

REFORMAS PENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN PORTUGAL Y ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL, INTEGRACIÓN DE PLANES Y CORRESPONSABILIZACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

Lorenzo Mellado Ruiz (Universidad de Almería)

1. Planificación hidrológica y revisión del marco normativo en España

1.1. Estado de la cuestión

El proceso de planificación hidrológica en España, en desarrollo y ejecución de los objetivos medioambientales de la Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), ha sido, como se ha señalado críticamente, una “chapuza”, incluso anunciada bastante antes de la culminación de su primera fase. El retraso en el comienzo de los trabajos y la subsiguiente paralización posterior ha respondido, lógicamente además de las cuestiones técnicas implicadas, al complejo, enconado y casi irresoluble conflicto político-territorial español sobre la ordenación de las aguas continentales.

Porque realmente no puede decirse que exista una contraposición de objetivos entre la DMA y nuestro Derecho interno. Si bien indiciariamente, es evidente que el nuevo paradigma de sostenibilidad medioambiental impuesto por la DMA era perceptible ya, aún de forma fragmentada, en nuestra normativa básica estatal de aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto), sustentada ya en los principios de unidad de cuenca, unidad de gestión y enfoque combinado en la protección del recurso. Lógicamente, y fruto de una centenaria política hidráulica expansiva en nuestro país, también se prestaba atención a la perspectiva cuantitativa del recurso, a las fórmulas de ordenación de la demanda y a los instrumentos de aprovechamiento del agua (obras hidráulicas). Pero cabría sostener que nuestro Derecho de aguas estaba “preparado” para recibir las exigencias de la DMA, sustantiva y organizativamente. ¿Cuáles han sido entonces las razones del fracaso, que han conllevado, *de facto*, la pervivencia de un modelo de planificación aún *dual* en nuestro sistema jurídico? Seguramente más políticas, partidistas, socio-económicas y de confrontación de intereses, que jurídicas, aún reconociéndose también la deficiente transposición que se ha hecho de la DMA, que ha perjudicado claramente desde el principio el proceso de implementación de la misma (en otra instancia, es claro también que han sido los mismos conflictos territoriales y la falta de voluntad cooperativa y el propio desinterés –o arbitrariedad- de las decisiones políticas en aplicación de la norma, la causa de muchos de los problemas e inercias en la gestión del agua incompatibles con los fines actuales impuestos por el Derecho comunitario: otorgamiento discrecional e inmotivado de las concesiones y autorizaciones, falta de seguimiento y control de los títulos de habilitación, permisividad en la autorización de nuevas infraestructuras, ausencia de estudios de análisis previo sobre el impacto social de las decisiones, afección constructiva y ocupación e cauces, ampliación de regadíos, etc.).

La DMA se articula, muy sintéticamente, sobre tres principios fundamentales:

- El principio de *sostenibilidad ambiental*, estableciendo la conservación y recuperación del buen estado ecológico (y buen estado cuantitativo y químico para las aguas subterráneas) de las masas de agua como objetivo central de los procesos de planificación y gestión del agua;
- El principio de *racionalidad económica*, reconociendo la necesidad de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua sobre la base del principio general “contaminador-pagador”, e intentando incentivar tanto la eficiencia en el uso del agua como la autorresponsabilización de los usuarios (se trataría, como parece exigir nuestro ordenamiento interno, de realizar un *análisis de la huella hidrológica* de los distintos sectores socioeconómicos); y
- El principio de *transparencia, participación y concertación democrática* tanto en la planificación como en la toma de decisiones sobre el agua.

La DMA impone, pues, un nuevo modelo de gestión y uso del agua, un modelo sostenible de superación no sólo, y lógicamente, de los centrados en la *oferta* del recurso, sino incluso de los más recientes relativos a la ordenación y control de la *demanda* (que siguen considerando el agua como factor de producción, aunque escaso, y por tanto, con “valor económico”, y objeto, pues, de procedimientos de “reasignación de recursos”), sobre la base “novedosa” de la conservación y protección “*integradas*” tanto del agua como de sus ecosistemas asociados. El “*buen estado ecológico del agua*”, en tanto activo eco-social, no es sólo un objetivo medioambiental, sino de combinación progresiva tanto de los factores cuantitativos y cualitativos de calidad como del resto de elementos sistémicos concurrentes. Este modelo sostenible no se reduce, por ello, a la conservación y protección del agua, sino a la priorización absoluta del cumplimiento de los objetivos medioambientales como factor decisivo de condicionalización de “toda” la política del agua (y del resto de políticas sectoriales o generales con incidencia en la misma).

La inercia constructivista de nuestra Administración del agua ha conllevado la percepción de que los objetivos medioambientales son una “nueva” demanda del agua, la más racional evidentemente (visión formalizada y restrictiva de los “caudales ecológicos”, que nuestro TRLA considera como una restricción previa a los usos de la cuenca). Pero esto es un error. La preservación de los ecosistemas acuáticos no es un elemento o factor más de ordenación del agua, ni una demanda o un mero objetivo ancilar a integrar junto con el resto de variables, sino una restricción transversal, ineluctable, previa, anterior y condicionante de cualquier decisión futura, de oferta o demanda, sobre el recurso. El medio ambiente no es el “nuevo cliente”, aún prioritario, de las Demarcaciones Hidrográficas –como parecía sostenerse en la propuesta de modificación de la Ley de Aguas de 2007-. El medio ambiente no demanda agua, ni impone reservas específicas, ni, por supuesto, parece que lo mejor para su conquista sea el establecimiento de Bancos públicos del agua aún con fines de constitución de reservas. El medio ambiente atraviesa y condiciona –no sólo ordenando las demandas- toda la política hidrológica con afección a todas las masas de agua: continentales, de transición y costeras. Por eso hubiera sido tan importante, en la fase previa de planificación, la rigurosidad y complitud de los estudios de caracterización y diagnóstico del estado del agua, así como la precisión de los sistemas de evaluación de su estado ecológico, no meramente biofísico.

Pero es evidente que este nuevo modelo de desarrollo sostenible integrado que impone una nueva cultura del agua –y de las relaciones sistémicas con ella- ha de basarse en un

esquema procesual. La consecución de los objetivos medioambientales marcados pasa por la materialización de los instrumentos necesarios de recuperación, pero antes, y sobre todo, por la determinación de la cantidad y calidad del recurso. Sólo si se conoce realmente la cantidad de agua efectivamente aprovechada, se identifican las situaciones de ineficiencia y se valoran los sistemas de aprovechamiento o reasignación podrá conocerse la realidad de las demandas actuales (el primer objetivo de la planificación hidrológica, es, no en vano, la descripción general de la Demarcación, incluyendo el inventario de recursos hídricos), el potencial de ahorro de agua y las posibilidades de su gestión sostenible futura, y, a medio plazo, de la recuperación general de los ecosistemas acuáticos en la Comunidad (Agudo González). Con el fin de garantizar la disponibilidad de agua de calidad en el futuro y la propia conservación de los ecosistemas acuáticos, la DMA supedita la satisfacción de las demandas a los objetivos de recuperación y conservación del buen estado ecológico. Pues bien, para ello se hacía imprescindible la implementación de un proceso de planificación hidrológica transparente, eficaz y riguroso.

No es sólo que el resultado pugne con estos requisitos, es que la implicación de los poderes públicos españoles en el primer ciclo de planificación hidrológica exigido por la DMA ha sido verdaderamente decepcionante.

Según el calendario de la DMA, los planes de cuenca de la Demarcación Hidrográfica deberían haber sido aprobados en Diciembre de 2009, para que, a partir de entonces, pudieran empezar a ejecutarse los programas de medidas aprobados, y alcanzar, para el 2015, el objetivo nuclear del buen estado ecológico de nuestro ríos, acuíferos y masas costeras.

Pues bien, a octubre de 2013 aún faltan por aprobar cuatro planes hidrológicos (Demarcaciones del Ebro, Júcar, Tajo y Segura). Los últimos en aprobarse han sido, mediante los RD 739/2013 y 740/2013, de 30 de septiembre, los de las Demarcaciones Hidrográficas de Ceuta y Melilla, y antes, mediante el RD 684/2013, de 6 de septiembre, el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears. A pesar de los avances del último año (a través, entre otros factores, de la agilización derivada de la modificación del Reglamento de Planificación Hidrológica a través del RD 1161/2010, de 17 de septiembre, que articula medidas transitorias de urgencia para la constitución de los Consejos del Agua en las Demarcaciones intercomunitarias), de los que puede predicarse más la improvisación que la celeridad, con la aprobación de ocho planes (con lo cual se ha recuperado algo el retraso acumulado, puesto que a diciembre de 2009, que es cuando debían haberse aprobado, sólo uno de los 25 previstos lo había sido), el retraso y el incumplimiento de las obligaciones comunitarias no es sólo evidente, sino más que ostensible. Si España logra aprobar los planes restantes, como se prevé, para enero o febrero de 2014, tendrá el dudoso honor de ocupar la última posición de la Unión Europea en la primera fase del proceso de planificación impuesto por la DMA, con lo que, a los procedimientos de infracción ya iniciados por la Comisión por el incumplimiento de alguna de las exigencias de la DMA (incorrecta delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas y no designación de las Autoridades competentes, no presentación de los planes hidrológicos de las Demarcaciones en plazo, etc.) pueden unirse, en breve, otros.

