurisprudencia del TC y de nuestra legislación positiva, llegamos a la conclusión que en toda coordinación *necesariamente* tendrá que existir el elemento directivo o decisorio. Por otro lado, la coordinación también *podrá* consistir en un método, en el que la decisión corresponderá al sujeto coordinador. En este método adopta un papel fundamental la participación de los sujetos afectados, que desembocará de manera natural en una decisión adoptada por el sujeto coordinador, una vez oídos el resto de sujetos intervinientes, y que obligará al resto de sujetos a su cumplimiento.

13. Por un lado, el Estado puede coordinar directamente la actuación de las

Comunidades Autónomas legislando o normando sobre un aspecto concreto, de manera que éstas últimas se encuentren vinculadas a su cumplimiento y, por otro lado, el Estado también podrá coordinar estableciendo, a través de la legislación, técnicas coordinadoras que le atribuyan poder de decisión (la actividad planificadora, la actividad de los órganos estatales de coordinación que, evidentemente, han de tener facultades decisorias, los procedimientos conjuntos, etc...). De manera que existe una coordinación que se materializa simplemente normando y técnicas coordinadoras que necesitan de una actuación administrativa, aunque las primeras también tengan por objeto la actividad ejecutiva o administrativa.

14. El principio de integración que busca que las diferentes partes y/o sectores pasen a formar parte de un todo aparece como razón de ser y motivo de los diferentes instrumentos y estrategias que se establecen en el ámbito de la Comunidad Europea para conseguir una protección elevada del medio ambiente. A título de ejemplos podemos citar: el Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Este principio se recoge en el art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y responde a la necesidad no solo de integrar la protección medioambiental en el resto de políticas y acciones de la Comunidad, sino también de tener en cuenta que en materia medioambiental los diferentes sectores se encuentran interrelacionados y son interdependientes y, por tanto, hay que tomar decisiones que eviten la transferencia de contaminación de un medio a otro.

15. Tras estudiar el concepto de coordinación y del de integración, llegamos a

las siguientes conclusiones respecto a la relación entre ambos: la coordinación es la acción, la integración es el resultado; la integración es el objetivo final de la coordinación, cooperación y colaboración; ambos conceptos se relacionan con el de participación, ya que se integra a través de procedimientos de decisión que coordinan y garantizan la participación de los diferentes actores implicados; la integración implica entrar a formar parte de un todo de una manera plena, mientras que para hecer efectivo el principio de coordinación puede ser suficiente buscar la coherencia y la armonización en las actuaciones de las diferentes Administraciones o sectores implicados. En este sentido, podríamos decir que la integración representa un resultado más intenso y que la coordinación implica una actuación que puede buscar este resultado, pero también otros.

16. Después de analizar la delimitación del contenido de los planes de ordenación del territorio a través del estudio de la competencia material y sus límites, llegamos a la conclusión de que la ordenación del territorio como competencia, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas, puede resultar en algunos casos condicionada por el ejercicio de algunas de las competencias que la CE reserva al Estado ya que, como ha manifestado en varias ocasiones el TC, la competencia autonómica de ordenación del territorio no puede significar una eliminación de las competencias de planificación que ordenan el medio físico y que son la materialización de lo que dispone la normativa básica, plena o coordinadora estatal.

17. Del análisis de la delimitación del contenido de los planes de los espacios naturales, deducimos que el Estado coordina estableciendo, a través de normas básicas, el contenido genérico y las normas de prevalencia, en relación con otros planes de ordenación territorial o física existentes, de los PORNA, planes cuya elaboración, aprobación y ejecución es competencia de

las Comunidades Autónomas. Con relación a los PRUG de los Parques Nacionales, la normativa básica estatal también coordina determinando el contenido abstracto, las normas de prevalencia, el procedimiento de elaboración y aprobación, y la vigencia de unos planes que aprueba la Comunidad Autónoma respectiva. Por otro lado, el Estado coordina a través del dictado de unas Directrices, en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que han de observar las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar y aprobar los PRUG de los Parques Nacionales. De acuerdo con la reciente STC 101/2005, de 19 de abril, para que las Directrices del Plan Director de la Red de Parques Nacionales tengan el carácter de básicas solo podrán imponer límites al ejercicio de determinadas actividades pero no podrán ir más allá, estableciendo una regulación de las mismas de mayor alcance, aunque la citada regulación tenga carácter ambiental.

18. Con relación a la delimitación del contenido de los PPHHC, queremos señalar que su carácter básico y vinculante, por su directa relación con la ordenación general de la actividad económica, es propia de todos los PPHHC, no solo de los intercomunitarios sino también de los intracomunitarios. Esta realidad también significa que tales contenidos, siempre que se mantengan dentro de sus límites, han de ser respetados y tenidos en cuenta por las otras planificaciones que ordenan el medio físico, con independencia de la Administración territorial que las elabore. Se trata de una determinación que vincula en sentido negativo, condicionando y limitando de manera negativa la ordenación que lleva a cabo otra planificación.

19. De acuerdo con la distribución de competencias que resulta de la CE y de los Estatutos de Autonomía, y que el TC ha tenido en cuenta en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, al declarar la inconstitucionalidad

de varios artículos de la LCEN señalados como básicos, el Estado no interviene a través de ninguna técnica coordinadora en el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORNA. De manera que queda en manos del legislador autonómico la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de los PORNA, que creemos que tendrá que incorporar sobre todo técnicas de coordinación interorgánicas que han de servir, entre otras finalidades, para lograr, de acuerdo con el art. 5 de la LCEN, que es un precepto de carácter básico, que las disposiciones de los PORNA se integren en los planes de ordenación del territorio, ya que estos últimos no podrán alterar o modificar dichas determinaciones. Con relación a los PRUG el legislador estatal establece en el art. 19.1 de la LCEN, que también tiene carácter básico, un mecanismo procedimental de coordinación intersubjetivo en virtud del cual se impone a las Administraciones competentes en materia urbanística que evacuen un informe de manera preceptiva. Esta medida garantiza que los PRUG no se elaboren de espaldas a la materia urbanística y que el planeamiento urbanístico conozca de las determinaciones de los PRUG para incorporarlas, en la medida en que sea necesario, a la planificación urbanística, desde el momento que el art. 19.2 de la LCEN establece una norma de prevalencia que expresa que los PRUG prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico y, en caso necesario, la normativa urbanística se revisará de oficio por los órganos competentes.

20. En el procedimiento de elaboración y aprobación de los PPHHC intracomunitarios el Estado interviene, apoyado en la competencia del art. 149.1.13 CE, estableciendo la necesidad de prever (en el art. 41.3 TRLA), por el titular de la potestad reglamentaria, la participación de los departamentos ministeriales interesados y los plazos para la presentación de las propuestas por los organismos correspondientes, con el objetivo de conseguir la integración de voluntades y actividades afectadas por el

procedimiento de elaboración del plan. Además, el TRLA prevé la aprobación por el Gobierno, mediante Real Decreto, de los citados planes siempre que éstos se ajusten a los objetivos establecidos, al ámbito territorial correspondiente, se considere su contenido público y vinculante, se incluya el contenido determinado como obligatorio, no afecte a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomode a las determinaciones del PHN. A través de este acto final de aprobación el Gobierno coordina la decisión de las Comunidades Autónomas con las exigencias de la política hidráulica.

21. En el procedimiento de elaboración y aprobación de los PPHHC intercomunitarios, existen técnicas de coordinación que sirven para que las Comunidades Autónomas puedan hacer oír su voz con relación a sus necesidades hídricas y los requerimientos hidrológicos de los espacios naturales y, también, para que estas puedan manifestar su opinión con relación a los contenidos que se propongan en el PH que puedan afectar y condicionar los usos del suelo. De manera que este procedimiento sirve para integrar y resolver las diferentes voluntades, actividades y necesidades existentes. Estos procedimientos son necesarios y llevan a cabo un papel trascendental, si se desarrollan con voluntad de integración y armonización de intereses, para evitar que las normas de prevalencia tengan que ponerse en práctica por la existencia de contradicción o incompatibilidad entre planes que ordenan el mismo medio físico. Como ya manifestamos en el epígrafe dedicado a la coordinación, no solo se coordina ejerciendo una determinada facultad decisoria sino que también se coordina ordenando procedimientos concretos en los que se regula la participación de los diferentes entes interesados para posibilitar la integración de voluntades y necesidades y la actuación coherente de las diferentes Administraciones Públicas que ejercen sus competencias sobre un mismo espacio físico.

22. Como regla general, el sistema de coordinación entre planes que tienen como objetivo la protección del medio físico a través de su ordenación directa tendría que utilizar, en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del territorio, mecanismos de coordinación. Es evidente que, en este ámbito, el conocimiento y la existencia de las normas de prevalencia provoca que aunque éstas no operen directamente lo hagan soterradamente, ya que en el procedimiento de elaboración de los planes lo lógico es que las diferentes Administraciones tengan en cuenta como les pueden afectar o condicionar los otros planes a través del juego de tales normas. Ahora bien, en relación con las cuestiones que afectan a la protección física y utilización del demanio público natural creemos que en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes que ordenan el territorio es necesaria la previsión de un mecanismo de coordinación estatal que garantice la incorporación e integración de los condicionamientos protectores del demanio, que siempre serán limitados y tendrán carácter negativo, y a partir de ahí la Comunidad Autónoma podrá pasar a ordenar positivamente y directamente el territorio con más datos, conocimiento, racionalidad, coherencia y sostenibilidad. Estos mecanismos coordinadores existen, como hemos estudiado, en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos de Estado y de la Marina Mercante y, aunque con diferente configuración, consideramos que todos ellos permiten garantizar la incorporación e integración de los condicionamientos protectores del demanio en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes que ordenan el territorio.

