



2 2009

**ΑΛΕΤΗΙΩ**  
**CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO**



ISSN 1887-0929



---

**αΛΕΘΕΙΑ**  
**CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO**

Número 2- 2009

---

**SUMARIO**

**DOCTRINA**

**Págs.**

1-81      [La imposición indirecta y el tráfico inmobiliario: problemática derivada de la superposición de los impuestos sobre el valor añadido y transmisiones patrimoniales onerosas. Especial referencia a la transmisión y urbanización de terrenos \(segunda parte\).](#)

Gerardo Moreu Serrano

82-101      [O modelo português de justiça constitucional. Exposição, avaliação crítica e possíveis contributos para um modelo europeu de justiça constitucional.](#)

Mariana Canotilho

102-129      El Derecho Comunitario de aguas y su reciente influencia sobre el Derecho Español

Patricia Domínguez Alonso

## JURISPRUDENCIA

José Luis Martín Moreno

### Págs.

- 130-141 [Vulneración del derecho a la tutela judicial \(acceso a la justicia\): prescripción de una acción administrativa de responsabilidad extracontractual apreciada sin aceptar su interrupción por una previa demanda presentada ante el orden jurisdiccional civil, cuya incompetencia no era manifiesta \(STC 194/2009, de 28 de septiembre\)](#)
- 142-156 [Permiso parental: cuantía de la indemnización en caso de despido durante dicho permiso \(STJCE de 22 de octubre de 2009\)](#)
- 157-163 [Vacaciones anuales: derecho a disfrutarlas en el período posterior al previsto cuando el trabajador sufre una situación de incapacidad laboral antes de su inicio. Rectificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo \(STS de 24 de junio de 2009\).](#)

**El Derecho Comunitario de aguas y su reciente  
influencia sobre el Derecho Español**

**RESUMEN:** El trabajo analiza la trascendente Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y su incorporación al Derecho español a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. Se estudia en particular la fijación en España del nuevo ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas a través del Real Decreto 125/2007, así como la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas, aspectos desarrollados por el Real Decreto 126/2007. Ahora bien, la aprobación de los Reales Decretos 125 y 126/2007 no resultó suficiente para la aplicación del Derecho Comunitario en la materia, como ha declarado la sentencia del TJCE de 7 de mayo de 2009.

**ABSTRACT:** The paper analyzes the transcendent Directive 2000/60/EC of the European Parliament and Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy and its incorporation into Spanish law through the Law 62/2003 of 30 December. It is in particular the establishment in Spain of the new territorial area of the river basin through the Royal Decree 125/2007, as well as the composition, functioning and powers of committees of relevant authorities within river basins developed by the Royal Decree 126/2007. However, the approval of the Royal Decrees 125 and 126/2007 was insufficient application of Community law on the matter, as stated by the ECJ ruling of 7 May 2009.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de aguas; Derecho comunitario europeo; Directiva marco del agua; gestión del agua; objetivos medioambientales; planificación hidrológica; cuencas hidrográficas; demarcaciones hidrográficas; Comunidades Autónomas.

**KEY WORDS:** Water law; Community law; water framework Directive; water management; environmental objectives; hydrological planning; river basins; river basin districts; Autonomous Communities.

**CDU: 342.** Derecho Constitucional. Derecho Público

## EL DERECHO COMUNITARIO DE AGUAS Y SU RECIENTE INFLUENCIA SOBRE EL DERECHO ESPAÑOL

Patricia Domínguez Alonso

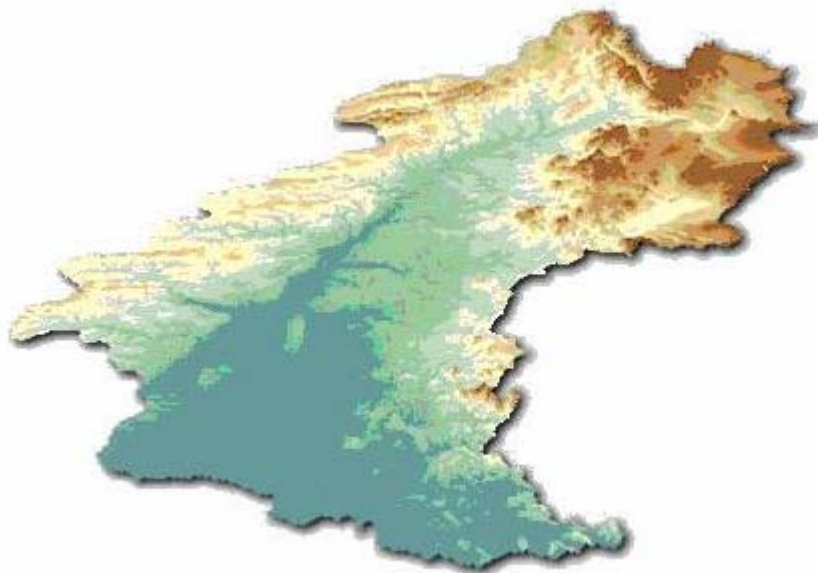


Imagen procedente de la CHG

### SUMARIO

1. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y SUS PRINCIPALES OBJETIVOS
2. LA INCORPORACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA 2000/60/CE
- 3 LA AMPLIACIÓN DEL OBJETO DE LA LEY ESPAÑOLA DE AGUAS: LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS Y DE LAS AGUAS DE TRANSICIÓN
- 4 LAS PREVISIONES DE LA DIRECTIVA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS: LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS
  - 4.1. El nuevo concepto de demarcación hidrográfica
  - 4.2 Definición y ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas en España: el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero
  - 4.3. El Consejo del Agua de la demarcación

4.4 El Comité de Autoridades Competentes creado en el seno de las Confederaciones Hidrográficas. La condena al Estado español por incumplimiento de la normativa comunitaria declarada por la sentencia del TJCE de 7 de mayo de 2009.