Pero la consecución de los objetivos medioambientales, y, en la práctica, la implantación del calendario de la Directiva, no admite dilaciones. El segundo ciclo de

planificación se extiende durante el período 2015-2021. Y en España hemos agotado ya, sin tener todos los planes aprobados, prácticamente todo el período de ejecución de los programas de medidas previstos en los primeros planes hidrológicos (resulta contrario a toda lógica de programación reflexiva que, como mucho, el horizonte de planificación de los nuevos planes será de dos años). La necesaria revisión de los planes, que debía haber comenzado en enero de 2013, de cara al siguiente ciclo de planificación, basándose en una evaluación de la capacidad de los programas de medidas para alcanzar los objetivos propuestos, no tendrá sentido, puesto que en la mayoría de los casos los mismos aún no han empezado a implementarse. El desajuste entre las previsiones de los planes y la realidad –sobre todo en materia de financiación y consolidación presupuestaria- hará que se opte por decisiones de priorización de objetivos –al albur de los grupos de interés y presión-, dada la imposibilidad temporal –y económica- de ejecución global de las medidas –incluidos los programas ambientales- previstas en ellos, con merma correlativa de la efectiva participación pública. Por ello, aunque ya se haya aprobado la Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica (revisión 2015), correspondientes a las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y a la parte española de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, el proceso aparece lastrado ya por una falta de rigor, compromiso, transparencia y eficiencia técnica que difícilmente puede hablarse de un verdadero cambio de paradigma en la política de aguas de nuestro país, sobre todo teniendo en cuenta que las nuevas políticas coyunturales de reducción del gasto público, reequilibrio económico-presupuestario de las Administraciones Públicas y contención del déficit están afectando también, como en muchos otros sectores, a las acciones y proyectos de implementación de los propios planes aprobados, como es el caso del primero de ellos en Cataluña.

1.2. Hacia una visión integrada de la planificación hídrico-territorial

En primer lugar, lograr que en la revisión de los planes se asegure una auténtica *integración* de los condicionantes ambientales en relación con las políticas hídricas. No se trata de “parchear” con la adición de una serie de objetivos medioambientales (y de principios transversales vinculados, como el nuclear de la participación pública), de acuerdo con los criterios uniformizadores de la DMA, el enfoque tradicional de la legislación española, basado en la satisfacción de las demandas. El buen estado ecológico de los sistemas acuáticos ha de prevalecer como objetivo nuclear y transversal y condicionar de forma efectiva todas las decisiones sobre el uso, conservación y disponibilidad del agua. No es, pues, el (ilusorio) resultado de un mero establecimiento de caudales ambientales. La complejidad socio-ecosistémica del agua impone, por ello, instrumentos y fórmulas de integración, tanto normativa como institucional. La DMA es, en este sentido, una norma marco y horizontal como reacción y superación, precisamente, de las normas comunitarias anteriores, dictadas, con enfoque sectorial, para mejorar la calidad de las aguas continentales.

La *gestión integrada del agua* constituye la base teórica de la ordenación sostenible de la misma, principio que se manifiesta no sólo por la extensión del ámbito de aplicación de la norma a las aguas costeras y de transición, sino también por la incorporación de

otros muchos elementos, tales como la integración de la gestión de aguas superficiales y subterráneas, de los aspectos cuantitativos y cualitativos, la combinación de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental para afrontar la contaminación, y la existencia de una propia planificación integrada de la gestión de los recursos, así como por la integración de la protección del agua con otras políticas comunitarias.

En este sentido, sería necesario lograr una verdadera integración entre la planificación hidrológica y la planificación territorial, como auténtica proyección física de la sostenibilidad ambiental, porque es evidente que, por razones competenciales y de unicidad de la realidad física, la planificación territorial y la planificación hidrológica se entrecruzan y se solapan parcialmente. En su dimensión racionalizadora, la ordenación del territorio es el foco armonizador de las distintas políticas sectoriales, y la planificación de los recursos hídricos una de las variables que han de ponderarse en la elaboración y gestión de las determinaciones de gestión del territorio. Esta integración sustantiva permitiría dotar de base el necesario enfoque de coordinación entre la planificación hidrológica y la planificación de los riesgos del agua, tanto de su ausencia o desequilibrio (planes de sequía) como de su presencia descontrolada (planes de inundaciones).

Desde un punto de vista estrictamente competencial, es evidente, pues, que la ordenación del territorio es uno de los títulos competenciales –o mejor, una de las materias sobre las que han de proyectarse diversas funciones públicas- que pueden verse afectados por el ejercicio de las competencias relativas a las aguas. Como dice el art. 43.3 TRLA, *“las previsiones de los planes hidrológicos [...] deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio”*. Parece establecerse una prevalencia jurídica (aún dentro de la indeterminación del término «respeto») de los contenidos establecidos en los planes hidrológicos, aunque desde una perspectiva holística lo más coherente hubiera sido que la planificación hídrica sectorial se integrara (no sólo en modo de ajuste) en la planificación territorial global.

Por encima, sin embargo, de la literalidad de la Ley, se plantean en este punto cuestiones aún dudosas (en general, de hecho, una de las razones de los conflictos y desequilibrios territoriales relacionados con la contaminación, saturación, inundaciones y riadas, etc., ha sido precisamente la incorrección de los procesos territoriales de planificación y gestión de los recursos hídricos). Y así por ejemplo, esta regla de prevalencia se invierte claramente en el caso andaluz. El art. 7.1 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio, señala que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contendrá, entre otros datos, *“los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural”*. No hay, pues, un mero ejercicio de coordinación intersectorial, sino de predeterminación de las variables fundamentales emanadas de un análisis racional del equilibrio territorial, y que imponen criterios vinculantes para el mejor y más eficiente uso, aprovechamiento y protección del agua. La ordenación territorial puede establecer, por tanto, las directrices básicas de condicionalización espacial de la planificación hidrológica.

Quizás no haya aquí una efectiva superioridad jurídica de la planificación territorial, puesto que su funcionalidad integradora se reconduce al establecimiento de los criterios o directrices generales, de contenido territorial, que pueden coadyuvar a enmarcar la acción planificadora de la Administración hidráulica, pero al menos se matiza la rígida

solución estatal, basada en la línea jurisprudencial de primacía de las regulaciones y políticas sectoriales sobre la capacidad armonizadora, pero horizontal, de la ordenación del territorio (*“La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas”*, art. 40.1 TRLA).

Frente a esta servidumbre de la política de aguas respecto de las estrategias y planes sectoriales, el principio comunitario de integración y transversalidad de la protección ambiental en relación al resto de políticas y acciones comunitarias impone la clara primacía de enfoque de sostenibilidad ambiental.

La divergencia competencial (por ejemplo, ¿cómo van a vincular los planes hidrológicos estatales a los planes territoriales autonómicos?) y el mismo entrecruzamiento de títulos de intervención (¿cabe que una normativa sectorial condicione las líneas generales de los instrumentos horizontales de ordenación territorial?) impide dar, hoy por hoy, una solución definitiva a esta discrepancia – concurrencial- normativa. Porque no conviene olvidar, además que el TC ha venido optando por soluciones de mutua condicionalización entre las competencias sobre ordenación del territorio y los títulos sobre aguas continentales, apelando siempre a la necesaria coordinación entre Administraciones, dentro del respeto mutuo del ámbito propio de competencias y de planificación.