23. Nos parece transcendente llamar la atención sobre el deficiente mecanismo de coordinación estatal existente con relación a la protección y utilización del dominio público hidráulico en el procedimiento de elaboración

de los planes de ordenación territorial. Con relación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias en el art. 25.4 TRLA se establece la necesidad de un *informe previo* emitido por las Confederaciones Hidrográficas cuando los planes, que las Comunidades Autónomas han de aprobar en ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo, afecten el *régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía*, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidrológica intercomunitaria. Aparte de considerar este *informe previo* como un instrumento insuficiente para garantizar la incorporación efectiva de los condicionamientos relativos a la protección física del demanio hídrico y a la garantía de su utilización en los planes de ordenación del territorio y urbanismo, constatamos además que éste no ha sido operativo debido, principalmente, a que la remisión reglamentaria existente en el art. 25.4 TRLA, con relación a la determinación de los plazos y supuestos en que se ha de evacuar el informe, no se ha llegado a materializar, y a que se establecía que a falta de emisión del informe en el plazo indicado éste se entendía favorable. Confirma nuestra tesis relativa a la insuficiencia del mecanismo de coordinación establecido, el hecho de que pocas semanas antes de cerrar este trabajo se reformara parcialmente el art. 25.4 TRLA en el sentido de intentar reforzar el papel del informe estableciendo la necesidad de un *pronunciamiento expreso* de la Confederación Hidrográfica sobre la existencia o inexistencia de recursos cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos y cambiando el sentido del informe a desfavorable si no se emite en plazo. Según nuestro parecer la reforma se ha quedado, sin embargo, a medio camino. Al informe se le ha de dotar de la fuerza necesaria para garantizar la incorporación e integración de los condicionamientos protectores del demanio y se ha de

llevar a cabo una interpretación amplia de los supuestos materiales cuya afectación requiera del susodicho informe con la pretensión de que se incluyan los supuestos señalados en el capítulo tercero de este trabajo, que son aspectos materiales que van más allá de las demandas hídricas y abarcan la protección del demanio hídrico.

24. En la Comunidad Europea, se tiende cada vez mas a la integración de los distintos instrumentos de intervención ambiental. Un ejemplo de esta tendencia lo tenemos en la autorización ambiental integrada introducida por la Ley 16/2002, de 1 julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, a fin de transponer la Directiva 96/61/CE del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. En este caso, cuando la actividad inductrial que va a ser objeto de autorización ambiental integrada por la Comunidad Autónoma produzca vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, la ley exige la emisión de un informe vinculante del organismo de cuenca respectivo, mecanismo establecido para posibilitar la coordinación entre Administraciones, ya que la Administración que otorga la autorización no tiene competencias sobre los aprovechamientos del dominio público hidráulico de las cuencas intercomunitarias. Debería existir también, con relación a la planificación de la ordenación del territorio, un mecanismo similar de integración eficaz y operativo de los condicionamientos derivados de los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios.

25. Habría que establecer mecanismos que coadyuvaran a una integración de los distintos instrumentos de planeamiento sobre todo por lo que hace a la protección del recurso hídrico y su entorno. La normativa estatal solo establece el trámite del informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación del territorio

en el caso que afecten a terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los PPHHC intercomunitarios (art. 128.3 TRLA). Esta previsión pone de manifiesto la importancia que se da a las obras hidráulicas en los PPHHC, por encima de otras cuestiones. Esta realidad se hereda del siglo XX donde los PPHH han sido planes de obras hidráulicas, al menos hasta la actual redacción de los PPHHC. No discutimos la importancia de las obras hidráulicas, pero si que criticamos que la protección del recurso y su entorno no este a la par o a la misma altura que las citadas obras. Esto se refleja en la inexistencia de un mecanismo coordinador que garantice que las previsiones protectoras del recurso y del entorno, que se contemplan en los PPHHC intercomunitarios, condicionen los usos del suelo.

26. Con relación a los órganos que intervienen en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes objeto de estudio en el capítulo segundo, podemos afirmar que el órgano que lleva a cabo una función coordinadora fundamental es el Consejo del Agua de las cuencas intercomunitarias. Se trata de un órgano estatal que forma parte de las Confederaciones Hidrográficas que contempla en su composición una importante presencia de las Comunidades Autónomas que forman parte de la cuenca y, por tanto, posibilita la integración y cohesión de las diferentes voluntades e intereses en presencia en un órgano estatal que diseña una planificación de competencia estatal que puede afectar y condicionar fuertemente la ordenación del suelo. De manera que mediante el Consejo del Agua de la cuenca las Comunidades Autónomas intervienen e influyen en la gestión y planificación del agua a través de un órgano que tiene atribuidas tanto facultades de informe como decisorias. En el ámbito de los PPHHC intracomunitarios la normativa estatal coordinadora contempla la necesidad de que las Comunidades Autónomas creen unos órganos colegiados donde se

garantice la presencia de todas las Administraciones Públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas, en particular, de la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo terrestre, puertos de interés general y marina mercante. La normativa estatal también prevé que los PPHHC intracomunitarios se sometan a una aprobación final reglada por el Gobierno estatal.

27. Del estudio de las normas estatales que coordinan la ordenación ambiental del medio físico a través del instrumento de la planificación en general y en concreto del análisis de las normas de prevalencia, que son aquellas normas coordinadoras que se justifican por la obligatoriedad y carácter vinculante de todos los planes objeto de estudio, de manera que en el caso de contradicción del contenido de los planes nos dicen qué planes prevalecen siempre que éstos no se hayan extralimitado en su contenido de acuerdo con el reparto competencial, llegamos a la conclusión de que el principio de desarrollo sostenible constituye la guía de este sistema normativo desde el momento que se postula la prevalencia de los planes que tienen un mayor contenido protector sobre los recursos naturales, aunque esta prevalencia quede limitada por el principio de especialidad. Aparte de esta apreciación señalada, de carácter general, consideramos muy necesario que, ante el deficiente mecanismo de coordinación establecido en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planificación del suelo con relación al contenido de los PPHHC (art. 25.4 TRLA) y ante la no inclusión expresa de todo el contenido de los PPHHC que puede limitar los usos del suelo en la norma de prevalencia del art. 43.3 TRLA, se establezca una norma de prevalencia que atribuya, al igual que determina el art. 5.2 de la LCEN, la prevalencia de las determinaciones de los PPHHC sobre los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo y en el caso que estos

últimos resulten contradictorios con los PPHHC, la obligación de adaptarse a éstos. Con la previsión de que entre tanto la adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PPHHC se aplicaran, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo existentes. Esta norma de prevalencia se tendría que aplicar siempre que los PPHHC se ajusten a su contenido propio y específico.

28. Con relación a las previsiones sobre las zonas inundables en los PPHHC, se contempla que estos establezcan los criterios sobre los estudios, las actuaciones y obras a realizar e incluyan un programa que ha de conducir a delimitar las zonas inundables. Todo ello, con la finalidad de prevenir y evitar daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos. Esta es la razón por la cual, según la STC 227/88, este contenido se reconduce a la materia de "protección civil". Una vez que se hayan delimitado dichas zonas se ha de remitir la información a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio, planeamiento urbano y protección civil. La delimitación de las zonas inundables se ha de tener en cuenta por las Administraciones competentes en la planificación del suelo. Además, en la zona inundable que coincida con la zona de policía se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes. De entrada, de acuerdo con el art. 9 de la LRSV, entendemos que dichos terrenos se han de clasificar como suelo no urbanizable, ya que estamos ante una zona que presupone esta limitación para proteger el dominio público hidráulico. Para asegurar la realidad de estos condicionantes, recordemos que el art. 25.4 del TRLA establece que las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo sobre los planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en ejercicio de sus competencias siempre que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en

terrenos de dominio público hidráulico y *en sus zonas de servidumbre y policía*, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica. Hay que enfatizar también que la realización de cualquier obra o trabajo en esta zona de policía requerirá autorización administrativa del organismo de cuenca. Por ello, consideramos interesante la opción de ampliar la zona de policía hasta hacerla coincidir con la zona inundable, lo que redundaría en un incremento muy notable de las medidas protectoras.

29. Una de las cuestiones que nos planteamos es: ¿qué sucede con las zonas inundables no incluidas dentro de la zona de policía? y que por tanto no gozan de los mecanismos de salvaguarda ante la ordenación y los usos del suelo que establece la legislación de aguas (art. 25.4 TRLA y art. 9 RDPH), y que tampoco se encuentran dentro de la delimitación de una zona de riesgo en los Planes de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones, porque no existen los componentes materiales y personales que se tienen en cuenta en su delimitación y, por tanto, no gozan de la cautela de ser clasificados como suelo no urbanizable de acuerdo con el art. 9 de la LRSV. Estas zonas del territorio se han de tener en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables. Por ello, en la reforma de la LA que introduce la Ley 46/99, se incorpora el actual apartado 2 al artículo 11 del TRLA que se pronuncia en este sentido. No existe, sin embargo, ningún mecanismo de control al respecto y por tanto la Administración competente de la planificación del suelo se encuentra poco vinculada a las limitaciones que significan *per se* los usos racionales del suelo en las zonas inundables. Se trataría de establecer, de *lege ferenda*, un mecanismo coordinador donde los organismos de cuenca establezcan y determinen cuando la ordenación del suelo afecta a las zonas inundables delimitadas en desarrollo de los PPHHC, para perpetuar que estas zonas queden libres de elementos materiales y personales y evitar que se

transformen en zonas de riesgo. El problema también se podría solucionar estableciendo que la delimitación de las zonas inundables se incorpore y contemple en los propios PPHHC, de manera que pudiéramos hacer entrar en juego la regla del art. 9 de la LRSV, que exige que los riesgos naturales estén acreditados en el planeamiento sectorial, y el art. 25.4 TRLA, interpretando que dentro de la afectación "al régimen y aprovechamiento" de las aguas continentales se incluye el supuesto de la afectación a las zonas inundables delimitadas en los PPHHC.

30. En definitiva, existe una doble consideración con relación a la ordenación de las zonas inundables por parte de la legislación de aguas y por parte de la legislación de protección civil. Aunque sólo en relación con la primera, y siempre que la zona inundable se encuentre dentro de la zona de policía, existen mecanismos de vigilancia y de control por parte de los organismos de cuenca del cumplimiento, en la planificación de los usos del suelo, de los condicionantes que se establecen. Por otro lado, en relación con las zonas inundables que ni están incluidas dentro de la zona de policía ni se encuentran delimitadas en los Planes de Protección Civil como zonas de riesgo, no encontramos ninguna norma limitadora de sus usos que tenga que cumplir la Administración encargada de planificar los usos del suelo.

31. Después del análisis de los diferentes PPHHC intercomunitarios en relación con las zonas inundables, llegamos a la conclusión de que los PPHHC no se han limitado a prever la delimitación de dichas zonas, sino que han ido mas allá y han establecido medidas estructurales y medidas de ordenación valorando los posibles riesgos. Creemos que este contenido queda incluido perfectamente en lo que se entiende por prescripciones genéricas de coordinación con relación a "los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a

inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos", de acuerdo con la STC 227/88. Además, en muchos de estos PPHHC se establecen mandatos con relación a una cuestión que la normativa no ha cubierto y tratado suficientemente: *la necesaria protección de las zonas inundables frente a determinados usos del suelo*, aunque la zona inundable no este dentro de la zona de policía y aunque esta no se clasifique como zona de riesgo en los Planes de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones.