## 5. LA OBLIGATORIA INCORPORACIÓN DE UNA REPRESENTACIÓN ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA AUTONÓMICA

### 1. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y SUS PRINCIPALES OBJETIVOS

**E**L pilar fundamental de la política comunitaria de aguas y, por ende, del Derecho español en la materia en las próximas décadas será la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas ("Directiva marco sobre política de aguas").

Se trata de la iniciativa más ambiciosa y compleja de la UE sobre el agua, y quizás en general sobre medio ambiente. Tanto su enfoque, al considerar conjuntamente las aguas continentales superficiales y subterráneas, de transición y costeras, como sus objetivos que se basan en la consecución de un buen estado del agua protegiendo los ecosistemas que dependen de ella, suponen un cambio radical en la legislación europea hasta ahora vigente<sup>1</sup>.

Más allá de las anteriores preocupaciones, centradas en la calidad de determinadas aguas o sus orígenes, la Directiva extiende su objetivo a la protección de todas las aguas, superficiales y subterráneas, buscando conseguir su buen estado en un periodo de quince años, e introduce conceptos novedosos como la gestión del agua basada en cuencas hidrográficas, el enfoque combinado de controles de emisión y estándares de calidad, el empleo de instrumentos económicos como el análisis económico y las políticas de precios para promover un uso eficiente del agua, o los procesos de participación pública. Un elemento esencial y novedoso de esta política de aguas lo constituye la planificación hidrológica. Ha de elaborarse un plan para cada cuenca fluvial europea, y este plan es el principal instrumento para la programación y seguimiento de las actuaciones en

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Directiva 2000/60/CE. Análisis de transposición y procedimientos de desarrollo*, Madrid, 2003, p. 119 (el texto del documento se puede consultar en la dirección de Internet [www.mma.es](http://www.mma.es)).

---

materia de aguas. Los planes han de publicarse en el 2009 y actualizarse cada seis años. Todo ello fundamentales novedades en el ámbito de la regulación comunitaria.

La norma tiene como objetivo el establecimiento de un marco para la protección de las aguas dulces superficiales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas subterráneas de la Comunidad 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 ecosistemas terrestres; que promueva un consumo sostenible del agua basado en la planificación a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; y que contribuya de esta forma a garantizar un suministro de agua cualitativa y cuantitativamente apropiado para un desarrollo sostenible.

Las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos. Por ello, a los legisladores comunitarios les preocupa sobre todo la mejora de la calidad ecológica de las aguas superficiales y la consecución de la gestión sostenible y la protección de los recursos hídricos continentales. Hay que recordar en este sentido que los principios y objetivos de la política de medio ambiente de la Comunidad, tal como se establecen en el artículo 174 del Tratado, consisten particularmente en prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación, dando prioridad a la intervención en la fuente y garantizando la gestión prudente de los recursos naturales, de acuerdo con el principio de “quien contamina paga” y el principio de prevención de la contaminación.

Una de las novedades más significativas de la nueva norma es el concepto de estado ecológico, conllevando su aplicación la adopción de nuevos criterios que deberán medir el estado de salud de los ecosistemas en su conjunto y no meramente su calidad físico-química. Otro concepto nuevo, de aplicación a las aguas subterráneas, es el buen estado cuantitativo, que trata de asegurar el mantenimiento del equilibrio a largo plazo entre las extracciones y recargas de acuíferos.

En el terreno de la lucha contra la contaminación, la norma contempla la progresiva reducción de los vertidos de emisiones o sustancias peligrosas, con el objetivo de su completa eliminación en el horizonte del año 2020.

La necesidad de alcanzar estos objetivos lleva aparejada la proposición de las correspondientes medidas a elaborar y ejecutar por los Estados miembros, que dispondrán de un plazo de nueve años desde la entrada en vigor de la Directiva para elaborar y aprobar dichos programas nacionales, los cuales deberán ponerse en práctica doce años después de la citada fecha.

El marco de referencia de las medidas a adoptar es la cuenca hidrográfica, debiendo recogerse las mismas en un plan hidrológico de cuenca, para cuya publicación se dispondrá de un plazo máximo de nueve años a partir de la entrada en vigor de la norma comunitaria. En el caso de cuencas internacionales, la Directiva obliga, además, a coordinar los programas de medidas con los países fronterizos.

Por otra parte, la Directiva fija en el año 2010 el horizonte en el que los Estados miembros deberán disponer de políticas de precios que incentiven el uso racional del recurso, aunque permitiéndose cierta flexibilidad, en función de las peculiaridades socioeconómicas y ecológicas de cada país<sup>2</sup>.

De acuerdo con iniciativas recientes destinadas a dar mayor peso a los instrumentos económicos en la política ambiental, la Directiva marco sobre política de aguas fomenta el recurso a la tarificación del agua para impulsar el uso sostenible de los recursos hídricos y para que el sector económico recupere los costes de los servicios relacionados con el agua. Así se conseguirían de forma rentable los objetivos ambientales de la Directiva. Se considera, en efecto, elemento esencial de la Directiva Marco promover el empleo de la tarificación del agua para incitar a los usuarios a utilizar los recursos hídricos de una manera más sostenible y evitar los despilfarros. A tales efectos, el 26 de julio de 2000, la Comisión Europea adoptó una comunicación sobre la tarificación y la gestión sostenible de los recursos de agua, que implicará la utilización amplia de estructuras de disuasión, mediante dispositivos de medida de uso y de contaminación, así como la integración,

---

<sup>2</sup> Vid. el Área de Información Pública del Ministerio de Medio Ambiente en la página web [www.mma.es](http://www.mma.es).



siempre que sea posible, de los costes ambientales en los precios del agua, por sectores económicos<sup>3</sup>.