A mi juicio, sin embargo, lo que había que exigir sería una mínima *coordinación material* de los contenidos básicos de los distintos instrumentos de planificación con incidencia en el territorio. Se impone un nuevo paradigma de *«gestión territorial de las aguas»*. No se trata de hacer prevalecer unos instrumentos de planificación sobre otros, puesto que cada Administración pública opera sobre el territorio orientada a la protección de sus propios intereses, sino de armonizar sus previsiones cuando redunden en un mismo espacio físico de ordenación. En el nuevo Estado de las Autonomías no deberían caber relaciones piramidales basadas en la jerarquía de los planes entre sí, sino relaciones articulares entre los distintos instrumentos de planeamiento, especialmente cuando se enfrentan planes territoriales integrales con planes sectoriales de incidencia sobre el territorio. Podría utilizarse para ello, como se ha propuesto, el conjunto de títulos estatales con incidencia directa sobre el modelo general de ordenación del territorio, evitando situaciones de fragmentación administrativa o atomización competencial. E incluso se ha avanzado la posibilidad, más difícil de plantear, de articular las competencias estatales de incidencia territorial con la competencia autonómica de ordenación del territorio a través de una normativa estatal de carácter básico e integrador, tal y como sucede en países como Suiza o Alemania, en donde la ordenación del territorio es una función pública integradora cuya legislación básica corresponde a la Federación. En esta orientación parece avanzar el nuevo art. 41.4 TRLA, según la redacción efectuada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al disponer claramente que *“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”*. El precepto establece un principio general de coordinación intranormativa, sin postular una nueva recentralización de competencias, dentro del procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos, pero no parece encajar adecuadamente con la filosofía del otro precepto antes mencionado, el art. 43.3 TRLA, que establece una primacía de los

planes hidrológicos sobre los territoriales. No se entiende bien porqué respecto a la planificación sectorial se exige un esfuerzo de coordinación preventiva, mientras que con respecto a la planificación horizontal (territorial y urbanística) se impone una regla general de prevalencia *a posteriori*. Desde una óptica de sustantivización de las políticas de ordenación del territorio (con la consiguiente independización instrumental respecto a la planificación sectorial), y de sustitución del erróneo principio de *jerarquía* por el de *competencia* (en las relaciones entre la ordenación ambiental y la ordenación territorial), debería propugnarse la ampliación del principio de coordinación funcional o procedimental con respecto a cualquier tipo de políticas o planes –sectoriales o generales- con incidencia sobre el recurso, entre las que juegan un papel fundamental los propios planes territoriales.

De todas formas el precepto citado del TRLA no precisa el modo de instrumentar esta deseable coordinación. Dado que la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades afectadas, la coordinación de los planes hidrológicos con las diferentes planificaciones habrá de realizarse primordialmente a través del procedimiento para su elaboración (F. J. 20ª de la STC 227/1988). No obstante, las facultades de coordinación estatal no pueden conducir a establecer unilateralmente en los Planes Hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica – como la ordenación del territorio-, sino tan sólo en la medida en que se cuente con un título (sustantivo) competencial suficiente.

En definitiva, la trascendencia de una ordenación sostenible del espacio debería servir de cauce para un deslizamiento progresivo desde las posibilidades de la *coordinación formal o subjetiva*, integrada en un modelo de autonomía de los procesos decisionales, hacia mecanismos más efectivos de *coordinación material o sustantiva*. Más que una integración de voluntades, parece necesaria una coordinación efectiva de contenidos. Los trámites de participación formalizada de los entes administrativos con intereses en el territorio deben sustituirse por fórmulas innovadoras de elaboración *conjunta* de los planes territoriales. Se precisa revitalizar la función racionalizadora de la gestión territorial. Esto puede instrumentalizarse mediante la incorporación a los planes territoriales de directrices vinculantes con efectos jurídicos directos (mandatos o disposiciones generales) a respetar, incluso, por el conjunto de políticas y actuaciones sectoriales, como puede ser la política hidrológica (por ejemplo, restringiendo la ocupación de zonas inundables, llanuras de inundación, áreas vulnerables o susceptibles de riesgo, etc.). Sólo desde el principio de «cooperación funcional» pueden intentar solventarse las críticas vertidas hasta ahora sobre el modelo vigente de relaciones interterritoriales, basado en la estanqueidad de las competencias, la verticalidad de su relación recíproca y la perentoriedad de su superación.

1.3. Integración de la gestión de ciclo del agua dentro de la gestión ambiental del territorio

No hay gestión del agua sin gestión del territorio, como no puede existir una ordenación racional del territorio sin agua. Si la esencia de los instrumentos de planificación radica

en su naturaleza básicamente prospectiva (cooperación intersubjetiva y material y programación preventiva) y en su operatividad de coordinación de los distintos tipos de intereses susceptibles de verse afectados por una actuación pública integrada (ambientales, territoriales, económicos, etc.), en un proceso de racionalización en la toma de decisiones, es lógico que la preservación de las características naturales del agua deba encauzarse a través de mecanismos capaces de integrar en su seno todos los condicionamientos, elementos y factores que interaccionan en la consecución de su buen estado ecológico. La visión ecosistémica de la protección del agua que impone la DMA pivota, precisamente, sobre la necesidad de analizar, de forma prospectiva –y corregir, en su caso- el tipo e intensidad de las presiones que los distintos usos del agua ejercen sobre el medio, alterando su estado biofísico. Precisamente, uno de los aspectos clave del nuevo proceso de planificación debería haber sido la identificación de las interacciones entre la denominada “*huella hidrológica*” y el conjunto de asignaciones y reservas de recursos a las demandas y usos, así como las prioridades, de la Demarcación. El binomio “*huella hidrológica*”/derechos concesionales y de utilización sobre el agua, adquiere, así, una importancia decisiva, pero desde la ineludible prioridad impuesta por la DMA de la protección y consecución del buen estado de las aguas y los ecosistemas, estando, pues, los intereses económicos y sociales subordinados al mismo (a través del restrictivo tratamiento que realiza la Directiva de las excepciones a los objetivos). Por lo tanto, y al contrario de lo que se deduce hoy de nuestra normativa de aguas, la planificación hidrológica, en tanto programación vinculante de usos y aprovechamientos (siguiendo el orden de prelación establecido en cada caso) debería ser un instrumento al servicio de la política territorial, como un factor más, aunque determinante, de la ordenación sostenible del espacio. Las demandas y disponibilidades de cada cuenca deberían fundamentarse en el diagnóstico y la consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio (Del Moral). E igualmente, parece aconsejable que las previsiones sobre tutela de la calidad de las aguas que hayan de incluirse en los instrumentos de planificación hidrológica se amolden a los condicionamientos presentes en las fórmulas más amplias de planificación ambiental y territorial, aunque teniendo siempre en cuenta, como ha recordado el Tribunal Constitucional, que el concepto de ordenación del territorio, pese a su amplitud y reconocida viabilidad, “*no incluye todas las actuaciones de los poderes públicos con incidencia territorial*” (STC 149/1998, de 2 de julio).

La adecuada protección de los ecosistemas acuáticos pasa, pues, en gran parte, por una adecuada ordenación de las actividades a realizar sobre el territorio, de tal forma que su viabilidad se condicione, estratégicamente, al análisis previo sobre el impacto de las mismas sobre la calidad-cantidad del agua. El instrumento clave de coordinación e integración entre las medidas y actuaciones de la política del agua y los condicionantes –y presiones- de las políticas sectoriales (así por ejemplo, las políticas agrícolas y de desarrollo rural), deberían ser, ahora, los *programas de medidas* (como programas integrados por todas las medidas necesarias para la protección y uso sostenible de una masa de agua, aunque hayan de adoptarse por Administraciones diferentes), que, sin embargo, carecen de “determinación jurídica” en la actual regulación básica estatal (el art. 92 *quáter* TRLA se centra en su contenido, sin precisar su naturaleza jurídica). De hecho, de la literalidad del apartado segundo de este artículo parece deducirse, incluso, una cierta instrumentalidad de los programas de medidas, como mero mecanismo para la consecución de los objetivos medioambientales, pero sin afirmar su carácter vinculante o no para las Administraciones públicas competentes, y, más grave, sin mención específica a la necesaria integración en los mismos de aquellas medidas

correspondientes a las competencias propias de cada Administración pública afectada o de las vinculadas a la necesaria integración entre las decisiones hidráulicas y las políticas sectoriales, a su vez objeto igualmente de las correspondiente “lucha” por la consecución de las competencias (éstos déficits explican los problemas de responsabilidad en la ejecución o no de las medidas, su dilación o la implementación de fórmulas rigurosas de control y seguimiento sobre su eficacia o coste).

Parece necesario postular, pues, la implementación de *políticas globales de planificación hidrológica y territorial* de naturaleza *marcadamente ambiental*. Pero este objetivo de *integración estratégica ambiental* exigiría depurar una serie de presupuestos jurídicos –materiales y competenciales –que condicionan hoy en día la viabilidad de esta propuesta en el seno de nuestro ordenamiento jurídico, caracterizado por una patente desarticulación de la acción administrativa plural (Parejo Alfonso).

En cualquier caso, posiblemente esta visión integrada facilite el necesario enfoque estratégico en la protección sostenible de los ecosistemas acuáticos, donde es necesario seguir profundizando –e implementar de forma efectiva- tanto los mecanismos de recuperación de costes (en principio previstos para Diciembre de 2010) como los análisis preventivos de coste-eficacia en cuanto a la incorporación –y aplicación- de las medidas contenidas en los planes de Demarcación (dimensión a alcanzar a través de la *definición operativa*, mediante indicadores, de los objetivos nucleares a alcanzar y la correcta caracterización inicial de la situación del agua, determinación de las presiones e impactos imprescindible para la efectividad del diseño e implementación de las medidas de corrección y conservación). La transparencia y el servicio objetivo a los intereses generales demandan la necesaria racionalidad reflexiva tanto en la planificación como en la toma (muchas veces optativa) de decisiones de actuación sobre el agua y sus ecosistemas.