32. Las medidas para la conservación y recuperación del entorno del art. 42 TRLA hacen referencia, según la STC 227/88, a la zona de policía. En el caso de que el organismo de cuenca decida extender la zona de policía más allá de los 100 metros que establece la norma, se tendría que recoger en el PHC respectivo, ya que estamos ante una medida concreta de conservación y recuperación del entorno afectado. De acuerdo con la posibilidad que deja abierta el apartado d) del art. 9.1. RDPH, se pueden establecer nuevas limitaciones a los usos del suelo en la zona de policía que, por lo que acabamos de decir, también se tendría que incorporar a los PPHHC. Es importante que los PPHHC contemplen estas determinaciones, desde el momento que el art. 25.4 TRLA prevé que el informe previo, con relación a los planes que ordenan los usos del suelo, se ha de realizar teniendo en cuenta lo previsto en la planificación hidráulica. La exigencia de autorización administrativa previa del organismo de cuenca para poder ejecutar cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces representa un segundo control, en este caso indirecto, de los planes que ordenan los usos del suelo.

33. Del análisis realizado de los diferentes PPHHC con relación a las zonas de policía y a las medidas para la conservación y recuperación del entorno afectados, vemos que estos establecen la necesidad de delimitar las zonas de policía de determinados tramos fluviales, de algunos embalses y zonas

húmedas de interés de la cuenca. Delimitación que no se concreta en los planes sino que se configura como una actividad a realizar de cara al futuro. En el PH del Tajo se prevé un procedimiento simplificado para incorporar las delimitaciones realizadas al plan. También queremos destacar que los PPHH o bien establecen determinados condicionamientos en los usos de las zonas de policía, o bien promueven determinadas actuaciones proteccionistas en dichas zonas o señalan la oportunidad de contemplarlas en un futuro.

34. Aunque de acuerdo con un criterio de interpretación amplio podríamos considerar que los perímetros que se establecen para proteger a las aguas subterráneas frente a la degradación y contaminación afectan al "régimen y aprovechamiento" de las aguas continentales y que, por tanto, según el art. 25.4 TRLA, la Confederación Hidrográfica tendría que emitir informe previo con relación a los planes que ordenan el territorio que les afecten, se trata ésta de una interpretación forzada. De manera que el art. 25.4 TRLA tendría que ser más explícito y completo en referencia al ámbito de afectación relacionado con la protección de las aguas continentales e incluir de manera expresa "los perímetros de protección establecidos para proteger las aguas subterráneas frente a la degradación y contaminación". Estos perímetros, al igual que la zona de policía, tienen como objetivo la protección del dominio público hidráulico ante la contaminación, el deterioro y la degradación, aunque los primeros se refieren principalmente al dominio público hidráulico subterráneo y los segundos al dominio público hidráulico superficial.

35. Del estudio de los diferentes PPHHC realizado, llegamos a la conclusión que solo el PHC del Guadalquivir determina y concreta perímetros de protección. El PHC del Tajo se limita a definir un amplísimo perímetro para usos urbanos y, dentro de él, en el caso que se soliciten concesiones para nuevas captaciones de agua se tendrán que proponer perímetros de protección

al amparo del art. 173 del RDPH. La mayoría de planes prevén la delimitación de los perímetros de protección como parte de su desarrollo (PHC del Sur, PHC del Júcar y PHC del Ebro) y otros planes, los menos, realizan afirmaciones genéricas que no comprometen a ninguna actuación al respecto (PHC del Duero). En algún plan no se hace ni siquiera referencia a los perímetros de protección, solo se alude a unidades hidrológicas que cuentan con la declaración de sobreexplotación (PPHHC Guadiana I y II) o a la necesidad de proteger los acuíferos, pero sin especificar a través de que mecanismos (PPHHC Norte I, II y III). Finalmente, en el PHC del Segura ni se hace referencia a los perímetros de protección ni a la protección de los acuíferos. Creemos que el hecho que solo el PHC del Guadalquivir se haya atrevido a definir los perímetros de protección responde a la dificultad de conocer la realidad hidrogeológica de cada una de las cuencas. Para ello hace falta estar dotado del personal técnico y de los recursos materiales necesarios y haber trabajado en la realización de estudios hidrogeológicos. En muchos casos los organismos de cuenca no están dotados de personal especializado para ello. De acuerdo con las previsiones de algunos de estos planes (PPHHC del Sur, del Júcar y del Ebro), cuando entre en vigor la revisión de los PPHHC, el 31 de diciembre de 2009, la determinación de estos perímetros tendría que ser una realidad.

36. En virtud de los apartados tres y cuatro del art. 128 TRLA los planes de ordenación del territorio y urbanismo están sometidos, con relación a las reservas de terreno para las infraestructuras básicas requeridas por el PHC, a los mecanismos y mandatos de coordinación y control siguientes: trámite de informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente antes de aprobar, modificar o revisar los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística, y mandato de clasificar y calificar los terrenos reservados en los PPHHC de forma adecuada. Los mecanismos citados afectan no solo a los

terrenos reservados en la planificación hidrológica de cuenca para las infraestructuras básicas (de acuerdo con el art. 43.1 y art. 42.1,g), o') TRLA), sino también a los terrenos reservados en la planificación hidrológica de cuenca para la realización de obras hidráulicas de interés general y a los terrenos previstos para la realización de proyectos y obras hidráulicas de interés general contemplados en los PPHHC. Se amplía, en virtud de estos apartados del art. 128 TRLA y con relación a las obras hidráulicas, el ámbito territorial en el que los PPHHC prevalecen sobre los planes de ordenación de los usos del suelo.

37. Con relación a los terrenos previstos para la realización de proyectos y obras hidráulicas de interés general contemplados en los PPHHC, de la redacción del apartado tercero del art. 128 TRLA no queda claro si los terrenos previstos para las infraestructuras se han de contemplar necesariamente en el PHC respectivo, para que se ponga en marcha el mecanismo de coordinación correspondiente, o lo que se ha de contemplar son solo los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas. De la redacción del apartado y, en concreto, de la palabra "previstos" parece deducirse que en el propio PHC se han de contemplar tales terrenos. El problema es que en los PPHHC actuales no se contempla este contenido potestativo del art. 43.1 TRLA, que es el presupuesto del que se parte para que estos mecanismos de coordinación sean operativos. Creemos que la solución a muchos problemas que presentan los PPHHC pasaría por articular un mecanismo de reforma de los PPHHC rápido y ágil, es decir que estos se conviertan en mecanismos flexibles y adaptables, dentro del marco legislativo establecido.

38. A pesar de que en los PPHHC intercomunitarios se contemplan las infraestructuras básicas requeridas por el plan (en el PHC del Ebro se

relacionan las obras hidráulicas necesarias a realizar en los dos horizontes temporales previstos; en los PPHHC Guadiana I y Guadiana II se mencionan las obras que existen y las que se prevén construir en el futuro; en el PHC del Duero se establecen las obras hidráulicas que ya existen y las que se tienen que construir; en el art. 45.2 del PHC del Tajo se afirma que "constituyen infraestructuras básicas del Plan las que figuran en el art. 61 del Documento Normas del Plan"; en el PHC del Sur se señalan las obras hidráulicas existentes, no se enumeran las que se tiene previsto realizar en el futuro), en ninguno de ellos se materializa la posibilidad de establecer las reservas de terrenos necesarias para realizar las obras hidráulicas previstas. Nosotros consideramos que ello se debe, en primer lugar, a que estamos ante un contenido potestativo y, ante la falta de obligación de incluir este contenido, se ha optado de forma generalizada por no determinarlo, entre otros motivos porque el conocimiento exacto de los terrenos que se han de reservar no se tiene hasta que se aprueba el proyecto de obras correspondiente, y dado que lo normal es que los proyectos de obra no estuvieran aprobados cuando se redactaron los PPHHC intercomunitarios difícilmente se podía incluir este contenido objeto de estudio en los PPHHC correspondientes. Por otro lado, parte de la funcionalidad de las reservas de terrenos queda cubierta a través de la posibilidad de utilizar de manera directa la institución de la expropiación forzosa, teniendo en cuenta la regulación de la declaración de utilidad pública tal como aparece en los arts. 44 y 130 TRLA. En concreto, en el art. 44.2 se afirma que "la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca implicará la declaración de utilidad pública de los trabajos de investigación, estudio, proyectos y obras previstos en el plan". A pesar de ello, es evidente que, al no incluir este contenido potestativo en los PPHHC, se dejan de cumplir los presupuestos jurídicos para poder aplicar los mecanismos de coordinación estudiados. A no ser que entendamos que, de acuerdo con el art. 128.3 TRLA, para que opere el mecanismo de

coordinación establecido no se exige que haya una reserva de terrenos en los PPHHC, sino que basta con que se contemplen únicamente los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas. Ahora bien, si nos acogemos a esta interpretación ya no nos estaremos refiriendo al objeto de nuestro estudio que son, como sabemos, las reservas de terreno establecidas en los PPHHC intercomunitarios que sean necesarias para las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

39. Con relación a las zonas protegidas declaradas por las autoridades ambientales hemos de decir que tanto su clasificación como sus condiciones de protección se han de recoger en los PPHHC correspondientes y a su vez todas estas disposiciones han de ser respetadas por los instrumentos de ordenación del territorio (arts. 43.2 y 3 TRLA). Por otro lado, las zonas protegidas contempladas en los PPHHC por determinación de la propia planificación se coordinaran con los planes de ordenación del territorio y urbanismo a través de la emisión de un informe previo emitido por la Confederación Hidrográfica cuando éstos afecten al "régimen y aprovechamiento de las aguas continentales", teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica (art. 25.4 TRLA). Podemos decir, en este caso, que el mecanismo de control y coordinación no es lo suficientemente claro a la hora de cubrir todo el contenido de los PPHHC referente a estas zonas que puede condicionar directamente la ordenación del territorio y, de *lege ferenda*, proponemos una manifestación mas amplia y explícita en este sentido, para que queden incluidas estas zonas de manera expresa. En esta línea, semanas antes de cerrar este trabajo a través de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, se añade un párrafo que, aunque no articula ningún mecanismo procedimental, establece un mandato que postula que los instrumentos de ordenación urbanística contendrán las previsiones adecuadas para garantizar

la no afectación de los recursos hídricos y de los perímetros de protección establecidos de las zonas protegidas determinadas por la propia planificación hidrológica de cuenca.