## 2. LA INCORPORACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA 2000/60/CE

Como hemos visto, el objeto de la Directiva se ciñe a establecer un marco para la protección de las aguas comunitarias. No constituye su objeto la regulación general del dominio público hidráulico, la titularidad pública o privada del recurso, la regulación del uso del agua y el régimen concesional, los registros y policía de aguas, las Comunidades de usuarios, el régimen sancionador, o las obras hidráulicas, cuestiones todas abordadas en la legislación de aguas española. En consecuencia, esta Directiva ha de contemplarse propiamente como un texto básico que incide de forma directa y muy importante sobre los aspectos ambientales de las aguas, y de forma lateral, y al hilo de éstos, sobre otros aspectos de la muy extensa y compleja regulación del agua.

En consecuencia, no se trata en modo alguno de una Ley de aguas comunitaria que suponga una sustitución o modificación sustancial del ordenamiento español de aguas, sino de una norma que requiere en su transposición la modificación o el desarrollo *ex novo* de algunos aspectos parciales – de fundamental importancia, pero parciales- de las normas españolas<sup>4</sup>.

Según el artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea, las directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para alcanzarlo. Y dada la complejidad de la Directiva marco de aguas, lo ambiciosos de sus objetivos y la diversidad de plazos de trasposición<sup>5</sup>, los

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, “Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”, Bruselas, COM(2000) 477 final.

<sup>4</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Directiva 2000/60/CE...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>5</sup> Véase la disposición adicional 11ª del TRLAg. Para una mejor comprensión del calendario de aplicación de la Directiva puede verse el cuadro explicativo preparado por DELGADO PIQUERAS, F., “La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España”, *RAP* nº 165 (2004), págs. 186 y 187.

Las etapas más significativas del calendario de aplicación que establece la Directiva son las siguientes:

Estados se plantearon la necesidad de crear mecanismos que facilitaran el proceso de aplicación de la norma europea.

En este sentido, en junio de 2001, bajo la presidencia sueca del Consejo, se aprobó en Goteburgo la denominada “Estrategia Común de Implantación (abreviadamente CIS, “Common Implemenation Strategy)”<sup>6</sup>.

La incorporación al Derecho español de las previsiones de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, se produjo finalmente a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre<sup>7</sup>, fuera del plazo de trasposición que contemplaba la norma europea (que acababa el 22 de diciembre de 2003). En el artículo 129 de esta Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales se modifican más de cuarenta preceptos del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Si bien el criterio de economía normativa adoptado merece una valoración positiva al continuar la tradición de codificación legislativa del Derecho de aguas español<sup>8</sup>, no ocurre así con la técnica legislativa utilizada que ha recurrido a una Ley “cajón de sastre”<sup>9</sup>.

---

22-12-2003	- Transposición de la Directiva. - Designación de las autoridades encargadas de aplicarla en cada demarcación hidrográfica.
22-12-2004	- Estudio de las características de cada demarcación, las repercusiones humanas en el estado de las aguas y análisis económico del uso del agua. - Registro de todas las masas de agua y zonas protegidas en cada demarcación hidrográfica.
22-12-2006	- Operatividad de los programas de seguimiento del estado de las aguas superficiales, aguas subterráneas y zonas protegidas.
22-12-2009	- Establecimiento de los programas de medidas para alcanzar los objetivos ambientales marcados por la Directiva. - Publicación de los planes hidrológicos de cuenca.
2010	- Aplicación de tarifas orientadas por el principio de recuperación de costes y uso eficiente del agua.
22-12-2012	- Operatividad de lo previsto en los programas de medidas. - Aplicación de un planteamiento combinado respecto de las fuentes puntuales y difusas de contaminación.
22-12-2015	-Alcanzar un buen estado de las aguas superficiales y subterráneas. - Lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos marcados para las zonas protegidas.

<sup>6</sup> Sobre la organización de la Estrategia, resultados y documentos guía elaborados puede verse MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Directiva 2000/60/CE...*, *op. cit.*, págs. 123 y ss.

<sup>7</sup> Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 2003).

<sup>8</sup> DELGADO PIQUERAS, F., “La transposición...”, *op. cit.*, p. 182.

### 3. LA AMPLIACIÓN DEL OBJETO DE LA LEY ESPAÑOLA DE AGUAS: LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS Y DE LAS AGUAS DE TRANSICIÓN

Como una novedad importante impuesta por la Directiva 2000/60/CE, el TRLAg ha ampliado su ámbito objetivo de aplicación al “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” (art. 1.2).

De esta forma aguas dulces y marinas –éstas en parte- pasan a ser reguladas por la legislación de aguas, como en España ya había ocurrido con la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, que incluía en su objeto a las aguas del mar (título I) junto con las aguas terrestres (título II). Entonces se les dio un tratamiento común a los efectos de su dominio, servidumbres y aprovechamientos, mientras que hoy en el TRLAg, por influencia de la Directiva 2000/60/CE, se les da un tratamiento común a los efectos de la protección de su calidad y estado ecológico<sup>10</sup>.

Las aguas costeras son definidas por la Directiva de aguas (art. 2.7.) 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”.

La Directiva caracteriza en primer lugar a las aguas costeras como aguas superficiales y como tales les aplica su régimen jurídico, derechos y obligaciones. Pero la definición de la Directiva viene

<sup>9</sup> Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 75 y ss.

<sup>10</sup> FANLO LORAS, A., explica que el fundamento de esta decisión comunitaria de proteger y mejorar la calidad de los ecosistemas acuáticos es el intento de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Comunidad y los Estados miembros en diversos convenios internacionales sobre protección de las aguas marinas (“La adaptación de la Administración pública española a la Directiva marco comunitaria del agua”, en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, 2003, p. 169).

determinada por una serie de conceptos propios del derecho marítimo como son la “línea de base” y las “aguas interiores”.

La Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial, en desarrollo de la Convención de Ginebra de 1958 define el mar territorial como el que tiene por límite inferior la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno, y por límite exterior una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base<sup>11</sup>. Las líneas base han sido definidas, en desarrollo de esta Ley, por el RD 2510/1977, de 5 de agosto (BOE 30/9/77).

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONUDMAR), de 10 de diciembre de 1982, ratificada por España el 20 de diciembre de 1996<sup>12</sup> define la línea de base como la línea de bajamar a lo largo de la costa, estableciendo que en los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados.

En el mar territorial hay soberanía del Estado sobre la columna de agua, el lecho, subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente.

Por su parte, las aguas interiores se definen por el art. 7 de la ley 27/1992, de 24 de Noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (modificada por las leyes 10/1994, 13/1996, 62/1997, 50/1998), y por la STC 40/1998. Son las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, incluyéndose en ellas los ríos, lagos y las aguas continentales.

A los efectos de la Directiva es claro que las aguas interiores forman parte de las aguas costeras. Tales aguas costeras serían las integradas por las aguas interiores (las que se encuentran entre tierra

---

<sup>11</sup> El precedente de las 12 millas náuticas, adoptado por el derecho internacional del mar, se remonta al menos a la Real Cédula de Carlos III de 17 de diciembre de 1760, que fijó esta distancia.

<sup>12</sup> BOE 39, de 14 de febrero de 1997.

firme y la línea de base recta) y las aguas situadas en la franja que se crea entre la línea de base recta y una milla mar adentro<sup>13</sup>.

En cuanto a las aguas de transición, la propia Directiva 2000/60/CE las define como 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<sup>14</sup>. La Ley de Costas española incluye estas aguas en el dominio público marítimo terrestre y, en concreto, en la zona marítimo terrestre (art. 3.1.a.).

Se puede entender que pese a que el concepto de aguas costeras no está expresamente recogido en la normativa española, la Ley de Costas de 1988 sí las incluiría dentro de los elementos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre, cuando señala en su art.3.2 que son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal “el mar territorial, y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica”. Dado que el mar territorial es mucho más extenso (12 millas) que la milla mar adentro prevista por la definición de la Directiva, cabe concluir que las aguas costeras de la Directiva son, desde el punto de vista del ordenamiento español, una parte del dominio público estatal marítimo terrestre.

Igual sucede con las aguas territoriales, que son para la Directiva aguas superficiales en lo que se refiere al estado químico<sup>15</sup>.

De la consideración de las aguas costeras como parte del demanio marítimo terrestre se va a derivar la atribución competencial sobre las mismas, que reviste cierta complejidad al igual que el sistema de distribución de competencias en la materia establecido por la Constitución de 1978.

<sup>13</sup> El apartado 1 del art. 16 bis define a las aguas costeras 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”.

<sup>14</sup> La definición ha sido recogida por el art. 16 bis.1 del TRLAg.

<sup>15</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Directiva 2000/60/CE...*, op. cit., p. 142.

A diferencia de lo que ocurre con las aguas continentales, la distribución de competencias tiene ahora su origen en la naturaleza de bien de dominio público estatal que se proclama en el artículo 132 de la Constitución respecto de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Así, mientras que las aguas continentales son dominio público por declaración de la Ley de Aguas, el dominio público marítimo-terrestre está establecido en la propia Constitución.

Conforme al art. 132.1, los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y en razón a ello no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la Ley de Costas. En virtud de lo anterior, la Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, y asimismo tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre dichos bienes. La protección de dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales, y la prevención de las consecuencias perjudiciales de obras e instalaciones (art. 20 Ley de Costas); es por ello que los terrenos colindantes con el dominio público marítimo terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el título II de la Ley de Costas.

En sus artículos 110 y siguientes la Ley de Costas de 1988 recoge las competencias de la Administración General del Estado, de la de las CCAA y de las Entidades locales.

En este sentido, resulta preciso recordar que para el máximo intérprete constitucional el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten (STC 77/1984, de 3 julio de 1984, F.J. 3). Tanto la jurisprudencia del TS como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos (SSTS de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977 y 17 de marzo de

1980; dictámenes del Consejo de Estado de 10 mayo de 1952 y de 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en CC.AA. (art. 137 de la CE).

## **4. LAS PREVISIONES DE LA DIRECTIVA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS: LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS**

### **4.1. *El nuevo concepto de demarcación hidrográfica***

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

Al atribuir a la cuenca un carácter unitario a efectos de la gestión de las aguas, coincide la Directiva con lo establecido en el Derecho español de aguas. Como bien señaló el TC en su “leading case” en materia de aguas, “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” (STC 227/1988, F.J. 15).

En su articulado, la Directiva define 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” (apartado 13 del artículo 2).

Pero como aspecto más destacado en la organización de las aguas la norma europea introduce el novedoso concepto de la demarcación hidrográfica, que será:

“la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas” (art. 2, apartado 15).

El criterio de proximidad territorial de cuencas hidrográficas es que la Directiva adopta para la división en demarcaciones. En este sentido, el artículo 3.1 de la Directiva señala que los Estados miembros especificarán “las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y 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”.

De acuerdo con el TRLAg (art. 16.bis.5), el Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.

Sobre la necesidad de fijación del nuevo ámbito territorial hidrológico se pronuncia la STS 10 octubre de 2004:

“Con posterioridad al dictado de la disposición general que aquí se impugna, se ha producido la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de Julio, operada por la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre. A través de ella se incorpora al Derecho español la Directiva



2000/60/CE de 23 de Octubre de 2000. Se crea así un nuevo ámbito de planificación y gestión hidráulico, la llamada «demarcación hidrográfica» [artículo 16 bis) del Texto Refundido], que abarca una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, previniéndose que «el Gobierno, por Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su Plan Hidrológico».