1.4. Planificación integrada y consecución de los objetivos medioambientales

Es posible que una auténtica integración de la planificación hidráulica dentro de los instrumentos más generales de ordenación del territorio, hoy claramente con contenido y condicionantes ambientales, amortigüe algunos de los problemas y disfunciones que siguen lastrando la modernización y sostenibilidad de nuestra política de aguas. Entre otros, por ejemplo, la opción por las obras hidráulicas más que por políticas eficaces de ahorro, contención de usos y aprovechamientos, recuperación de ecosistemas y reasignación del recurso con respeto de las reservas ambientales. Una ordenación integrada del territorio podría permitir una mejor y racional evaluación sobre la necesidad o no de las mismas, así como por ejemplo, las decisiones sobre modernización de regadíos, en muchos casos incompatibles con los objetivos obligatorios de recuperación de los ecosistemas. Se trataría de plantear seriamente el valor del territorio como *capital físico*, y el proceso de ordenación del mismo como el conjunto de operaciones y dispositivos que otorgan, incrementan y aprovechan dicho valor: el territorio no es sólo espacio, ni mucho menos un negocio. Es, sí, el soporte físico de la mayor parte de las actividades (entre ellas las económicas) del hombre, pero sobre todo y ante todo es el sistema ambiental donde se desenvuelven el conjunto de subsistemas (urbano, hidrogeológico, infraestructural, etc.), y cuya ordenación racional es la que permite hablar de una auténtica regulación sostenible de su uso,

aprovechamiento y conservación. Dentro del territorio, a su vez, el agua sería el elemento determinante realmente de su ordenación integrada, habiéndose propuesto la expresión de “*espacio-cuenca*” como el ámbito idóneo para la planificación territorial.

Lograr una verdadera *planificación integrada* de la ordenación territorial del agua exigiría, ante, clarificar nuestro complejo y desarticulado sistema de distribución de competencias sobre el dominio público hidráulico y, en segunda instancia, conjugar en instrumentos conjuntos los dos tipos de planificación implicados, desde un enfoque de condicionamiento mutuo. Dentro de los principios o estrategias globales del modelo territorial de ordenación –competencia autonómica–, habría que incluir las propias exigencias impuestas por la racionalización y optimización de los usos del agua (equilibrio poblacional y garantía del abastecimiento, vinculación de los usos del agua y de los niveles de consumo con los distintos tipos de suelo, conexión entre los requerimientos energéticos y la suficiencia y disponibilidad del recurso, necesidades hídricas para sectores estratégicos, como la agricultura o la ganadería, etc.). Los planes territoriales podrían servir, de manera efectiva, de marco armonizador de los objetivos fundamentales del resto de políticas y planes sectoriales con incidencia en el territorio, con la posibilidad incluso de acoger medidas o acciones directas de «*gestión territorial*», relativas, entre otros aspectos, a la ordenación de los recursos hídricos. Se trataría de sustantivar de forma efectiva el mandato de coordinación formal (subjettiva) contenido en nuestro derecho positivo respecto a la planificación hidrológica, uno de cuyos objetivos centrales es, precisamente, ordenar la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial en aras de la consecución de los objetivos medioambientales previstos. Si la planificación hidrológica se configura como un instrumento real –dada la escasez e irregularidad del recurso– de corrección de desequilibrios territoriales (de hecho, muchas de las determinaciones obligatorias de los planes hidrológicos tienen una inmediata trascendencia territorial), parece lógico insertar sus acciones, estrategias y programas dentro de los instrumentos globales encauzados legítimamente a dicho fin.

Ahora bien, una necesaria integración de contenidos –instrumentalizada mediante informes entre Administraciones públicas, intercambio de información, colaboración entre órganos planificadores, etc.– no puede suponer la invasión material de competencias de otros entes territoriales públicos, ni la difuminación de la virtualidad teleológica de cada ámbito material regulado. La (deseable) coordinación interadministrativa para la protección, ordenación y gestión integrada del agua y del territorio sería una posibilidad formal que habría de integrarse en el marco “material” de la inevitable distribución de competencias recogida hoy en nuestro ordenamiento jurídico. Esto deriva de la subordinación funcional del esquema competencial al orden sustantivo constitucional, que obliga siempre a un ejercicio preventivo de racionalización de las competencias concurrentes, a la vista de los intereses públicos afectados. La coordinación no conlleva potestades directas de ordenación de los distintos sectores implicados. Lo mismo que la titularidad (estatal) demanial no sustrae a la porción de territorio de que se trate del mecanismo material de distribución de competencias. Y viceversa: los planes territoriales, aún claramente imbuidos de una palpable orientación ecológica, no pueden contener tampoco medidas directamente encaminadas a la preservación del ambiente natural.

La complejidad, pues, de este juego (en su mayor parte de progresiva aquilatación jurisprudencial) de equilibrios pone de manifiesto la dificultad de articular mecanismos

eficaces de integración material de las actuaciones concurrentes sobre el territorio. La integración sustantiva, vía mecanismos de ordenación global, no puede sobrepasar las barreras competenciales de los distintos entes territoriales afectados.

Quizás uno de los instrumentos más eficaces para esta efectiva integración sustantiva de las competencias y de las actuaciones relativas a la ordenación del territorio y a la preservación del ambiente natural pueda ser la técnica de la evaluación programática de los efectos ambientales de las decisiones sobre el territorio, la *evaluación ambiental estratégica* de los planes territoriales (art. 15 TRLS). No se trata sólo de la necesaria armonización funcional a través del plan territorial, en el que habrán de participar en su elaboración las autoridades competentes en materia de medio ambiente y en el que se recogerán indudablemente acciones de naturaleza ambiental (p. e. localización de infraestructuras o distribución de ocupaciones del suelo), sino del sometimiento anticipado del instrumento planificador a una evaluación ambiental autónoma de los posibles efectos –positivos o negativos– sobre los elementos naturales, que, en el caso de la planificación territorial, serán prácticamente todos los componentes biosféricos. La Evaluación Ambiental Estratégica es una valoración ecológica originaria de una futura decisión política en su fase de concepción, planificación o conformación formal. Supone, por ello, el estadio más avanzado –por su anticipación– en la acción preventiva para el logro del desarrollo sostenible.

Este sometimiento anticipado de los planes territoriales a una evaluación ambiental favorable permitiría trascender la limitada operatividad de los rígidos mecanismos de coordinación interadministrativa a través de la articulación de planes sectoriales y planes horizontales –muchas veces correspondientes a distintas Administraciones Públicas–, facilitando una auténtica *integración* material de las variables ambientales presentes en los procesos de ordenación territorial, dentro de los cuales ocupa un lugar preferente la preservación de los elementos y recursos acuáticos. No se trata de una coordinación *a posteriori* y programada de los instrumentos planificadores con incidencia sobre el territorio (en nuestro caso, de los planes hidrológicos), sino de la incorporación al conjunto de informaciones relevantes para la toma final de decisiones por el órgano con competencia en materia de ordenación del territorio de la documentación técnica sobre los posibles efectos del modelo territorial a aprobar sobre los recursos hídricos presentes en el mismo. Se habilita así una auténtica conmixión material de contenidos, una anticipación máxima de los posibles impactos ambientales de las acciones previstas en el plan territorial y una unificación decisional sobre el presupuesto de un análisis técnico independiente –al menos en sentido funcional– exclusivamente de la dimensión ambiental del mismo.

2. La compleja cuestión de la distribución de las competencias sobre el agua, y su interconexión con el resto de elementos físicos

Parece evidente, a estas alturas, que la falta de consecución de los objetivos medioambientales impuestos por la DMA, y, en general, la correcta transposición y adecuación de sus exigencias a nuestro ordenamiento interno, no se ha debido a un déficit de instrumentos –de planificación o gestión–, ni a la incompatibilidad de nuestro modelo de gestión de las aguas con las exigencias uniformes de protección ambiental impuestas por Europa: el problema ha sido, primero, de (des)articulación de las reglas internas de distribución de competencias, en tanto sistema lastrado de ineficiencias e incoherencias funcionales incompatibles, en el fondo, con una ordenación jurídico-

pública, mínimamente racional, del dominio público hidráulico y sus ecosistemas asociados; pero además, y en segundo lugar, por un enquistado escenario de desencuentros políticos y territoriales, en una fratricida “guerra por el agua” que ha convertido en estériles todos los intentos –estatales o autonómicos- de regulación medioambiental de la misma.