40. Del análisis de todas las zonas declaradas de protección especial en los diferentes PPHHC creemos conveniente destacar que los PPHHC, aparte de recoger la clasificación de las zonas de protección especial y las condiciones para su protección establecidas por la autoridad ambiental correspondiente, contemplan otras zonas de protección que no quedan incluidas en las que se señalan en el art. 43.2 TRLA (se trata de los PPHHC del Tajo, Duero, Sur, Ebro, Guadalquivir, Júcar, Norte I, II y III). De manera que desde la planificación hidrológica ya se consideraba que era necesario tener presentes otras zonas como de especial protección. Esta necesidad ha sido con posterioridad trasladada al art. 99 bis TRLA, a través de su reforma por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y a la nueva redacción del art. 42.1.b. c') TRLA, establecida a través de la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. Estas previsiones significan un plus de protección que va mas allá de la protección de los espacios naturales. En el nuevo art. 99 bis TRLA se tienen en cuenta los múltiples usos y necesidades del recurso, sobre todo en la calidad adecuada y con el art. 42.1.b. c') TRLA, recientemente modificado, se pretende preservar los tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Con relación a la opción que se establece en el art. 90 RAPAPH, entre la posibilidad de establecer las condiciones de protección de las zonas declaradas de protección especial de forma expresa o bien a través de una remisión concreta a los preceptos vigentes en la legislación ambiental, hemos de decir que todos los PPHHC han optado por la segunda opción. Nos parece importante señalar que hay varios planes, como el del Tajo, Duero y Ebro,

que al referirse a los embalses como zonas a proteger hacen una llamada a la necesidad de que las Comunidades Autónomas establezcan los correspondientes planes de ordenación o planes indicativos de usos que han de servir para fijar las áreas de protección y establecer las limitaciones de usos. Estos planes se han de elaborar en colaboración con la Administración hidráulica.

41. Por la falta de inclusión de manera explícita y clara en el art. 25.4 TRLA de todo el contenido de los PPHHC que pueden condicionar de manera directa los planes de ordenación del suelo, ante el deficiente e insuficiente mecanismo de coordinación establecido y su inoperatividad práctica hasta el momento por una falta de desarrollo reglamentario, defendemos la necesidad de ampliar el contenido que ponga en marcha el mecanismo coordinador establecido teniendo en cuenta que éste se ha de diseñar de manera que signifique una mayor seguridad y certeza con relación a los supuestos de aplicación y un mayor grado de vinculación para la ordenación del suelo.

42. Del estudio de los diferentes PPHHC en relación a los diferentes contenidos apuntados en el epígrafe I del capítulo tercero, llegamos a las siguientes conclusiones: los PPHHC cubren carencias o deficiencias detectadas en la normativa que regula la ordenación de las zonas inundables y las zonas de protección; aunque de acuerdo con la normativa hay una obligación de plasmar determinados contenidos, en general, podemos decir que la territorialización de estos contenidos en los diferentes PPHHC deja mucho que desear, es muy pobre y decepcionante. Esperemos que los próximos planes sean más completos en este sentido y la materialización y concreción de sus contenidos sea real, tal como lo ha previsto la normativa; hay PPHHC, como el del Segura, que omiten pronunciarse con relación a

muchos de los contenidos obligatorios estudiados en el epígrafe I del capítulo tercero que, como sabemos, son contenidos proteccionistas y, por tanto, con una alta sensibilidad ambientalista. Estas omisiones pueden explicarse por la falta de medios económicos, por la ausencia de estudios y de conocimiento del comportamiento de los recursos de la cuenca, por la falta de personal técnico preparado para llevar a cabo tal labor o por la ausencia de una valoración medioambiental en la planificación del dominio público hídrico y su entorno afecto al mismo.

43. El estudio del significado y trascendencia del contenido de los PPHHC, estudiado en el epígrafe II del capítulo tercero (1. los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos. 2. la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural. 3. un resumen del análisis económico del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes. 4. la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias y el resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos. 5. las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles), nos lleva a la conclusión que una ordenación del territorio racional y coherente lo ha de tener necesariamente en cuenta y, por tanto, la planificación que ordena los usos del suelo se encuentra condicionada, aunque sea indirectamente, por el citado contenido. Dicho contenido limitador, aunque no se proyecte directamente sobre el territorio, puede tener

mucha más transcendencia, importancia y repercusión que los condicionamientos estudiados en el epígrafe I del mismo capítulo tercero.

44. En aras a posibilitar y facilitar el condicionamiento indirecto de la planificación del suelo por parte de los contenidos de la planificación hidrológica de cuenca acabados de mencionar, existen en el art. 25 TRLA, aparte del apartado 4 tantas veces citado y también aplicable en este caso, los apartados 1 y 2 que facilitan la mutua colaboración entre las Comunidades Autónomas y los organismos de cuenca, a través de la incorporación de las aquéllas a la Junta de Gobierno de estos organismos y mediante la celebración de convenios de colaboración entre las Comunidades Autónomas y los organismos de cuenca para el ejercicio de sus respectivas competencias.

45. Analizamos la importancia del agua y su comportamiento como recurso natural para llegar a las siguientes conclusiones: el origen de la vida va necesariamente unido a la existencia de agua, ya que este recurso es el compuesto principal de la materia viva. De manera que se trata de la sustancia más importante que existe para hacer posible la vida en sus múltiples manifestaciones; se da una interrelación e influencia importantísima entre las aguas superficiales y subterráneas y entre las aguas continentales y marinas; el agua es un recurso que interviene de manera importante e irremplazable en casi toda la actividad económica e industrial y, en consecuencia, la abundancia de agua se asocia con riqueza y bienestar y su ausencia con pobreza y penuria. Independientemente de esta realidad, el recurso no se puede gestionar teniendo en cuenta solo esta función productiva, como ha sucedido históricamente, olvidando el resto de funciones vitales que desempeña; ha de existir un equilibrio entre la renovación natural del recurso y la demanda. Para que exista este equilibrio es necesario que la demanda se adapte al nivel de regeneración que determina la naturaleza y que

los vertidos no inutilicen los recursos hídricos. De manera que se habla de la escasez de los recursos cuando éstos se ponen en relación con una determinada demanda que se pretende que cubran. No podemos ignorar que la comunidad científica señala que en España el cambio climático significará más calor y menos lluvias, de manera que la gestión del recurso se tendrá que realizar teniendo en cuenta esta realidad que se avecina; la fácil degradación del recurso agrava los problemas de escasez ya que puede provocar que, aunque existan recursos, éstos sean inservibles para los usos necesarios; la no universalidad del recurso en el sentido que solo se encuentra en ciertos sitios y en cantidad variable, en función de la época del año, a diferencia del aire y del suelo que se encuentra en todos los lugares donde habita el hombre.

46. La división de la gestión del recurso por cuencas hidrográficas representa considerar un espacio geográfico que determina la naturaleza caracterizado por unas dinámicas naturales y ecológicas que responden a una coherencia medioambiental interna y además tiene la virtud de tratarse de un criterio de división territorial espacial que abarca todo el territorio estatal. Estas consideraciones, por tanto, se predican de los PPHHC. Ambas características no se contemplan de manera conjunta en planificaciones cuyo ámbito espacial responde a otras divisiones convencionales de la Administración que o bien atienden a razonas políticas y administrativas o, si responden a criterios que determina la naturaleza, no nos sirven para abarcar todo el territorio estatal.

47. Independientemente del hecho que la transposición de la Directiva marco de aguas al Derecho interno haya significado tener en cuenta una nueva unidad espacial, llamada demarcación hidrográfica, que incorpora las aguas costeras y de transición, esta novedad se traduce en la incorporación de las consideraciones y objetivos relativos a las aguas costeras y de transición a los

PPHHC, de manera que el espacio central y básico de este ámbito está formado por la cuenca hidrográfica y es en este espacio donde se adoptan los mecanismos y las medidas de protección.

48. La cuenca hidrográfica es un sistema formado por una serie de elementos que se interrelacionan. Los elementos más importantes son el agua, el bosque, el suelo, los estratos geológicos, la flora y la fauna. Las acciones que repercuten a un elemento afectan a los otros y las actuaciones realizadas por el hombre en una zona determinada afectan cuenca abajo y a los ecosistemas costeros asociados. Por ello, consideramos acertada la inclusión de las aguas costeras, con la finalidad de que se tenga en cuenta la necesidad de que las actuaciones realizadas en el ámbito espacial de la cuenca no ignoren los efectos sobre las aguas costeras. De manera que podemos decir que la cuenca es el sistema natural que tiene las condiciones más favorables para considerarla como unidad planificadora, que sirva para coordinar y solucionar problemas tan complejos como los que puede plantear la consecución de un desarrollo sostenible en un ámbito de actuación que afecta a múltiples sectores.

49. De acuerdo con la defensa que realizamos de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión con coherencia medioambiental, que permite tener en cuenta una serie de cuestiones medioambientales, nos mostramos reacios a las políticas de trasvases entre cuencas, desde el momento que éstas significan romper con este planteamiento y son el reflejo de una apuesta por un desarrollo cuantitativo por encima de un desarrollo cualitativo en el que cobran protagonismo los recursos naturales y los ecosistemas. Creemos que, en aras a la consecución de un desarrollo sostenible, esta solución solo estaría justificada en supuestos excepcionales.

50. Con anterioridad a la existencia de la Directiva marco de aguas veíamos muy claro que para que la normativa interna que reflejaba la nueva cultura del agua fuera aplicada hacía falta una convicción y presión por parte de la población de la necesidad de su acatamiento para generar en los poderes públicos la voluntad política de hacerla cumplir. Ahora, con la transposición de la Directiva marco de aguas, el panorama ha cambiado. Los poderes públicos saben que desde la Comisión se vigilará su cumplimiento y, por lo tanto, han de actuar para atender los mandatos legales establecidos en la Directiva marco de aguas si no quieren que se abra el correspondiente procedimiento de infracción con la consiguiente posibilidad de acabar siendo sancionados.