Pero esta normativa no afecta a este caso, no sólo por ser posterior a la disposición impugnada e introducir un ámbito territorial completamente nuevo, como es el de la demarcación hidrográfica, sino porque la reforma distingue las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (artículos 35.1 y 36 bis.1) y las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículo 36.2 y 36 bis.4), y no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias para elaborar los Planes Hidrológicos de demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículos 36.2, 36 bis.4, 40.5 y 40.6 del Texto Refundido reformado).

Habría, pues, que esperar a que el Gobierno fije el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, para saber así cuáles son intercomunitarias y cuáles intracomunitarias, y deducir de ello la Administración que tiene competencia para elaborar el correspondiente Plan Hidrológico.

Toda esta normativa novedosa no puede ser aplicada al caso que nos ocupa, el cual está basado en la fijación de ámbitos territoriales que pueden coincidir o no con los que se señalen en el futuro para las demarcaciones hidrográficas” (F.J. 8).

La agrupación de varias cuencas hidrográficas bajo un mismo organismo no constituye una novedad en España, donde ya se venía haciendo desde la constitución de las Confederaciones Hidrográficas en los años 30 (como en el caso de las del Norte, Sur o Júcar). Así, la Confederación Hidrográfica del Júcar, constituida por Decreto de 26 de junio de 1934<sup>16</sup> y, tras la aprobación de la Ley de Aguas, por Real Decreto 924/1989, de 21 de julio, comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cénia, incluida su cuenca; además la cuenca endorreica

<sup>16</sup> Gaceta de Madrid nº 179, de 28 de junio de 1934).

de Pozohondo<sup>17</sup>. La propia Ley de Aguas de 1985, es su art. 20, establecía que el ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas, que se definiría reglamentariamente, “*comprenderá una o dos varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales*”. Para cumplir esta previsión, se aprobó el RD 650/1987 de 8 mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. La técnica delimitadora empleada en dicha norma consistía en, en el ámbito de cada organismo de cuenca y cada plan hidrológico, marcar dos puntos en el litoral, incluyéndose indiferenciadamente todas las cuencas –intercomunitarias o no– comprendidas entre los mismos.

Mayor problema, por su indefinición, presenta la inclusión por la Directiva en las demarcaciones hidrográficas de las aguas costeras<sup>18</sup>. El artículo 16 bis.2 TRLAg prevé que se haga atendiendo a criterios muy abiertos como son “la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas”.

En junio de 2001 los Estados miembros y la Comisión Europea aprobaron en Goteburgo la denominada “Estrategia Común de Implantación (abreviadamente CIS, “Common Implementation Strategy) de la Directiva 2000/60/CE<sup>19</sup>. La Comisión Europea creó una red de cuencas piloto europeas, seleccionando cuencas piloto internacionales y nacionales. Entre las cuencas nacionales se seleccionó la del Júcar en España<sup>20</sup>. Pues bien, en el “Informe para la Comisión Europea sobre los artículos 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua” elaborado por la Confederación Hidrográfica del Júcar en abril de 2005<sup>21</sup> se analizan las características de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, se realiza un estudio del impacto ambiental de la actividad humana y un análisis económico del uso del agua. En el Informe se incluyen dentro de la Demarcación Hidrográfica del Júcar un número de masas de aguas superficiales definidas en la categoría de “ríos” de 298, incluyendo tanto las no modificadas (227) como

---

<sup>17</sup> Véase 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 planes hidrológicos (BOE de 22 de mayo de 1987).

<sup>18</sup> Esta inclusión es una decisión política impuesta por la Directiva pues esta agua pertenecen a otras cuencas distintas de las hidrográficas como son las marinas (DELGADO PIQUERAS, F., “La transposición...”, *op. cit.*, p. 193).

<sup>19</sup> Sobre la organización de la Estrategia, resultados y documentos guía elaborados puede verse MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Directiva 2000/60/CE...*, *op. cit.*, págs. 123 y ss.

<sup>20</sup> Los trabajos realizados en la cuenca piloto del Júcar se recogen en el documento titulado “Júcar Pilot River Basin. Provisional Article 5 Report. Pursuant to the Water Framework”, MIMAM, 2004 (el documento se puede consultar en la página web [www.mma.es](http://www.mma.es)).

Sobre el Plan Hidrológico y la cuenca piloto del Júcar, véase MOLINA GIMÉNEZ, A., “El plan hidrológico en la cuenca del Júcar. Análisis de una cuenca piloto”, *Derecho de aguas*, 2006

<sup>21</sup> Puede consultarse en Internet en la dirección [www.mma.es](http://www.mma.es).

las muy modificadas (69), las artificiales (1) y las de transición (1). Suman unos 5.230 Km. De cursos fluviales y la longitud media de la masa es de 18 km. El número total de aguas subterráneas definidas en la Demarcación del Júcar es de 79. Sin embargo, en el Informe citado no se incluyen las aguas costeras.

#### ***4.2. Definición y ámbito territorial de las Demarcaciones Hidrográficas en España: el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero***

El artículo 16 bis 5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, encomendaba al Gobierno de la Nación la fijación mediante real decreto, oídas las comunidades autónomas, del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas añadiendo, además, que éste será coincidente con el de su plan hidrológico.

Pues bien, el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, ha fijado el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas cuyo ámbito territorial afecte a más de una comunidad autónoma.

En este sentido, teniendo en cuenta a efectos interpretativos el contenido del artículo 3 de la Directiva 2000/60/CE y partiendo de la estructura de cuencas hidrográficas consolidada en España, la norma procede a añadir a la demarcación las aguas de transición y las costeras y opta por considerar incluidas en cada demarcación todas las aguas subterráneas situadas bajo los límites definidos por las divisorias de las cuencas hidrográficas de la correspondiente demarcación.

Entiende así el artículo 1 de la norma 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, de acuerdo con el artículo 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio”.