Lógicamente, el primer problema podría tener solución, desde una progresiva depuración de las reglas competenciales. El segundo, sin embargo, es de exclusiva voluntad política, en donde el Derecho tiene poco margen de juego.

Por ello, aunque se puedan hacer propuestas de racionalización del modelo competencial, y en algunos puntos lógicamente podría ser mejorable, lo cierto es que en gran parte su potencialidad quedaría mermada sin la voluntad político-territorial de su asunción “real”. Mucho del retraso acumulado en España en la implementación de la DMA se debe más a la inoperancia política de nuestros gobernantes, en la vertebración responsable de los intereses generales (que son comunes, no propios de un territorio, o una Administración), que a la operatividad del marco regulador.

El punto de partida es sobradamente conocido. Las competencias sobre el demanio hídrico se reparten entre el Estado y las CC. AA. en función del carácter intra o intercomunitario de las cuencas hidrográficas correspondientes. La Constitución utiliza, pues, un criterio “territorial”, y no político-administrativo, para el reparto de las competencias sobre el agua –lo que no sucede, sin embargo, en la delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas-. El modelo de gestión unitaria predetermina, pues, indiciariamente, los entes competentes, aunque tanto una como otra instancia territorial cuentan con otras competencias colaterales –en algún caso singularmente importantes, como es el caso de las transversales sobre ordenación del territorio o urbanismo o sobre gestión medioambiental, en manos de las Comunidades Autónomas- con incidencia más que evidente en la ordenación y gestión de los usos del agua y en la protección medioambiental del recurso. Esta situación ha sido refrendada por el TC tanto, genéricamente, con la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, recaída sobre el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, que ha desactivado el debate suscitado en torno a la relación entre el margen de acción estatal a través de su legislación básica y la capacidad de incidencia o «definición» de los propios contenidos estatutarios sobre materias compartidas (la declaración de nulidad del concepto de legislación básica contenido en el art. 111 EAC implica la indisponibilidad estatutaria para la predeterminación conceptual de categorías constitucionales), como con las posteriores Sentencias 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo, de anulación de las disposiciones estatutarias que atribuían competencias a las Comunidades Autónomas sobre el desarrollo legislativo y ejecución sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de las cuencas del Guadalquivir y del Duero con nacimiento sus respectivos territorios y sin atravesar otros ámbito regionales.

La situación es pues, en términos constitucionales, la derivada de la interpretación realizada en su día por el TS de las previsiones, no obstante ambiguas, del texto constitucional. Hay una confirmación actual del principio de unidad de cuenca –integrada ahora en las Demarcaciones Hidrográficas- y de la gestión unitaria del recurso, pero, a la vez, una falta de adecuación, quizás, a una realidad territorial de descentralización política del poder claramente diferente a la existente en 1978. A mi juicio, es evidente que las Comunidades Autónomas deberían tener más competencias

sobre el agua, sobre todo desde el punto de vista de la definición de las demandas y de los caudales ecológicos, en tanto restricción obligatorio y objetivo común de la políticas integrada de aguas. Y tienen, de hecho, títulos competencias (sectoriales y generales) para hacerlo. La cuestión sería cómo materializarlos sin menoscabo del principio, nuclear de hecho también para la Unión Europea, de unidad de cuenca. Pero precisamente lo que la DMA exige es una auténtica redefinición de la política de aguas (con margen de actuación a nivel local, dado el carácter “directivo” de la norma central), un nuevo marco regulatorio atravesado y condicionado –de forma efectiva- por los fines de consecución del buen estado de los ecosistemas hídricos y un uso sostenible del agua. Y las Comunidades Autónomas cuentan, dentro del marco establecido por la legislación básica estatal, plenas competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución (en definitiva, materialización de los programas de medidas y mecanismos de actuación) en materia de medio ambiente. Esta revisión del marco regulatorio debería implicar, entre otros aspectos, la revisión del régimen concesional, para adecuarlo a los objetivos de buen estado ecológico –lo que parece chocar, sin embargo, con las políticas actuales gubernamentales de flexibilización y ampliación al máximo de los instrumentos de concesión y autorización, sin fórmulas imperativas de adopción o revisión en función de la consecución o no de los objetivos medioambientales transversales, lo que puede equivaler a una auténtica “*privatización de facto*” de los derechos sobre el uso del agua- o el desarrollo –exigido también por la DMA- de una fiscalidad del agua adaptada a la recuperación íntegra y efectiva de los costes (con repercusión efectiva, pues, sobre los usuarios-consumidores), incluidos los costes ambientales y del recurso, hasta ahora objeto, en muchas ocasiones, de una adecuada –y manipulada- valoración. Lógicamente, la pervivencia de reglas como la analizada de subordinación de la política de aguas a la planificación sectorial del art. 40.2 TRLA (agrícola, energética, etc.), o la desconexión fáctica entre los instrumentos de ordenación territorial y acuático, no contribuyen a la consecución de dichos objetivos.

Se precisa, pues, un gobierno unitario e integrado de las Demarcaciones Hidrográficas. En el caso de las que incluyen cuencas intracomunitarias, la cuestión se simplifica. Las CC. AA. tienen plenas competencias sobre su gestión y ejecución, dentro del marco básico regulatorio estatal, junto con las competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, urbanismo y la legislación de desarrollo sobre el medio ambiente (dejando de lado otras competencias sectoriales). El logro efectivo de los objetivos medioambientales, vía planificación integrada de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, no deberían plantar aquí mayores problemas que los de conformación técnica o valentía política de actuación. En el caso de las Demarcaciones con cuencas intercomunitarias –o internacionales- la cuestión es más complicada –y así se ha demostrado desgraciadamente en nuestro país-, puesto que es necesario aunar las competencias exclusivas estatales sobre ordenación y regulación del recurso y los aprovechamientos, como elemento unitario de planificación y gestión, junto con las autonómicas con incidencia en el mismo. En este sentido, convendría repensar seriamente el papel de los Comités de Autoridades Competentes (art. 36 *bis* TRLA), superando su actual e inocua naturaleza consultiva, como mero órgano de cooperación, hacia nuevos escenarios de concertación interadministrativa y de coordinación –que es lo que exige la DMA- de las políticas en aras de la consecución efectiva de los objetivos medioambientales de las distintas masas de agua (como se ha sugerido de forma acertada, esto pasaría por la ampliación de las capacidades decisorias de los Comités, permitiendo que las CC. AA., e incluso los entes locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la Demarcación Hidrográfica, tuvieran en ellos una capacidad de

intervención ponderada y veto proporcional a su respectiva incidencia –territorio, población, espacios naturales, etc.- y en atención a las funciones/competencias de su titularidad, aún respetando la mayoría proporcional en cuanto cuota participativa del Estado para respetar el régimen competencial de la Constitución). De la mera coordinación ha de pasarse, pues, a la co-decisión, para lo cual es necesario, primero, tomar conciencia del carácter «común» y «*patrimonial del recurso*», y de su fragilidad, y segundo de la “unicidad” de los intereses, no sólo –y evidentemente- ambientales, sino sociales y económicos, y de su contradicción con las políticas (partidistas y estancas) de lucha constante por las competencias y de falta de lealtad mutua.

Se trataría, como se ha puesto antes de manifiesto, de una auténtica reorganización territorial de la Administración del agua, previa integración sustantiva de los contenidos de planificación, desde el criterio transversal del aseguramiento de su buen estado (dado que lo hay que materializar ahora no es ya, en primer término, una política de fomento de obras, sino de gestión ecosistémica del espacio acuático), repensando el papel y la estructura (tradicionales) de los Organismos de Cuenca (atrapados en un difícil equilibrio entre la falta de flexibilidad en su composición y actuación y la incapacidad financiera para abordar los objetivos impuestos ahora por la DMA), la cuota de representación en ellos de los distintos entes territoriales y actualizando los mecanismos de conjugación competencial con incidencia sobre el demanio hidráulico. Como acertadamente se ha postulado, quizás sería necesario que abandonaran su papel de gestor, sustituyéndolo por una acción de regulación cooperativa, reconduciendo la pluralidad de intereses convergentes a esquemas de ordenación inteligentes.

Una posible solución podría ser, aunque su base consensual requería una auténtica voluntad cooperativa por parte del Estado y las CC. AA., la configuración de lo que en el proyecto de reforma del TRLA de 2007 se denominó como “*Demarcaciones Hidrográficas mixtas*”, como herramienta de gestión y de planificación entre demarcaciones inter e intracomunitarias (en el caso, sobre todo, de una alta interrelación ecosistémica de recursos y demandas), articuladas a través de convenios interadministrativos de colaboración, pero reservando al final la aprobación del instrumento de planificación correspondiente al Gobierno estatal.