51. De acuerdo con el principio de desarrollo sostenible que informa la ordenación de la planificación hidrológica, una vez que la planificación hidrológica de cuenca ha atendido las exigencias que le vienen impuestas desde la ordenación de la protección de la naturaleza en general, se ha de ocupar de gestionar de manera integrada la cuenca teniendo en cuenta los límites y condicionamientos que le marcan la consecución del objetivo de un buen estado y adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto del TRLA, de manera que se ha de tener muy presente la dinámica del ecosistema fluvial y otros ecosistemas asociados como, por ejemplo, los humedales, los deltas y la plataforma litoral y, a partir de estos límites, satisfacer las demandas de agua de los diferentes sectores económicos. Esta ordenación sostenible y sustantiva se ha de llevar a cabo a través de la concreción en cada PH de los contenidos y objetivos que se determinan en el TRLA, contenidos y objetivos de la planificación hidrológica de cuenca que han evolucionado hacia la toma en consideración, con cada vez mas peso, de los aspectos protectores del recurso y su entorno. De manera que podemos decir que la planificación hidrológica de cuenca ha

dejado de ser una planificación instrumental al servicio de otras políticas sectoriales, de acuerdo con su configuración histórica, para pasar a ser una planificación sustantiva y condicionadora. Por todo lo comentado, llegamos a la conclusión que la integración de la protección medioambiental en el resto de políticas sectoriales tiene en el PHC un instrumento de primer orden y con una repercusión de gran amplitud y trascendencia, ya que la citada planificación condiciona de una manera muy determinante el resto de políticas sectoriales.

52. Por el importante papel que se reserva a la participación pública en el resultado final de los PPHHC y por la configuración del Consejo del Agua como órgano integrador de diferentes Administraciones e intereses, las soluciones finales que refleje el PHC correspondiente gozarán de una legitimidad que teóricamente facilitarán su aplicación, cumplimiento y seguimiento por parte de la ciudadanía, las diferentes Administraciones, los usuarios y las asociaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales. De manera que todas las modificaciones legislativas introducidas a través de la transposición de la Directiva marco de aguas y las disposiciones que aún están pendientes de concreción han de servir para que todas las necesidades y condicionamientos que se establecen en la planificación de los espacios naturales protegidos se integren en la planificación hidrológica de cuenca correspondiente; para reforzar y garantizar que los límites necesarios con relación a la utilización del suelo establecidos en la planificación hidrológica de cuenca, para proteger el recurso y los ecosistemas asociados, sean respetados e incorporados en la correspondiente planificación de los usos del suelo; y también para que los sectores demandantes del recurso conozcan de las limitaciones y condicionantes existentes con relación a su utilización.

53. Del estudio realizado se constata que el procedimiento de formación de los PPHHC se configura como un instrumento de participación y coordinación con un vigor e intensidad que no se puede comparar con el procedimiento de elaboración de otro tipo de planes, como los urbanísticos y de ordenación del territorio, no solo por la amplitud con que se contempla la información y participación pública, desconocida hasta ahora en nuestra legislación, sino también por la composición integradora de diferentes Administraciones e intereses del Consejo del Agua, que tiene un protagonismo esencial en la planificación hidrológica de cuenca y que permite la existencia de "procesos centrípetos", utilizando la expresión del profesor BALLBÉ, al posibilitar la integración de los intereses autonómicos en órganos estatales que diseñan una planificación que es competencia del Estado pero que afecta y condiciona a varias Comunidades Autónomas y evitar, de esta manera, "procesos centrífugos". De manera que podemos considerar que se reúnen las condiciones necesarias para integrar y coordinar todos los requerimientos en presencia en función de las peculiaridades de cada cuenca hidrográfica y de los intereses en conflicto.

54. La transposición de la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente puede suponer un reforzamiento de los mecanismos de coordinación que es necesario llevar a cabo en nuestro ordenamiento en el sentido que hemos postulado en el presente trabajo. Por un lado, este instrumento sirve para introducir *desde el inicio* los condicionamientos y limitaciones de los usos del suelo, que desde la planificación hidrológica de cuenca se consideran necesarios, en los planes que ordenan el territorio urbano y rural o la utilización del suelo. Por otro lado, la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente *amplia la evaluación de las cuestiones materiales relativas a la protección del recurso hídrico y*

los ecosistemas asociados, más allá de los supuestos que contempla explícitamente el art. 25.4 TRLA. Otro argumento que refuerza esta conclusión es que se prevé la participación, para expresar su opinión sobre el proyecto del plan y el informe medioambiental, de todas las Administraciones que debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes. Esta participación servirá para asegurar que las determinaciones de los PPHHC intercomunitarios se tengan en cuenta, desde el punto de vista de sus exigencias medioambientales, en los planes que determinan los usos del suelo.

BIBLIOGRAFIA

ADMIRAAL, “The rivers Rhine and Meuse in The Netherlands: present state and signs of ecological recovery”, *Hydrobiologia*, núm. 265, 1993.

AGUILAR FERNÁNDEZ, *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

AGUILERA KLINK, “El agua como activo económico, social y ambiental”, *El Campo:*

Boletín de Información Agraria, núm. 132, 1995.

- "Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales", en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

AGUILERA VAQUÉS, *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Barcelona, Atelier, 2000.

ALBERTÍ ROVIRA, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): Auxilio y coordinación", en VVAA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.

- *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

- "Relaciones entre las Administraciones Públicas", LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993.

ALCAÍN MARTÍNEZ, *El aprovechamiento privado del agua y su protección jurídica*, Barcelona, Bosch, 1994.

ALONSO GARCÍA, ENRIQUE "La participación de individuos en la toma de decisiones relativa al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61, 1989.

- *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Vol. I, *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria y* Vol. II, *El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 1993.

- "Legislación sectorial de medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995.

ALONSO GARCÍA, ENRIQUE y LOZANO CUTANDA (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2005.

ALONSO GARCÍA, ENRIQUE, LOZANO CUTANDA y PLAZA MARTÍN, "El

medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: Problemas competenciales y ultraeficacia protectora", *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999.

ÁLVAREZ CARREÑO, "La Calidad Ambiental de las Aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Madrid, Ecoiuris, 2003.

ÁLVAREZ RICO, "La lucha contra la contaminación de las aguas. Problemas jurídicos y administrativos", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 177, 1973.

- "La contaminación de las aguas superficiales", en VVAA, *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo- CEOTMA, 1981.

ALLABY, *Diccionario del medio ambiente*, Madrid, Pirámide, 1984.

ALLAN, "El régimen natural de los ríos. Un paradigma para su conservación y restauración", en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

ALLI ARANGUREN, "El Plan Hidrológico Nacional y la Evaluación Ambiental Estratégica", en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

ALLI TURRILLAS, *La Protección jurídica de la biodiversidad: mecanismos de protección de los espacios y las especies naturales*, Madrid, Montecorvo, 2005.

AMILCAR MOYANO, "Salinización", en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas - AIDA III, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Alicante, Generalitat Valenciana, 1990.

ANDRÉS BENITO y ROGER LOPPACHER, *Diccionario del Medio Ambiente*, Barcelona, Escuela de administración de empresas de Barcelona, 1994.

ANGELI, "Influencia de la polución del agua sobre los elementos del plancton", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

ANTÓN BARBERÁ y SOLER TORMO, *Policía y medio ambiente*, Granada, Comares,

1996.

ARIÑO ORTIZ (Dir.), *Principios de Derecho Público Económico (Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica)*, Granada, Comares, 2001.

ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE, "Presentación y estudio introductorio", en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO, *Leyes de aguas y política hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*, Granada, Comares, 1999.

ARRIBAS, "Las Comunidades Autónomas en la gestión del medio ambiente hídrico", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

ARRIETA ÁLVAREZ, "De la planificación hidrológica", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987.

- "De la Administración pública del agua", en GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987.

- "La Administración pública del agua", en VVAA, *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, INAP, 1990.

ARROJO AGUDO, "Costes y Política de Precios en el Regadío", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: Retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

ARROYO GÓMEZ, "Elementos de una política del medio ambiente", *Documentación Administrativa*, núm. 145, 1972.

BAENA DEL ALCÁZAR, *Organización Administrativa*, Madrid, Tecnos, 1988.

- *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, Madrid, Tecnos, 1993.

BALAIRÓN PÉREZ, *Gestión de los recursos hídricos*, Barcelona, Edicions UPC, 2000.

BALLBÉ MALLOL y MARTÍNEZ QUIRANTE, *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*, Barcelona, Ariel, 2003.

BALLBÉ MALLOL y PADRÓS REIG, *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, Barcelona, Ariel, 1997.

BARRACHINA JUAN, "Problemas de ejecución del principio de coordinación", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992.

BARTOLOMÉ NAVARRO, "El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos", en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

BASSOLS COMA, "Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano: El Estatuto orgánico del Canal de Isabel II, *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975.

- "El medio ambiente y la ordenación del territorio", *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981.

- "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1981.

- "Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 80, 1982.

- "Consideraciones sobre el agua y la ordenación del territorio", en I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, *La reforma de la Ley de Aguas*, Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, 1984.

- "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO (Coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996.

- "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*,

Madrid, Ecoiuris, 2003.

BAYONA ROCAMORA, *El dret a legislar en l'Estat autonòmic*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993.

BELTRÁN AGUIRRE, "El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994.

BENZO MESTRE, "La función coordinadora de la Administración y los organismos autónomos", en VVAA, *IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Madrid, Secretaria General Técnica de la Presidencia del Gobierno,1966.

BERMEJO VERA, "Reflexiones sobre los principios y normas que regulan las aguas subterráneas en España", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988.

- (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Civitas, 2001.

- (Coord.), *Constitución y planificación hidrológica*, Madrid, Civitas, 1995.

BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001.

BIANCHI y CORDINI, *Comunità Europea e protezione dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 1983.

BLANCO DE TELLA y GONZÁLEZ NAVARRO, *Organización y Procedimiento administrativos*, Madrid, Montecorvo, 1975.

BLANCO LOZANO, *La tutela del agua a través del Derecho penal*, Barcelona, Bosch, 2000.

BORRÀS PENTINAT, "The process of the integration of environmental protection into other European Union policies", en FAJARDO DEL CASTILLO, HOLTWISCH, TISCHÁ (Eds.), *Strengthening European Environmental Law in an Enlarged Union*, Aachen, Shaker Verlag, 2004.

BOVARD, "La polución de las aguas por materiales radiactivos", en PESSON, *La*

contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, "Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001.

CABRIDENC, "La polución de las aguas por los detergentes", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

CALVO CHARRO, *El régimen jurídico de los humedales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995.