En el caso de los acuíferos compartidos<sup>22</sup> entre varias demarcaciones hidrográficas, “se atribuye a cada una de ellas la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, debiendo garantizarse una gestión coordinada entre las demarcaciones afectadas”.

En aquellas zonas donde no se hayan acordado con los Estados vecinos los límites del mar territorial, las aguas costeras y de transición se delimitarán mediante la aplicación del principio de equidistancia, en los términos previstos en el artículo 4 de la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el Mar territorial

El RD 125/2007 establece el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias situadas en territorio español.

Así, la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir comprende el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir, así como las cuencas hidrográficas que vierten al Océano Atlántico desde el límite entre los términos municipales de Palos de la Frontera y Lucena del Puerto (Torre del Loro) hasta la desembocadura del Guadalquivir, junto con sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite oeste la línea con orientación 213.º que pasa por la Torre del Loro y como límite este la línea con orientación 244.º que pasa por la Punta Camarón, en el municipio de Chipiona.

Por su parte, la Demarcación Hidrográfica del Segura 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, incluidas sus aguas de transición; además la subcuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las cuencas endorreicas de Yecla y Corralrubio. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122.º que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora, y como límite norte la línea con orientación 100.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura.

---

<sup>22</sup> El artículo 3.1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional entiende por acuíferos compartidos “aquellas unidades hidrogeológicas situadas en los ámbitos territoriales de dos o más Planes de cuenca”.

La Demarcación Hidrográfica del Júcar comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca, junto con sus aguas de transición. Quedan excluidas las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, así como las aguas de transición a ellas asociadas. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 100.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura y como límite norte la línea con orientación 122,5.º que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar. Quedan excluidas las aguas costeras asociadas a la fachada litoral de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana.

Hay que advertir en este punto que pese a que en la definición de la Demarcación del Júcar quedan excluidas las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, la muy cuestionable disposición transitoria única del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, mantiene la situación anterior al establecer que la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas que comprenden cuencas hidrográficas intracomunitarias cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado se revisará inmediatamente después de que dicho traspaso tenga lugar y que “hasta tanto se produzca la revisión a que se refiere el apartado anterior, toda cuenca hidrográfica intracomunitaria no traspasada quedará provisionalmente adscrita a la demarcación hidrográfica cuyo territorio esté incluido en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica a la que la cuenca de que se trate pertenezca en la actualidad”.

Ahora bien, sin respetar la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la STC 227/1985 (Fj. 35), algunas Confederaciones Hidrográficas mantienen en su seno todavía diversas cuencas intracomunitarias de otras regiones, lo que desequilibra la composición de sus órganos en perjuicio de otras Comunidades<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Pueden verse al respecto el RD 924/1989, de 21 de julio, por el que se constituye la Confederación Hidrográfica del Júcar y el ámbito territorial del Plan Hidrológico de Cuenca de Júcar aprobado por RD 1664/1998, de 24 de julio, así como la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, que ha anulado buena parte del Plan Hidrológico del Júcar al incluir cuencas intracomunitarias ajenas a la competencia estatal.

Véase también GARRIDO CUENCA, N., y ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 que anula el Plan Hidrológico del Júcar. Una decisión clarificadora sobre la distribución competencial en materia de aguas”, RAP 167 (2005), págs. 200 y ss.

Por lo que se refiere a las cuencas compartidas con Estados vecinos, en las compartidas con Portugal se contempla la necesidad de definición por los dos Estados de unas demarcaciones hidrográficas internacionales. Por ello, el RD 125/2007 se limita ahora a señalar la correspondiente parte española de esas demarcaciones internacionales. En ese plano, la norma adopta igualmente decisiones en torno a pequeñas superficies que forman parte de cuencas compartidas entre Francia y España. Dichas superficies no son muy significativas dentro del conjunto de la cuenca compartida en cuanto a extensión, por lo que en estos casos no se ha estimado necesario definir una demarcación internacional, atendiendo a la innecesaria complicación que supondría para la gestión.

El artículo 3 del RD fija pues la parte españolas de las Demarcaciones Hidrográficas correspondientes a las cuencas hidrográficas compartidas con otros países:

1. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Limia. Comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de los ríos Miño y Limia, así como la parte española de sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite norte la línea con orientación 270.º que pasa por la Punta Bazar, al norte de la desembocadura del Miño, y como límite sur el límite entre el mar territorial de Portugal y España.

2. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Norte. Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la desembocadura del río Eo, incluida la de este río, hasta la frontera con Francia, junto con sus aguas de transición, excluido el territorio de las subcuencas vertientes a la margen izquierda de la ría del Eo y excluido el territorio y las aguas de transición asociadas de las cuencas internas del País Vasco. Incluye, además, el territorio español de las cuencas de los ríos Nive y Nivelle. Las aguas costeras tienen como límite oeste la línea con orientación 0.º que pasa por la Punta de Peñas Blancas, al oeste de la ría del Eo, y como límite este la línea con orientación 2.º que pasa por Punta del Covarón, en el límite entre las Comunidades Autónomas de Cantabria y País Vasco.

3. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero. Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Duero.

4. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Tajo.

5. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana. Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana, así como la parte española de sus aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite oeste el límite entre el mar territorial de Portugal y España, y como límite este la línea con orientación 177.º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe.

6. Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Comprende el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Ebro y sus aguas de transición, de la cuenca hidrográfica del río Garona y de las demás cuencas hidrográficas que vierten al océano Atlántico a través de la frontera con Francia, excepto las de los ríos Nive y Nivelles; además la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122,5.º que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar y como límite norte la línea con orientación 90.º que pasa por el Cabo de Roig.