Los conflictos territoriales sobre el agua y la descompensación de nuestro modelo de distribución de competencias están teniendo, además, efectos perniciosos desde el punto de vista de la congruencia y la seguridad jurídicas en la aplicación de la normativa correspondiente. Un ejemplo lo tenemos en el RD-Ley 12/2011, de 26 de agosto, aprobado, justo antes de la finalización de la legislatura, para conferir de manera “urgente” a las Comunidades Autónomas que lo hubieran previsto en sus Estatutos de Autonomía el ejercicio de la competencia de policía del dominio público hidráulico, en contra de los postulados de rectificación ya emanados del TC y de cualquier lógica estratégica en una ordenación multinivel racional de la gestión y protección del agua. El resultado era previsible: no por cuestiones de fondo, ni tras un análisis participado de la viabilidad/eficacia de la medida, sino para “recuperar” las competencias, esta norma sería al poco derogada a través del RD-Ley 17/2012. Pero me refiero, en concreto, a toda una serie de Sentencias aparecidas en la Comunidad andaluza, estimativas de los distintos recursos interpuestos, sobre la base de la incompetencia *material y originaria* de la Administración andaluza para una serie de actuaciones (fijación de cánones, imposición de sanciones administrativas, legalización de actuaciones sobre cauces públicos, concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas, etc.), consecuencia de la

“pérdida” constitucional de competencias de la Junta de Andalucía tras la anulación del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, sobre el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Independientemente de la legalidad o no de las acciones tratadas, estas Sentencias demuestran la incongruencia de un sistema que se fija más en las formas y en la titularidad de las competencias que en la ordenación racional y “sustantiva” del recurso. Las sanciones por infracciones sobre las aguas están siendo anuladas por una cuestión competencial (por nulidad, además, de pleno derecho, al tratarse de una incompetencia manifiesta, *ex art. 62.1.b LRJAP*), entendiéndose además que la nulidad del precepto era originaria e implícita, es decir, con aplicación de la declaración de inconstitucionalidad incluso a actos aplicativos anteriores a la misma por parte de la STC de 16 de marzo de 2011 (al no tratarse, además, de actos firmes ya). Desde la STS de 23 de febrero de 2012, han ido apareciendo sucesivamente Sentencias en este sentido, como las siguientes: SSTSJA de 15 de mayo de 2013, rec. 434/2012; de 15 de mayo de 2013, rec. 474/2012; de 24 de mayo de 2013, rec. 814/2011; de 13 de junio de 2013, rec. 218/2011; de 27 de junio de 2013, rec. 141/2013; etc. A estas incongruencias hay que unir la declaración de nulidad parcial de la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales, a través de la STS de 4 de noviembre de 2011, lo que ha obligado a reformar de nuevo el TRLA en materia sancionadora, modificándose los criterios generales ha tomar en cuenta en la valoración del daño causado a efectos de calificar la correspondiente infracción. La Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente aborda esta cuestión, junto con el desplazamiento de la reseñada habilitación autonómica en materia sancionadora: alegando el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, que lógicamente nada tiene que ver -ni verse afectado por- el ejercicio de las competencias de policía del dominio público hidráulico en dichas cuencas por las CC. AA. implicadas y la tramitación de los procedimientos a que dieran lugar sus actuaciones hasta la propuesta de resolución, se intenta evitar, no las discordancias jurisprudenciales como las reseñadas, y ya producidas, sin el desarrollo normativo autonómica sobre esta materia por las CC. AA. habilitadas en su día para hacerlo (a través de la D. A. 14ª del TRLA introducida por el RD-Ley 12/2011, de 26 de agosto). Una vez más la lucha por las competencias y los recelos y discrepancias territoriales enturbian, primero, el debate jurídico, y, después, las soluciones racionales para la adecuada protección de los recursos y ecosistemas acuáticos. Porque nada tiene que el principio de unidad de gestión por cuencas con la posibilidad de que también las CC. AA. con competencias ambientales puedan proteger el demanio hidráulico. Y, lógicamente, la reacción estatal no es buscar el consenso, o arbitrar soluciones de cooperación activa, sino “evitar” el desarrollo normativo autonómico.

Por el contrario, y atenuando en parte esta visión tan negativa, surge algún ejemplo adecuado de fomento de la seguridad jurídica y la transparencia en la gestión del agua. Así, el reciente RD 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el RDPH aprobado por el RD 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico, ha venido a ordenar la actividad registral de las Confederaciones Hidrográficas, de tal forma que haya constancia oficial de la existencia, estado y condiciones de los aprovechamientos de aguas. Es evidente que el conocimiento efectivo y real, el diagnóstico de las demandas y aprovechamientos, es la condición ineludible para conseguir, a través de la incorporación de las medidas adecuadas, la recuperación de nuestros ecosistemas y el

buen estado ecológico del agua. Este RD establece, así las normas de funcionamiento del registro comunes a las distintas Demarcaciones Hidrográficas, creando una nueva Oficina del Registro de Aguas y una Base central de datos. Es de esperar que este primer paso hacia el verdadero reconocimiento del principio de transparencia en el acceso a la información medioambiental se vea seguido, después, de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento y desarrollo.

No cabe decir lo mismo, sin embargo, de la segunda parte del Decreto, que, inexplicablemente, extrae los costes de reparación o de restauración ambiental derivados de los daños medioambientales ocasionados por las conductas infractoras de los criterios de valoración de dichos daños a los efectos de delimitación la sanción correspondiente (posteriormente, la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, ha añadido el esperado, pero sorprendente, apartado segundo al art. 117 TRLA: “*Con carácter general, para la valoración del daño en el dominio público hidráulico y las obras hidráulicas se ponderará su valor económico*”). Esto supone un paso atrás en el principio de integración de la protección medioambiental en el conjunto de políticas públicas –en lo que se ha llamado las “políticas de regresión ambiental”- y en el de recuperación íntegra de los costes ambientales ocasionados por los servicios y por las acciones contrarias a la incolumidad del ambiente acuático.

3. ¿Gestión democrática del agua o “captura” por el legislador?

Parece evidente que cualquier reforma propuesta para la mejora de la gobernanza del agua ha de pasar por una efectiva democratización de su ordenación. La efectividad y legitimación de los principios normativos de priorización medioambiental, integración de la protección sostenible de las masas de agua, gestión hídrico-territorial del recurso y coordinación interadministrativa, tanto sectorial como territorial, pasan por una efectiva “apertura” social de la política del agua. Las decisiones sobre el agua deben ser transparentes y racionales, desde una consideración de la discrecionalidad política no como un conjunto de indiferentes jurídicos, sino como la condición –y la oportunidad- inexcusable para la adopción de la “mejor” decisión posible, que en este caso, y por condicionantes comunitarios, ha de ser la más adecuada *materialmente* a los intereses generales, es decir, la protección sostenible y la recuperación del patrimonio común acuático en España. De ahí la importancia de la *motivación* de las decisiones, legislativas –lo cual se presupone- y político-gubernamentales. Frente a la opacidad y la irresponsabilidad, ejemplos de un erróneo entendimiento meramente “formal” de la legitimidad democrática, se impone hoy, como parámetro inexcusable de “*legitimidad material*”, la apertura, el diálogo y la concertación. La “Administración abierta” y las nuevas ideas de gobernanza, más allá de la posible banalización muchas veces de los conceptos –lo que arruina su propia efectividad- imponen condiciones de auténtica representación social y colectiva en los procesos –no sólo internos- de toma de decisiones, en una necesaria tendencia desde la indisciplina y el descontrol a la rendición de cuentas, el acceso e intercambio de información, la concertación con todos los agentes sociales –los “ciudadanos”, y no sólo los usuarios económicos del agua-, etc. La verdadera innovación de las teorías sobre la legitimidad democrática pasa precisamente por la mejora regulatoria, primero (es decir, seguridad en el marco regulatorio y en los objetivos a conseguir), y por la profundización en los mecanismos transversales de transparencia, eficiencia y responsabilidad de la acción administrativa,

en segundo lugar (claridad de los procesos participativos y eficacia de los resultados en el resultado final).

Participación pública que, además, no debe limitarse a los estadios previos de preparación o consulta, sino también a los ulteriores de seguimiento, control y exigencia de responsabilidad en la consecución de los objetivos de protección medioambientales establecidos en cada plan. Esta fiscalización por objetivos, por rendimiento de la acción pública, que ha de basarse más en la eficiencia que en la estricta legalidad (superando, pues, los estrechos límites reactivos del régimen sancionador administrativo), debe basarse en postulados claramente funcionales de control pública de la “utilidad” de las políticas y las acciones de la Administración.