- "La regulación ecológica del agua en el siglo XXI. Reflexiones al hilo de la Ley 46/1999, de reforma de la Ley 29/1985", *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001.

CAMPINS ERITJA y PONT CASTEJÓN (Coords.), *Perspectives de Dret Comunitari ambiental*, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 1997.

CANALS AMETLLER, "La polémica jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)", *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997

CANOSA USERA, "Aspectos constitucionales del derecho Ambiental", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 94, Oct-dic 1996.

- *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 2000.

CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990.

CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, "La planificación ambiental", *Documentación Administrativa*, núm. 179, 1978.

- "Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico", *Documentación Administrativa*, núm. 189, 1981.

- “Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 197, 1983.

CARO-PATÓN CARMONA, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

CASADO CASADO, *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Granada, Comares, 2004.

CID TOMANIK, “Contaminación de aguas superficiales, subterráneas, marítimas y costeras”, en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1990.

CIERCO SEIRA, “Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, junio 2001.

CLIMENT BARBERÀ, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. I, Madrid, Civitas, 1988.

CORDINI, *Diritto Ambientale. Elementi giuridici comparati della protezione ambientale*, Psdova, CEDAM, 1995.

CORRALIZA RODRÍGUEZ, GARCÍA NAVARRO y VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO, *Los Parques naturales en España: conservación y disfrute* (premio Alfonso Martín Escudero 2001), Madrid, Ediciones Mundi Prensa, 2002.

COSCULLUELA MONTANER, “Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria*, Vol. IV, Madrid, Civitas, 1991.

- *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1995.

CHARPENTIER (Dir.), *La protection de l’environnement par les Communautés Européennes*, París, Pedone, 1988.

CHOY I TARRÉS, *La conflictivitat competencial. Medi ambient*, Barcelona, Institut

d'Estudis Autonòmics, 1994.

CUCHILLO FOIX, "Medi Ambient", en VVAA, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol.II, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988.

CUÉTARA MARTÍNEZ, *El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España*, Madrid, Tecnos, 1989.

CUSTODIO GIMENA, "La intrusión marina y los perímetros de protección en la nueva Ley de Aguas", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, Tomo I, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988.

DE JUAN ASENJO, *La Constitución Económica Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, "La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas", *Documentación Administrativa*, núm. 89, 1965.

- "La coordinación como función: su concepto y problemática", *Documentación Administrativa*, núm. 94, 1965.

- "Las funciones administrativas: su enumeración y análisis crítico", *Documentación Administrativa*, núm. 115/6, 1967.

- "Derecho comunitario sobre el agua", *Noticias CEE*, núm. 76, 1991.

DE MIGUEL GARCÍA, "Contaminación y calidad de las aguas continentales: el Derecho español ante la normativa comunitaria", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982.

DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del medio ambiente*, Madrid, Civitas, 2000.

DE VICENTE DOMINGO, "Los perímetros de protección de los acuíferos subterráneos con incidencia en la ordenación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988.

- "Regímenes espaciales de explotación, sobreexplotación y salinización de las aguas

subterráneas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 64, 1989.

DEL SAZ CORDERO, *Aguas subterráneas, aguas públicas: el nuevo derecho de aguas*, Madrid, Marcial Pons, 1990.

DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992.

- "Régimen jurídico del Derecho constitucional al medio ambiente", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.38, 1993.

- "Calidad de las aguas y protección de los humedales", en EMBID IRUJO (Dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994.

- "Los espacios naturales protegidos", en ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002.

- "La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998", *Revista de Administración Pública*, núm. 158, 2002.

- "La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Madrid, Ecoiuris, 2003.

- la voz "Humedales, protección", en ALONSO GARCÍA y LOZANO CUTANDA (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2005.

DÍAZ PINEDA, "Estado actual de los estudios de impacto ambiental", en VVAA, *Ecología: el planeta vivo*, El Escorial, Madrid, Cursos de verano de la Universidad Complutense, 1989.

DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS, *Plan Hidrológico. Síntesis de la Documentación básica*, Madrid, MOPU, 1990.

DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1992.

- "Planteamientos constitucionales", en GÓMEZ ORFANEL (Coord.), *Derecho del Medio Ambiente*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior,

1995.

DUVIGNEAUD, *La síntesis ecológica* (traducido al español por A. Guiset), Madrid, Alhambra, 1978.

EDMUNDS y LETEY, *Ordenación y gestión del medio ambiente* (traducido al español por Joaquín Hernández Orozco), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

EGEA IBÁÑEZ, "La distribución del agua en España. Una operación entre la política económica y la economía política", en VVAA, *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, Murcia, Libros y Revistas BJ, 2001.

ELVIRA, "El declive de los peces fluviales en España", *Ecosistemas*, núm. 27, 1997.

EMBID IRUJO, "La planificación hidrológica", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990.

- *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991.

- (Dir.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1993.

- (Dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, Civitas, 1993.

- "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993.

- (Dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994.

- "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en EMBIR IRUJO (Dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994.

- "Usos del agua e impacto ambiental: evaluación del impacto ambiental y caudal ecológico", *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994.

- (Dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995.

- (Dir.), *Precios y mercados del agua*, Madrid, Civitas, 1996.

- (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

- (Dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998.

- (Dir.), *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Madrid, Civitas, 1999.

- (Dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000.

- "La planificación hidrológica como técnica de gestión integrada de recursos hídricos", en VVAA, *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, Murcia, Libros y Revistas BJ, 2001.

- (Dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I y Tomo II, Madrid, Civitas, 2002.

- "Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España", en EMBID IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

ESCARTÍN HERNÁNDEZ, "Plan hidrológico nacional: fundamentos técnicos para un óptimo desarrollo", en VVAA, *VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, s.l., Asociación de Comunidades de Regantes de las Vegas Bajas del Guadiana y la Confederación Hidrográfica del Guadiana, 1991.

ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 1995.

ESCRIBANO COLLADO, "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución", en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria*, Vol. IV, Madrid, Civitas, 1991.

ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ, "El medio ambiente como función administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26, 1980.

ESCRIBANO COLLADO, LÓPEZ GONZÁLEZ y PÉREZ MORENO, "Anteproyecto de Ley general básica de protección del medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1984.

ESTEVE PARDO, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional),* Madrid, Civitas, 1995.

- (Coord.), *Derecho del Medio ambiente y administración local,* Madrid, Civitas, 1996.

- *Derecho del medio ambiente,* Madrid, Marcial Pons, 2005.

FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: Retos y oportunidades,* Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

FAJARDO DEL CASTILLO, HOLTWISCH, TISCHÁ (Eds.), *Strengthening European Environmental Law in an Enlarged Union,* Aachen, Shaker Verlag, 2004.

FAJARDO SPÍNOLA, "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)", *Revista de Administración Pú*blica, núm. 128, 1992.

FANLO LORAS, "Competencias en materia de aguas de las Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 255-256, 1992.

- "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995.

- *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1996.

- "La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

- "La protección de las aguas", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997.

- "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", en EMBID IRUJO (Dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998.

- “Transposición de las Directivas en materia de aguas”, en GARCÍA URETA (Dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

- “La delimitación de las zonas inundables en los planes hidrológicos”, en EMBID IRUJO (Dir.), *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Madrid, Civitas, 1999.

- *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2001.

- “Problemática general de los organismos de cuenca en España”, en EMBIR IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, Madrid, Civitas, 2002.

- “La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua”, en PÉREZ PÉREZ (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Madrid, Ecoiuris, 2003.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 144, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Derecho, Medio Ambiente y desarrollo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980.

- “El medio ambiente en la Constitución Española”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

- “Las obras públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm.100-102, Vol. III, 1983.

- “La planificación económica, camino de libertad”, en VVAA, *Estudios de Derecho y Hacienda, Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol I, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987.

- *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2001.

FONT I LLOVET, “Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5, 1994.

FORSTHOFF, “Sobre medios y métodos de la planificación moderna”, en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

FRANQUET BERNIS, *Con el agua al cuello. 55 respuestas al Plan Hidrológico Nacional*, Barcelona, Littera, 2001.

FUENTES BODELÓN, *Derecho Administrativo de los Bienes (Dominio Público y Patrimonio)*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977.

- “La calidad de la vida y el derecho”, en VVAA, *La calidad de la vida en el proceso de humanización*, Madrid, Editorial Medio Ambiente, 1980.

- *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos internacionales*, Madrid, CEOTMA-CIFCA, 1982.

- “ El agua y la ordenación del territorio”, en I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, *La reforma de la Ley de Aguas*, Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, 1984.

- *Aguas continentales y medio ambiente. Derecho Hidráulico español y comunitario*, Madrid, Mafre, 1988.

- “Comentarios a la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 19, 1997.

FUENZALIDA-PUELMA, “Consideraciones sobre la relación agua - salud”, en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas – AIDA III, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Alicante, Generalitat Valenciana, 1990.

GALOTTO CARSI, “La nueva legislación de aguas: su desarrollo y aplicación. Autoadministración. Comunidades de usuarios”, en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1990.

GÁLVEZ MONTES, “Artículo 45”, en GARRIDO FALLA (Coord.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985.

GALLEGO ANABITARTE, *Derecho General de Organización*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

- *Derecho Administrativo I. Materiales*, Madrid, l’Autor, 1994.

GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986.

GARCES SANAGUSTÍN, “Aspectos prácticos de la planificación y de la gestión institucional del agua. La gestión privada de intereses públicos”, en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, “Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio histórico-artístico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983.

- “El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, 1988.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

- *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Civitas, 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, MUÑOZ MACHADO y GONZÁLEZ CAMPOS (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico I*, Madrid, Civitas, 1979.

GARCÍA NAVARRO, “Planificación y Gestión de Parques Naturales: conservación y disfrute”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 52, 2003.

GARCÍA NOVOA, “La propuesta de la Directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de Aguas de 1999”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 193, 2001.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, “El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado”, *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997.

GARCÍA URETA, “La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992.

- (Dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

- *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.

GARRIDO FALLA (Coord.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985.

GIL OLCINA, *Inundaciones en la ciudad y Término de Alicante*, Alicante, Universidad de Alicante, 1986

GLAESNER, “L’environnement comme objet d’une politique communautaire”, en CHARPENTIER (Dir.), *La protection de l’environnement par les Communautés Européennes*, París, Pedone, 1988.

GOBIERNO DE ARAGÓN, *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Madrid, Civitas, 2001.