7. Demarcación Hidrográfica de Ceuta. Comprende el territorio de Ceuta, así como sus aguas de transición y costeras.

8. Demarcación Hidrográfica de Melilla. Comprende el territorio de Melilla, así como sus aguas de transición y costeras.

#### **4.3. *El Consejo del Agua de la demarcación***

El artículo 35 TRLAg convierte al órgano de planificación de los Organismo de cuenca -el Consejo del Agua de la cuenca-, creado por la Ley de Aguas de 1985, en el Consejo del Agua de la demarcación, órgano “para fomentar la información, consulta pública y participación activa en la

planificación hidrológica en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias” (apartado 1 del art. 35).

Las funciones que se asignan al nuevo órgano son similares a las de su predecesor, si bien la preocupación de la Directiva por fomentar la información, consulta y participación pública en el proceso planificador se traduce en una ampliación de los objetivos del Consejo del Agua de la demarcación. En efecto, además del impulso de la participación, al Consejo se le atribuye la competencia, que ya tenía, de elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones y de 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.

El apartado 2 del artículo 35 prevé que reglamentariamente se determine la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública en la planificación.

El fomento de la “participación activa” es uno de los conceptos centrales de la Directiva marco de aguas. El artículo 14 de la Directiva obliga a los Estados miembros al impulso de la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la Directiva y, en especial, en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.

A tal efecto, la norma prevé que 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 refiera 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 período 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<sup>24</sup>.

En la composición del Consejo del Agua, la reforma del TRLAg impulsada por la Directiva marco introduce como novedad la inclusión de representantes de los distintos organismos administrativos ahora afectados por el amplio ámbito de las demarcaciones hidrográficas así como de asociaciones defensoras de intereses relacionados con el agua.

En efecto, tendrán ahora representación en el Consejo cada servicio periférico de costas del Ministerio de Medio Ambiente cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, que estará representado por un vocal; asimismo cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica estarán representadas por un vocal y se incorporan también como vocales al Consejo la representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua<sup>25</sup>.

El resto de integrantes del Consejo mantienen su participación en el órgano en términos similares a la regulación anterior. Así, la representación de las Comunidades autónomas que participen en el Consejo, 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<sup>26</sup>. En cualquier caso, la representación de las Comunidades autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1.a) del art. 36. Por

<sup>24</sup> Entre estos documentos e información se encontrarían los estudios y análisis que contempla el artículo 5 de la Directiva: análisis de las características de la demarcación; estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas y análisis económico del uso del agua.

<sup>25</sup> El número de vocales de esta representación de asociaciones y organizaciones no será superior a seis (art. 36.1.f).

<sup>26</sup> Como hacía el anterior artículo 35.2 del TRLAg, el ahora apartado 3 del art. 35 dispone que “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”.

su parte, 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. En fin, 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.

***4.4. El Comité de Autoridades Competentes creado en el seno de las Confederaciones Hidrográficas: La condena al Estado español por incumplimiento de la normativa comunitaria declarada por la sentencia del TJCE de 7 de mayo de 2009***

La Directiva 2000/60/CE ha obligado al Estado español a crear un nuevo órgano administrativo dentro de las Confederaciones Hidrográficas: el Comité de Autoridades Competentes.

Para cumplir las exigencias comunitarias y designar al efecto las autoridades competentes, la Directiva fijaba además en su artículo 3 y anexo I un plazo perentorio que finalizaba en diciembre de 2003.

Según el principio de autonomía institucional y procedimental consagrado en la jurisprudencia comunitaria, la decisión sobre los órganos competentes y sobre el procedimiento de ejecución del Derecho comunitario corresponde exclusivamente al Derecho interno. No obstante, este principio no deja a los Estados miembros una libertad absoluta en la elección de la autoridad y los instrumentos que lleven a cabo el desarrollo del Derecho comunitario. Como ha señalado el alto Tribunal europeo, si bien corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro determinar el procedimiento jurídico que permita alcanzar la plena eficacia del Derecho comunitario, esta competencia está ciertamente limitada por la misma obligación de los Estados miembros, derivada del Derecho comunitario, de garantizar esta eficacia. Ello no sólo vale para las disposiciones de Derecho comunitario que producen efecto directo, sino para todas las disposiciones cuyo objeto es conferir derechos a los particulares<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sentencias del TJCE de 2 de junio de 2005 (asunto C-15/04) y de 24 de septiembre de 1998 (asunto C-76/97).

El TC español ha acogido este principio de autonomía institucional, precisando que, en la ejecución del Derecho comunitario, concurrirá aquella Administración, la del Estado o la de las Comunidades Autónomas, que tenga atribuida la competencia material sobre la que versa la normativa comunitaria (Sentencias 252/1988, de 20 de diciembre y 28/91, de 14 de febrero).

Pues bien, para designar las autoridades competentes cabía plantear, en principio, tres modelos básicos.

Un primer modelo consistiría en asimilar los organismos de cuenca –inter o intracomunitarios- a las demarcaciones hidrográficas, reforzando en su caso la participación en sus órganos colegiados de todas las autoridades no representadas y que ejerciesen competencias sobre aspectos regulados por la Directiva. En este sentido, el art.25 TRLAg consagra distintas técnicas de cooperación funcional en el ejercicio de las competencias concurrentes del Estado y las CCAA.

Un segundo modelo consistiría en reformar los organismos de cuenca, no solo en cuanto a composición de sus órganos, sino introduciendo entre sus competencias las relativas a las aguas costeras y de transición, y uniéndolos con los organismos de costas. Esta opción podría ser de utilidad para unificar las competencias del Estado sobre las aguas tanto continentales como costeras en un organismo único, tal y como ya lo están al nivel de Ministerio o de Secretaría de Estado, pero no sería una solución completa dadas las importantes competencias ejercidas por las Comunidades Autónomas, que en ningún caso podrían, por este procedimiento, atraerse para sí hacia este nuevo organismo.