La gestión democrática del agua pasa, lógicamente, por la información veraz, continuada y completa y por la participación activa de los agentes y sujetos vinculados a la protección y ordenación sostenible del recurso (una auténtica “integración”, una vez más, de todos los actores e intereses afectados). Se hace preciso fomentar, pues, más allá de los cauces estereotipados de participación consultiva en los procesos de planificación, fórmulas amplias de acceso a la información medioambiental en manos de las Administraciones públicas, mecanismos de concertación reactiva en los procesos no sólo de planificación, sino de toma singular de decisiones sobre el agua, instrumentos de consulta colectiva y pública desde el reconocimiento colectivo del derecho al agua (no como tal, pero sí como principio rector de garantía de acceso universal al agua potable en cantidad mínima asegurada, así se preveía en el Proyecto de reforma del TRLA de 2007, luego decaído), etc. Esta participación ha de tener una dimensión no sólo institucional (desde las limitadas previsiones de integración en los órganos previstos en la normativa básica estatal: Organismos de Cuenca, Consejos del Agua, etc.), sino informal o abierta.

Pero la realidad parece demostrar lo contrario, una aparente “captura” o retención de las decisiones no sólo por el legislador –que tendría una cierta “legitimación democrática”, al menos indirecta-, sino por una acción gubernamental meramente coyuntural, de urgencia y centrada en la vertiente económica-presupuestaria de todos los ámbitos y sectores de actuación pública. En este sentido, el RDLey 17/2012, buscando la flexibilización de la acción pública (eliminando, por ejemplo, la consulta previa del Consejo del Agua), puede conllevar una reducción de la protección ambiental de las masas de agua subterránea en riesgo de incumplir los objetivos medioambientales (el nuevo art. 56 TRLA ya no se refiere a “*acuíferos sobreexplotados*”, sino, más genérica y ambiguamente, a “*masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico*”, que lógicamente no es igual que buen estado ecológico integral: es significativo, por ejemplo, el nuevo apartado tercero: “*El programa de actuación contemplará las condiciones en las que temporalmente se puedan superar las limitaciones establecidas, permitiendo extracciones superiores a los recursos disponibles de una masa de agua subterránea cuando esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales*”), aumentando de paso la discrecionalidad gubernamental sin participación pública en la edición de las exenciones a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (la nueva redacción del art. 111 *bis* es singularmente difusa, puesto que junto al principio, sí, de recuperación de costes, también se podrá tener en cuenta, para la repercusión de los costes del agua, “*proyecciones –sólo- económicas a largo plazo*”, a lo que hay que añadir la nueva previsión de las “excepciones” gubernamentales al principio de

recuperación de costes introducida en el apartado tercero de dicho artículo). En correspondencia, la posterior Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, busca incorporar una mayor flexibilidad para gestionar las disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación, incentivando además la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con olvido, a pesar de ser una ley medioambiental, de los condicionantes y factores ecológicos susceptibles de verse implicados en tales actuaciones.

4. Retos pendientes ... y algún avance

Es evidente no sólo que hay retos pendientes, tanto en materia de déficit regulatorio como, sobre todo, de aplicación, desarrollo y transparencia en la aplicación de las normas. Y desgraciadamente la coyuntural y “económica” legislación actual de urgencia no parece que vaya a contribuir a solucionarlos. Más bien es esperable una regresión en los mecanismos y elementos de protección del demanio hidráulico, en un momento, además de incertidumbre en la aplicación de las exigencias comunitarias. Entre esos retos destacan materias de alta sensibilidad social en la actualidad como el problema de la fracturación hidráulica para la extracción subterránea de gas no convencional, que puede ocasionar graves problemas ambientales en los acuíferos y masas de agua subterránea; las repercusiones ambientales de los programas y actuaciones de reinyección de vertido para la recuperación (artificial) de acuíferos, con fines de satisfacción de demandas; el efectivo diagnóstico de las interrelaciones entre el cambio climático y la gestión y protección consecuente de los recursos hídricos; o, en el ámbito más específico local, la regulación sobre la adecuación de las prácticas de reutilización de las aguas o el debate sobre la externalización/privatización (aún sólo en términos de gestión) de los servicios (públicos) relacionados con el agua, de auténtica y directa exigibilidad jurídica por parte de los ciudadanos.

Pero también hay algún avance, que alimenta la esperanza en la deriva hacia una nueva “reconsideración” ambiental de nuestro entorno. Aunque se trate de un avance meramente jurisprudencial, no normativo, y, por tanto, causal. Me refiero, para terminar, a la reciente jurisprudencial “renovadora” sobre la naturaleza jurídica, *materialmente vinculante*, del informe hidrológico preceptivo para la planificación urbanística y territorial.

Como se sabe, al margen de la propia exigencia de los servicios mínimos y obligatorios de abastecimiento de agua para la calificación del suelo como urbano y la posibilidad efectiva de urbanización y edificación de los terrenos, determinación ciertamente reglada pero de carácter reactivo o aplazado, los parámetros materiales de suficiencia hídrica se articulan ahora, en fase proactiva o estratégica, a través fundamentalmente de los informes de la Administración hidráulica sobre los actos y planes, autonómicos y locales, que afecten al demanio hídrico (art. 25.4 TRLA, en la redacción dada por la D. F. 1ª de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y art. 15.3 TRLS) y del propio sometimiento de estos instrumentos a evaluación ambiental estratégica.

Aunque el urbanismo y la ordenación del territorio sean competencias autonómicas, resulta imprescindible que exista una adecuada coordinación entre la planificación hidrológica y la urbanística, como se viene resaltando desde el comienzo de este estudio, lo que exige, se ha dicho, fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias evitándose el desplazamiento o menoscabo de las ajenas. A esta funcionalidad de equilibrio, ponderación de intereses y cooperación material responden los «informes hidrológicos» incluidos dentro de los procedimientos de elaboración de la planificación urbanística.

Es evidente que se trata de un informe preceptivo u obligatorio (entre otras, STS de 7 de febrero de 2007), cuya falta de obtención es un vicio no subsanable del procedimiento, y que puede legitimar por sí la suspensión cautelar de las obras de urbanización correspondientes, tal y como confirma la jurisprudencia (SSTS de 23 de marzo de 2011, La Ley 29224/2011, rec. 2672/2010; 11 de febrero de 2011, La Ley 1615/2011, rec. 5674/2009; 9 de febrero de 2010, La Ley 8808/2010, rec. 2161/2008 o 27 de septiembre de 2005, La Ley 307100/2005, rec. 5984/2002).

La finalidad de ambos informes también es coincidente: el TRLA concreta que serán exigibles, junto por la afección genérica al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos demaniales, cuando los actos o planes «comporten nuevas demandas de recursos hídricos», pronunciándose entonces el órgano competente sobre «la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas». Se formula así un mecanismo lógico y técnico de verificación y ponderación previa de la disponibilidad efectiva de agua para las demandas implícitas o previstas en el nuevo plan, ordenanza o acto de urbanización. Se pretende que el urbanismo sea respetuoso con las condiciones hidrológicas e hidráulicas del territorio donde debe desarrollarse, evitando la generación de demandas imposibles de satisfacer con el correspondiente agotamiento o déficit de los recursos de las cuencas y la generación de tensiones interterritoriales. En todo caso, y a pesar de la relativa ambigüedad legal, y de la práctica habitual, no basta con la acreditación, al momento de la aprobación del plan o acto, de la suficiencia (genérica) de recursos, siendo necesario demostrar también la efectiva «disponibilidad» de los mismos, para la actuación urbanística que se pretende, siendo necesaria, pues, la existencia de título administrativo concesional oportuno (en este sentido, STS de 18 de noviembre de 2010, La Ley 203393/2010, rec. 867/2010). El informe ha de pronunciarse sobre los «recursos suficientes», para la satisfacción de las nuevas demandas, lo que induce a exigir no sólo que el recurso exista, sino que se pueda legítimamente disponer de él. Por su parte, el TRLS proyecta su contenido a la «existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas», resaltándose la conexión entre la suficiencia de los mismos y la viabilidad «ecológica» (de hecho el informe se encuadra dentro de las medidas de «sostenibilidad del desarrollo urbano») de las futuras decisiones de crecimiento o reordenación urbanas, añadiéndose además, de forma interesante, aunque abierta, que el informe también se pronunciará «sobre la protección del dominio público hidráulico». Y finalmente también habría coincidencia, al menos hasta ahora, en el punto que más críticas han recibido estos informes, en cuanto a la naturaleza jurídica de sus efectos, dentro de la también criticable –no justificada pero amparada por el marco competencial– ausencia de reglas procedimentales más o menos uniformes sobre su evacuación: el TRLA no lo aclara (se prevé, simplemente, que su no emisión en plazo tendrá efectos desfavorables, previsión ciertamente llamativa en cuanto que no nos encontramos ante resoluciones, sino ante meros mecanismos de colaboración funcional