GÓMEZ-FERRER, “La planificación hidráulica: aspectos jurídicos”, en VVAA, *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

- (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

GÓMEZ OREA, “Planificación y gestión del medio”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

GÓMEZ ORFANEL (Coord.), *Derecho del Medio Ambiente*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior, 1995.

GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SAENZ DE SANTA

MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Universidad Complutense, 1992.

GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, Tomo II, Pamplona, Universidad de Navarra, 1988.

GONZÁLEZ PÉREZ, "El Plan Hidrológico Nacional", *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991.

- "Plan Hidrológico Nacional: ordenamiento jurídico", en VVAA, *VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, s.l., Asociación de Comunidades de Regantes de las Vegas Bajas del Guadiana y la Confederación Hidrográfica del Guadiana, 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, "La jurisprudencia constitucional en materia de ordenación del territorio", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 5, 2000.

GRANADO LORENCIO, "Las comunidades de organismos de los ecosistemas acuáticos españoles: conservación y gestión", en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

GUYOMARD, *L'intégration de l'environnement dans les politiques intra-communautaires*, Rennes, Editions Apogée, 1995.

GUTIÉRREZ ESCUDERO, "Experiencias sobre la declaración de acuífero sobreexplotado en la nueva Ley de Aguas", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, Tomo I, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988.

HEISENBERG, *Cuestiones cuánticas. Escritos místicos de los físicos más famosos del mundo*, Barcelona, Kairós, 1986.

HERAS MORENO, "De la política hidráulica a la política del agua. Nuevas formas de financiación y condiciones ambientales de las obras hidráulicas", en EMBID IRUJO

(Dir.), *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998.

IBARRA LOZANO y MORALES JUBERIAS, "Los perímetros de protección de acuíferos: su ordenamiento jurídico y la importancia de la investigación hidrogeológica en su delimitación", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, Tomo I, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988.

IMBODEN, "Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut", en *VVDSRL*, núm. 18, 1960.

IPCC (PANEL INTERGUBERNAMENTAL PARA EL CAMBIO CLIMATICO), *Cambio climático: evaluación de los impactos*, vol. 2, Madrid, Instituto Nacional de Meteorología, 1992.

IRIBARREN GOICOECHEANDIA, "La Ley de aguas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991.

- *Iniciación al Derecho Ambiental*, Madrid, Dykinson, 1996.

JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985.

- "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", en VVAA, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993.

JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, *El principio de prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, Ecoiuris, 2001.

JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003.

JIMÉNEZ SHAW, *Régimen jurídico de la desalación del agua marina*, Valencia, Tirant lo

blanch, 2003.

JORDA CAPITÁN, *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, Navarra, Aranzadi, 2001.

JORDAN, "European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 1, 1999.

JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch Ed., 1995.

- "Calidad de las aguas: Integración y descentralización como alternativas a la administración frustrada", *Gaceta Jurídica de la Naturaleza y el Medio Ambiente*, núm. 10, 1995.

- "El derecho ambiental del siglo XXI", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002.

JUSTE RUIZ, "Derecho internacional público y medio ambiente", en VIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, *Problemas internacionales del medio ambiente*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1985.

KAISER, "Prefacio", en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

- "Reflexiones filosóficas sobre la planificación", en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

- (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

KISS, *Los principios generales del Derecho del Medio Ambiente*, ("Cuadernos de la Cátedra J.B.Scott"), Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975.

- "L'état du droit de l'environnement en 1981: Problèmes et solutions", *Journal du Droit International*, núm. 108, 1981.

- *Droit International de l'Environnement*, Paris, Ed. Pedone, 1989.

KÖTTGEN, "Misión, métodos, instrumentos de la actividad administrativa de planificación", en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

KRAMER, *EEC Treaty and Environmental Protection*, London, Sweet and Maxwell, 1990.

- "Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias del medio ambiente", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 7, 1990.

- *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

LARUMBE BIURRUN, "Medio ambiente y Comunidad Autónoma", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 8, 1984.

LAURENT, "La eutrofización de los lagos", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

LAZA LAZA, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, 1996.

LEGUINA VILLA, "La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas", en Jornadas sobre la Ley de Costas, *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1992.

LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993.

LEÓN GROSS (Coord.), *Jornadas sobre Derecho de Aguas*, Navarra, Aranzadi, 1999.

LEYNAUD, "Modificaciones del medio acuático por influencia de la polución", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

- “Efectos tóxicos de la polución sobre la fauna piscícola”, en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

LINDE PANIAGUA, *La coordinación de las administraciones públicas en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1981.

LOPERENA ROTA, *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991.

- “La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Madrid, Civitas, 1991.

- “Normativa sobre la calidad de las aguas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991.

- “Balance de la Conferencia de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35, 1993.

- *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, IVAP-Civitas, 1998.

- *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, IVAP-Civitas, 1998.

- “Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica”, en EMBID IRUJO (Dir.), *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Madrid, Civitas, 1999.

- *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Navarra, Aranzadi, 2003.

LÓPEZ BUSTOS, *Organización administrativa del medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1992.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, “La planificación económica”, en ARIÑO ORTIZ (Dir.), *Principios de Derecho Público Económico (Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica)*, Granada, Comares, 2001.

LÓPEZ MENUDO, “Los organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas”, *Revista*

Española de Derecho Administrativo, núm. 49, 1986.

- "El derecho a la protección del medio ambiente", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991.

LÓPEZ ORTIZ y MELGAREJO MORENO, "El visionario proyecto contra las avenidas de R. García y L. Gaztelu. Más de un siglo de vigencia", en VVAA, *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, Murcia, Libros y Revistas BJ, 2001.

LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Real Colegio de España, 1980.

- "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", *Documentación administrativa*, núm. 190, 1981.

- "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en GARCÍA DE ENTERRÍA, MUÑOZ MACHADO y GONZÁLEZ CAMPOS (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1986.

- "Planificación Territorial", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.

- "Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial", *Autonomies*, núm. 14, 1992.

- "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994.

- *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Pamplona, Aranzadi, 1995.

- "Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental", *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997

LÓPEZ RODÓ, "Prefacio", en KAISER (Dir.), *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2004.

LLAMAS, "Aspectos generales de la contaminación de las aguas subterráneas. Situación en España", *Estudios Territoriales*, núm. 5, 1982.

LLAMAS y SASTRE, “La vigente planificación hidrológioca: 1) ¿Es aplicable?; 2) ¿Es deseable?”, en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

MANTEIGA LÓPEZ y SUNYER LACHIONDO, *Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de agua y suelo*, Madrid, Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente, 1998.

MARCO SEGURA, “La defensa contra las crecidas”, en VVAA, *La Comunitat Valenciana en l’Europa Unida. Recursos i planificació hidràulica*. Vol. III, Valencia, Generalitat Valenciana, 1991.

MARÍN GÁMEZ, “Plusprotección ambiental y artículo 45 de la Constitución española de 1978”, en RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995.

MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, “La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976.

MARTÍN MATEO, *Derecho Ambiental*, Madrid, IEAL, 1977.

- *Ordenación del Territorio. El sistema Institucional*, (“Colección Monografías Jurídicas”, núm. 19), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980.

- “El ambiente como objeto del Derecho”, en VVAA, *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981.

- “La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 96, 1981.

- *Derecho Público de la Economía*, Madrid, Ceura, 1985.

- “El agua: Bases institucionales”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 1985.

- “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político”, *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985.

- “Cultura y tecnología del agua”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1988.

- *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991.

- “La calidad de vida como valor jurídico”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo Garcia de Enterria*, Vol. II, Madrid, Civitas, 1991.

- “Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991.

- *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II, Madrid, Trivium, 1992.

- “Las ciencias sociales y la conservación de los sistemas ambientales”, en IV Congreso Nacional de Economía, *Desarrollo económico y medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1992.

- *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid, Trivium, 1994.

- “Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos”, *Ingeniería del Agua*, vol. 3, núm. 1, 1996.

- “Aportaciones legislativas a la resolución de conflictos hídricos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999.

- “Prospectiva del ordenamiento ambiental de la Unión Europea”, *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000.

- “El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva”, *Noticias de la Unión Europea*, núm, 190, 2000.

- “El agua como mercancía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000.

- “Evolución del régimen de tutela ambiental de las aguas continentales”, en EMBID IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

- *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003.

MARTÍN MATEO, JUÁREZ SÁNCHEZ-RUBIO y BRU RONDA, *El reto del Agua*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1989.

MARTÍN MENDILUCE, "La regulación de los ríos españoles", en VVAA, *VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, s.l., Asociación de Comunidades de Regantes de las Vegas Bajas del Guadiana y la Confederación Hidrográfica del Guadiana, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO, LORENZO, *Materiales para una Constitución: Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*, Madrid, Akal Editor, 1984.

MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1960.

- "Problemas de organización en materia de aguas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960.

"La elaboración de la Ley de Aguas de 1866", *Revista de Administración Pública*, núm. 32, 1960.

- *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos, 1963.

- *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, Tecnos, 1966.

- "Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966.

- "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966.

- *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas, Coplanarh, 1976.

- *Derecho Administrativo Económico I*, Madrid, La Ley, 1988.

- "Reflexiones sobre la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español", *Revista*

Española de Derecho Administrativo, núm. 65, 1990.

- "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992.

- *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997.

- "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

- "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000.

MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, BERMEJO VERA, MARTÍN REBOLLO, MARTÍN-RETORTILLO, LORENZO, *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Zaragoza, CAI, 1975.

MARTÍNEZ GIL, "Aportaciones al debate sobre el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1993.

- "Nudos gordianos de las políticas del agua en España", en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

MARTÍNEZ GOYTRE, GARZÓN HEYDT y ARCHE MIRALLES, *Avenidas e inundaciones*, Madrid, MOPU, 1987.

MASSÉ, *El plan o el antiazar*, Barcelona, Nueva colección Labor, 1968.

MATEU ISTURIZ, PALANCA, PEDERNAL PECES, *La Protección de los Consumidores y el Medio Ambiente en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, Trivium, 1986.

Mc NAUGHTON y WOLF, *Ecología general* (traducido al español por Ramón Margalef Mir), Barcelona, Omega, 1984.

MEDIAVILLA CABO, *El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales*, Madrid, Montecorvo, 2002.

MEILÁN GIL, “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988.

MENÉNDEZ REXACH, “La coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992.

- “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997.

- “El Proyecto de modificación de la Ley de Aguas”, en VVAA., *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000.

MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, “La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional”, en GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA, *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *El Libro Blanco del Agua en España*, Madrid, 1998.