Finalmente, un tercer modelo sería el de no asimilación a órganos existentes, propiciando la creación de un nuevo órgano colegiado –ex novo o partiendo de alguno ya existente- en el que, partiendo del reparto competencial existente, se reuniesen todas estas competencias para la aplicación de las disposiciones de la Directiva en este órgano único, que tendría el carácter de entidad para la concurrencia y coordinación de las distintas autoridades competentes existentes en cada caso por razón de la materia afectada.

Optando por este tercer modelo, se decidió crear “ex novo” el Comité de Autoridades Competentes, al que el art. 26.3 TRLAg define como un “órgano para la cooperación, en relación con las obligaciones derivadas de esta ley para la protección de las aguas”.

La Ley de Aguas advierte que la creación del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica no afectará a 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 aplicación (art. 36 bis.1).

El Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, ha regulado la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, desarrollando lo previsto en el artículo 3.2 de la Directiva 2000/60/CE.

El Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica tiene como funciones básicas:

- 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 de esta ley.
- 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.

En cuanto a su composición, el Comité de Autoridades Competentes estará integrado por representantes de las distintas Administraciones públicas territoriales: órganos de la Administración General del Estado con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas (con un número de representantes que no supere el de las Comunidades Autónomas); órganos de las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta ley (con un representante por cada CCAA); los Entes locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica (las Administraciones locales estarán representadas en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes federaciones territoriales de municipios).

Ahora bien, la aprobación de los Reales Decretos 125 y 126/2007, de 2 de febrero, no resultó suficiente adaptación del Derecho comunitario en la materia, al entender la Comisión europea que las citadas normas no resolvían todas las cuestiones relativas a la delimitación de las demarcaciones hidrográficas y a la designación de las autoridades competentes, así como a la comunicación de la lista de estas últimas a la Comisión por lo que respecta a las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias en lo que atañe a las Comunidades Autónomas de Galicia, del País Vasco, de Andalucía, de las Islas Baleares y de las Islas Canarias.

El recurso interpuesto por la Comisión ha dado lugar finalmente a la sentencia del TJCE, Sala 7ª, de 7 de mayo de 2009, asunto nº C-516/2007, cuyo fallo condena al Estado español declarando que:

“el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartados 2, 7 y 8, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, al no haber designado las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la citada Directiva por lo que respecta a las Comunidades Autónomas de Galicia, del País Vasco, de Andalucía, de Baleares y de Canarias”.

En el importante pronunciamiento, el Tribunal de Justicia considera, por lo que se refiere a la relación entre la delimitación de las demarcaciones hidrográficas y la designación de las autoridades competentes, que del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/60 se desprende que uno de los objetivos de la designación de dichas autoridades es garantizar la aplicación de las normas establecidas por la referida Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en el territorio de los Estados miembros. En consecuencia, para la aplicación de las normas de la citada Directiva, deben designarse las referidas autoridades.

Por otra parte, del artículo 2, número 15, de la Directiva 2000/60 se deduce que la demarcación hidrográfica es la principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas. Por tanto, la delimitación de dicha demarcación es indispensable para que una autoridad designada pueda

considerarse apropiada a efectos de la aplicación de las normas de la citada Directiva. En efecto, para el Tribunal, “si los Estados miembros pudieran designar dicha autoridad sin delimitar el territorio para el que es competente a efectos de la aplicación de las referidas normas, carecería de sentido la obligación que les impone el artículo 3, apartados 2 y 7, de la Directiva 2000/60. De todas estas consideraciones se deduce que no pueden disociarse las obligaciones de delimitación de las demarcaciones hidrográficas y de designación de las autoridades competentes” (apartado 32 de la sentencia citada).

En su sentencia, el TJCE argumenta que la designación de una “autoridad competente apropiada” en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/60 requiere que la demarcación hidrográfica para la que es competente dicha autoridad se delimite conforme a los requisitos establecidos en la referida Directiva. En efecto, no puede considerarse que una autoridad a la que no se haya asignado ninguna demarcación hidrográfica sea una autoridad competente apropiada a efectos del citado artículo 3, apartado 2, lo que ocurría en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. El TJCE también constata que a la fecha que debía tomarse en consideración para apreciar la fundamentación del recurso de autos, la organización de la Agencia Andaluza del Agua se basaba en las cuencas hidrográficas, y no en las demarcaciones hidrográficas, pese a que son estas últimas las que constituyen la unidad de gestión requerida por la Directiva 2000/60. Tampoco la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco contenía ninguna delimitación de las demarcaciones hidrográficas para las que sería competente la Uraren Euskal Agentzia/Agencia Vasca del Agua en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/60.

## **5. LA OBLIGATORIA INCORPORACIÓN DE UNA REPRESENTACIÓN ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA AUTONÓMICA**

Tras la incorporación al Derecho español de las previsiones de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, a través de la Ley 62/2003, el nuevo apartado 2 del artículo 36 TRLAg establece que “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”.

El primer objetivo de la norma es garantizar la participación social en la planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, en línea con lo establecido por el básico art. 18.1.b) TRLAG<sup>28</sup>, a través de los cuales se plasma el principio de participación establecido en el art. 14 de la Ley.

Por otro lado, el precepto introduce una novedosa exigencia de que en los órganos colegiados que al efecto se creen estén representadas 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<sup>29</sup>.

Con un sentido similar, el nuevo art. 36 bis, apartado 4, de la Ley de Aguas dispone que “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”. La presencia de la representación estatal señalada en la Administración hidráulica sirve al principio de cooperación e introduce una reciprocidad con respecto a la representación autonómica en la Administración hidráulica estatal que hasta entonces no existía<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> El artículo 18 del TRLAg garantiza que la representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren, con el fin de asegurar el carácter representativo de dichos órganos colegiados.

<sup>29</sup> DELGADO PIQUERAS, F., “La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España”, *RAP* 165 (2004), págs. 196 y 197.

<sup>30</sup> DELGADO PIQUERAS, F., “La transposición...”, *op. cit.*, p. 197.