interadministrativa), pero aplicando subsidiariamente la LRJAP (art. 83.1) habría que entender el «*informe hidráulico*» como no vinculante. Así se ha venido ratificando en bastantes resoluciones judiciales (por ejemplo, el Auto del TSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de enero de 2007, La Ley 11135/2007, rec. 1003/2006), aunque algún sector doctrinal se hubiera venido manifestando a favor del otorgamiento, sino de vinculatoriedad absoluta, sí de ciertos efectos singularmente obligatorios. Y aunque el TRLS va algo más allá, tampoco califica al informe como vinculante: se apuntala, al menos, su carácter «*determinante*», con respecto al contenido de la memoria ambiental del plan urbanístico, lo que significa, en un necesario contexto de ponderación de los intereses afectados, que aunque el órgano competente para su aprobación puede apartarse del mismo, al menos tendrá que «motivar» de forma expresa la no asunción del contenido del informe de la Administración hidrológica (art. 15.3 *in fine* TRLS). Por tanto, según la legislación básica estatal de suelo, se trata de un informe determinante, pero sólo preceptivo en ausencia de previsiones sectoriales específicas, y según la normativa básica de aguas continentales, sí es preceptivo, pero no vinculante. La valoración, por tanto, y de forma sincrética, acerca de su configuración positiva actual no puede ser enteramente satisfactoria, aunque a mi juicio es lógico, por motivos competenciales, su falta de vinculatoriedad integral. Los informes vinculantes son, realmente, elementos integradores de la resolución final. En ellos no hay simple participación o colaboración interadministrativa, sino un ejercicio funcional de codecisión, lo cual no es trasladable, como digo por imperativos competenciales, al supuesto que analizamos. De hecho, como se comenta más abajo, la reconsideración jurisprudencial actual del carácter vinculante de los informes hidrológicos no atañe a todos sus extremos, sino a los referidos únicamente a las competencias del Estado. Las deficiencias del informe obedecen, más bien, a la falta de correspondencia entre su importancia (fundamentalmente desde la perspectiva del aseguramiento de la dotación de agua potable para las nuevas urbanizaciones) y la carencia efectiva de efectos vinculantes, o claramente obstativos o condicionantes para el planificador, o para el órgano (autonómico o local) competente para la aprobación definitiva del plan correspondiente. Haberle anudado, como decía, efectos vinculantes podría chocar con el marco competencial de cobertura, pero lo cierto es que la configuración legal vigente puede hacer inviable la prestación del servicio municipal obligatorio de abastecimiento de agua potable. El inciso final del art. 15.3 TRLS afirma que la memoria ambiental podrá disentir de los informes hidrológicos de forma expresamente motivada, abriendo pues la posibilidad a actuaciones de planificación territorial y urbanística sin aseguramiento previo de la suficiencia de recursos hídricos, aunque también podría asumirse sin problemas el carácter reglado (y por tanto controlable) de este tipo de determinaciones dentro del plan, y, sobre todo, una interpretación más restrictiva que la derivada de la simple conexión entre los «informes determinantes» y la obligación genérica de motivación de los actos del art. 54 LRJAP (exigiéndose, en estos casos, no una «sucinta motivación», sino una expresa y especial justificación del no acogimiento del resultado del informe).

La jurisprudencia reciente, sin embargo, sí parece corregir, como adelantaba, y fundamentalmente en sede cautelar (STSJ de Valencia 725/2008, de 30 de junio y, antes, de 15 de enero de 2007), la limitada operatividad normativa del informe, incluso con ejemplos ya de Sentencias recientes que abogan claramente por la naturaleza (al menos materialmente) vinculante de estos informes, aunque, obviamente, sin desplazar su propia naturaleza como instrumento de cooperación interadministrativa. Así por ejemplo, la STS de 8 de octubre de 2010 (La Ley 175991/2010, rec. 4073/2009), aún sin

entrar en el fondo del asunto, considera un informe desfavorable del Organismo de cuenca como presupuesto suficiente para el otorgamiento de medidas cautelares (en base a la apariencia de buen derecho del mismo), mientras que la STS de 29 de diciembre de 2008 (La Ley 226075/2008, rec. 2161/2007) concede la suspensión del instrumento de planeamiento recurrido, por la existencia de informe hidráulico negativo, en base a la prevalencia de los intereses de protección ambiental y ordenación racional del suelo y del agua por encima de la mera ejecución del planeamiento. Se ha llegado a señalar incluso, muy llamativamente, que el hecho de la ausencia de informe no supone, sin más, un «*defecto formal*» del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico general, sino la evidencia de un «*problema material de existencia o no existencia de agua*».

Y es desde ésta óptica “material” desde la que precisamente ha construido el TS, ante la indeterminación legal positiva, su reciente doctrina sobre el carácter vinculante de los informes hidrológicos para la aprobación del planeamiento urbanístico.

Como dice la STS de 14 de junio de 2013, rec. 3789/2010, reiterando la argumentación de otras anteriores (por ejemplo SSTS de 23 y 30 de enero de 2013) es importante tener en cuenta, para dilucidar el carácter vinculante o no de este informe, la vigente Ley 13/2003 de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que en su D. A. 2ª relativa a la colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas, establecía la necesidad de que la Administración General del Estado emitiera informe en la instrucción de procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística que pudieran afectar al ejercicio de las competencias estatales, reconociendo además expresamente su carácter vinculante para la propia preservación de las mismas. Y señala el TS: el informe es, en primer lugar, exigible, aunque la Ley de Aguas, en su art. 25.4, parezca supeditar el plazo y supuestos a un desarrollo reglamentario, “*por cuanto la Ley, en el supuesto planteado, ya concreta de forma suficiente en qué casos se ha de exigir y obtener este informe*”, y, además, vinculante, puesto que “*la Ley 13/2003 se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de competencias estatales*”. Confirmado el apoyo normativo, y salvadas las objeciones competenciales (pues el informe estatal es fruto de una competencia exclusiva estatal fruto de la concurrencia de un interés general superior al de las –en su caso también exclusivas- competencias autonómicas, y con efectos de condicionamiento legítimo, aunque no exhaustivo de las mismas), concluye el TS afirmando no sólo el carácter formalmente determinante, sino “*explícitamente vinculante*” del informe –al menos con la legislación valenciana aplicable en su momento en la mano-. Y lo argumenta así: “*Partiendo de la base de que determinar es «fijar los términos de algo», si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante es porque le quiere atribuir un valor reforzado, (pues) se trata de informes necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia a cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes*”. Por lo tanto, desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el –a mi juicio prevalente- plano material o sustantivo. Y es que además, “*la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni*

incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse, entonces, en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decidor (autonómico en este caso), y no puede basarse (incompetencia material y territorial) en consideraciones que excedan de ese ámbito [...], pues no está en manos de las CC. AA. disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante”.

Corrige el TS, pues, a partir de las Sentencias clave de 24 de abril de 2012 y 25 de septiembre de 2012, de un lado las insuficiencias normativas en cuanto a la naturaleza jurídica efectiva de este informe, y su contradictoria regulación en los dos grupos normativos reseñados (urbanismo y agua), y, lo más importante, una práctica administrativa incoherente acaecida en nuestro país en los últimos años, traducida en aprobaciones –flagrantemente contradictorias en sí mismas- de planes e instrumentos urbanísticos y territoriales sin el informe hidrológico previo o contraviniéndolo, asumiendo, pues, un “urbanismo sin necesidad de agua”. La perspectiva competencial sustenta, en definitiva, una reinterpretación “material o sustantiva” de los efectos de este informe, desde una necesaria óptica de “integración” –ya analizada más arriba- de la dimensión ambiental dentro de la planificación urbanística –con corrección, a la vez, de la desagregación formal-competencial de ambos planos en nuestro sistema jurídico-. Aunque no se considere formalmente en la legislación citada como “vinculante”, lo cierto es que al basarse en valoraciones o consideraciones propias, y por tanto indisponibles, de la competencia exclusiva estatal, adquiriría un carácter vinculante –en el sentido de su necesaria consideración por parte de las Comunidades Autónomas- precisamente –y únicamente, hay que añadir- para la preservación de las competencias del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J., *La trascendencia de la Directiva marco de aguas y la evolución de la política hidráulica española hacia un modelo de gestión sostenible*, en AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.), *El Derecho de Aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

DEL MORAL, L., *Planificación hidrológica y política territorial en España*, en GRANDE, N.; ARROJO AGUDO, P. y MARTÍNEZ GIL, J. (coords.), *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, Junta de Andalucía-Junta de Comunidades de Castilla La Mancha-Fundación Calouste Gulbenkian-Universidad de Zaragoza-Institución “Fernando el Católico”, Zaragoza, 2001.

MELLADO RUIZ, L., *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares, Granada, 2010.

MELLADO RUIZ, L., “Urbanismo sostenible y gestión del agua en el ámbito local”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en prensa)

PAREJO ALFONSO, L., *Política territorial y de aguas. Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Aguas de 1985)*, en SALVADOR, A. (coord.), *Ley de Aguas. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, INAP, Madrid, 1990.