MOLINA GIMÉNEZ, “Nuevas tendencias en la ordenación ambiental de los recursos hidráulicos”, en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

MONTORO CHINER, “La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988.

- (Coord.), *Estudis de Dret Ambiental*, Barcelona, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1995.

- “El estado ambiental del derecho. Bases constitucionales”, en SOSA WAGNER (Coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo*. Tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.

MORELL OCAÑA, “Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente”, *Revista de*

Derecho Urbanístico, núm. 80, 1982.

MOREU BALLONGA, "El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas", en VVAA, *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas en la gestión de las aguas subterráneas*, Tomo II, Zaragoza, Asociación Internacional de Hidrogeólogos, 1988.

- *El nuevo régimen de las aguas subterráneas*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1990.

MULERO MENDIGORRI, *La Protección de los espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa, 2002.

MUÑOZ MACHADO, "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977.

- "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

- *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982.

- (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. I y II, Madrid, Civitas, 1988.

- "El planeamiento urbanístico", en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. II, Madrid, Civitas, 1988.

- "Contaminación y medio ambiente: derecho hidráulico español y comunitario", en VVAA, *VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, s.l., Asociación de Comunidades de Regantes de las Vegas Bajas del Guadiana y la Confederación Hidrográfica del Guadiana, 1991.

NOGUERA DE LA MUELA, "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991.

OCHOA MONZÓ, *Riesgos mayores y protección civil*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.

ORTEGA ÁLVAREZ, "Organización del medio ambiente: la propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente", en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria*, Vol. IV, Madrid, Civitas, 1991.

- “La protección de las aguas subterráneas”, en EMBID IRUJO (Dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994.

- (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002.

- “El concepto de medio ambiente”, en ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002.

- “La organización administractiva del medio ambiente”, en ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 2002.

ORTIZ DE TENA, *Planificación Hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994.

ORTIZ DÍAZ, *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, Publicaciones del Instituto García Oviedo, Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, s/f.

- “Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: El decreto de 10 de octubre de 1958”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 106, 1959.

- *Lecciones de Derecho Administrativo. Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1990.

PABLO MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Madrid, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1993.

PALOMAR OLMEDA, “La protección del medio ambiente en materia de aguas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986.

PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

- *Derecho Administrativo. Bienes públicos y Derecho urbanístico*, vol.III, Madrid, Marcial Pons, 2004.

PAREJA LOZANO, “Obras hidráulicas y régimen urbanístico”, en EMBID IRUJO (Dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995.

PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública*, Madrid, Civitas, 1983.

- “La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios*

de la Administración Local y Autonómica, núm. 226,1985.

- "La organización administrativa de la ordenación del territorio", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 105, 1987.

- "Examen específico del proyecto de Ley del Estado sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Las relaciones inter-administrativas", en VVAA, *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

- "Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", en VVAA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

- "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996.

- "Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo", en PICÓN RISQUEZ (Coord.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1996.

- "Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en particular la regla de la supletoriedad del Derecho General-Estatal", *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1997.

- (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo. Parte especial*, volumen 2, Barcelona, Ariel, 1998.

PÉREZ ANDRÉS, "La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

- "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 165, 1998.

PÉREZ CALVO, "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987.

PÉREZ FERNÁNDEZ, “La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 182, 2000.

PÉREZ LUÑO, “Artículo 46. Patrimonio histórico, artístico y cultural”, en ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo IV, Madrid, Edersa, 1984.

PÉREZ MARTOS, “La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 159, 1998.

PÉREZ MORENO, “Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

- “Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm, 100-102, 1983.

PÉREZ PÉREZ, “Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas”, en I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, *La reforma de la Ley de Aguas*, Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, 1984.

- “Alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de encauzamiento y defensa de márgenes”, *La Ley*, núm. 2, 1989.

- (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Madrid, Ecoiuris, 2003.

PICÓN RISQUEZ (Coord.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1996.

PIGRAU SOLÉ, *Generalidad y particularismo en el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, Bosch, 1994.

PIÑAR DÍAZ, *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Granada, Comares, 1996.

PORTA VISA, “La repercusión de la Directiva Marco en el Ciclo Integral del Agua en España”, en FABRA y BARREIRA (Coords), *La aplicación de la Directiva Marco del*

Agua en España: Retos y Oportunidades, Madrid - Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

PRAT I FORNELLS, "Problemas y perspectivas en la definición del estado ecológico de los ecosistemas fluviales peninsulares ibéricos", en II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva marco. Perspectivas en España y Portugal*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 2001.

PRAT I FORNELLS, MUNNE, RIERADEVALL, BONADA, "La determinación del estado ecológico de los ecosistemas acuáticos en España", en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: Retos y Oportunidades*, Madrid - Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Éditions Dalloz, 1991.

QUINTANA LÓPEZ, "Salubridad pública y planificación hidrológica", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 231, 1986.

- *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987.

QUINTANA PETRUS, *Derecho de aguas*, Barcelona, Bosch, 1992.

RIVERO YSERN, "Las relaciones interadministrativas", *Revista de Administración Pública*, núm. 80, 1976.

ROCA ROCA, "Consideraciones sobre la contaminación en la Ley de Aguas", en III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, *La gestión de los Recursos Hídricos en vísperas del siglo XXI*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1990.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, "Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, 2002.

RODRÍGUEZ RAMOS, "El medio ambiente en la Constitución española", en VVAA, *Derecho y medio ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981.

- “Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

ROMI, *L’Europe et la protection juridique de l’environnement*, Paris, Victories-Editions, 1993.

- *Droit et administration de l’environnement*, Paris, Montchrestien, 1994.

ROSA MORENO, “La evaluación ambiental estratégica en la planificación de infraestructuras”, en VVAA, *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000.

- “La evaluación de impacto ambiental en España”, en EMBID IRUJO (Dir.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Madrid, Civitas, 2002.

RUIZ GARCÍA, “Aspectos económicos relacionados con la calidad de las aguas. Aplicación al caso de España”, en 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, 1999.

RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995.

- *El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.

SAHUQUILLO HERRAIZ, “La planificación hidrológica. Los riesgos y el medio ambiente”, en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, 1999.

SÁINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, 1976.

SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.

SÁNCHEZ BLANCO, “La Ley de Aguas española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 96, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, “El principio de participación en la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.

- “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990.

“La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992.

- “Sobre la planificación hidrológica. Con especial referencia a la cuenca del Júcar”, en SÁNCHEZ MORÓN, JIMÉNEZ IBÁÑEZ y DELGADO PIQUERAS, *Planificación hidrológica y nuevos regadíos. Problemas jurídicos de la Cuenca del Júcar*, Murcia, Universidad de Castilla - La Mancha, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, JIMÉNEZ IBÁÑEZ y DELGADO PIQUERAS, *Planificación hidrológica y nuevos regadíos. Problemas jurídicos de la Cuenca del Júcar*, Murcia, Universidad de Castilla - La Mancha, 1997.

SANCHÍS MORENO, “Participación Pública y Acceso a la Información”, en FABRA y BARREIRA (Coords.), *La aplicación de la Directiva Marco del Agua en España: Retos y Oportunidades*, Madrid - Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000.

SANCHO MARCO, “La nueva configuración de las Confederaciones Hidrográficas”, en EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997.

SANDS, *Principles of International Environmental Law I: Frameworks standards and implementation*, Marchester, Manchester University Press, 1995.

SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

SERRANO MORENO, *Ecología y Derecho: Principios del Derecho ambiental y*

ecología jurídica, Granada, Comares, 1992.

SETUAÍN MENDIA, "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo", *Justicia Administrativa*, núm. 11, 2001.

SOMSEN, "Derecho Comunitario del Medio Ambiente: Tratado, Instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico", en PICON RISQUEZ (Coord.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1996.

SOSA WAGNER (Coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo*. Tomo III, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.

- "Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 36, 1983.

SUAY RINCÓN, "La competencia de coordinación", en GÓMEZ-FERRER (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

SUMPSI VIÑAS, "Efectos de las políticas tarifarias sobre la demanda de agua, renta agraria y recuperación de costes de la agricultura de regadío en España", en 1er Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", 1999.

TENA PIAZUELO, "La planificación económica", en BERMEJO VERA (Dir.), Derecho Administrativo. Parte especial, Madrid, Civitas, 2001

TENA PIAZUELO y GIMENO FELIU, "El sistema de planificación hidrológica como manifestación del fenómeno de la planificación económica: precisiones conceptuales y de régimen jurídico", en BERMEJO VERA (Coord.), *Constitución y planificación hidrológica*, Madrid, Civitas, 1995.

TRENZADO RUIZ, "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en el derecho ambiental", *Actualidad administrativa*, núm. 23-24, 1986.

TUFFÉRY, "Incidencias ecológicas de la polución de las aguas corrientes. Reveladores biológicos de la polución", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales.*

Incidencias sobre las biocenosis acuáticas, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

VADRI I FORTUNY, "Planificación territorial, urbanística y ambiental. La planificación de residuos en Cataluña", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, 1997.

VALENCIA MARTÍN, "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", *Noticias de la Unión Europea*, núm, 153, 1997.

VALERIO MARTÍNEZ DE MUNIAIN, *La legislación europea de medio ambiente: su aplicación en España*, Madrid, Colex, 1991.

VALLE MUÑIZ, (Coord.), *La protección jurídica del medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1995.

VELOSO PUIG, "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial", *Documentación Administrativa*, núm. 184 y 185, 1979.

VERA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994.

VIVIER, "La eutrofización de los lagos. Estructura, funcionamiento y evolución de los lagos", en PESSON, *La contaminación de las aguas continentales. Incidencias sobre las biocenosis acuáticas*, Madrid, Mundi-Prensa, 1979.

VVAA, *La calidad de la vida en el proceso de humanización*, Madrid, Editorial Medio Ambiente, 1980.

VVAA, *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981.

VVAA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.

VVAA, *Estudios de Derecho y Hacienda, Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol I, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987.

VVAA, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol.II, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988.

VVAA, *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, INAP, 1990.

VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria*, Vol. II y IV, Madrid, Civitas, 1991.

VVAA, *Jornadas técnicas sobre la desalación de agua de mar y salobre*, Madrid, Cedex, 1991.

VVAA, *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

VVAA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

VVAA, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92, de 26 de noviembre)*, Madrid, Carperi, 1993.

VVAA, *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente – Universidad Carlos III, 1997.

VVAA, *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, Murcia, Libros y Revistas BJ, 2001.