

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: *Aguas y Urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2010, 249 págs.

I. Las ciudades necesitan agua. Tal afirmación no es un lugar común, resultado de los últimos desarrollos o exigencias de este derecho humano fundamental, sino que responde a una realidad, a una constatación empírica. Los primeros asentamientos humanos se hicieron en torno a los cauces fluviales, y en la actualidad una de las referencias básicas para el desarrollo urbanístico de las ciudades es la disponibilidad de un determinado volumen de agua. De ahí que las materias del agua y del urbanismo estén íntimamente relacionadas, más allá de su concreta integración o regulación en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, se constatan las tensiones que surgen entre las Administraciones territoriales como consecuencia del ejercicio de sus competencias. El Derecho de las aguas y el urbanístico no son una excepción, sino todo lo contrario: constituyen uno de los exponentes más claros de los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, una de las más claras finalidades de las reformas estatutarias operadas en los últimos años consistía en recabar para las Comunidades Autónomas una mayor capacidad de intervención sobre las aguas, que, según el reparto competencial efectuado por el bloque de constitucionalidad, es una competencia exclusiva del Estado. Fruto de dicha pretensión han sido los recursos de inconstitucionalidad presentados contra las

previsiones referidas al derecho al agua en los nuevos Estatutos de Autonomía, el último de los cuales, planteado por La Rioja contra la reserva hídrica establecida en el Estatuto de Autonomía de Aragón, fue resuelto recientemente: el 22 de junio de 2011.

De lo expuesto se deduce la gran actualidad y el tremendo acierto del tema tratado en este libro —prologado por el profesor LÓPEZ RAMÓN—, que ya en su título: *Aguas y Urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, recoge la interrelación de las realidades mencionadas y la necesidad de ofrecer soluciones a la problemática que suscitan.

El reparto competencial llevado a cabo por la Constitución española atribuye de manera diferenciada al Estado y a las Comunidades Autónomas un determinado ámbito de competencias materiales. Sin embargo, dicho reparto, y su consecuencia de pretender compartimentar el ámbito de actuación administrativa, no siempre concuerdan con la realidad. Tal es el caso del dominio público hidráulico. Parafraseando el refrán popular, no se pueden poner puertas al agua, y mucho menos a la que discurre por distintas Comunidades Autónomas y, en su camino, entra en relación —cuando no en colisión— con competencias autonómicas. Si a esto se une el escaso carácter conciliador de nuestras Administraciones territoriales y las resistencias a la coordinación intersectorial, el conflicto está servido.

A esta compleja realidad se ha enfrentado el autor, sin limitarse a realizar un análisis descriptivo de la relación entre el Derecho de aguas y el urbanismo. Por el contrario, a lo largo de los cinco capítulos que componen el libro se aventura a dar soluciones, a proporcionar ideas y sugerencias para los operadores jurídicos y los actores. Todo ello de manera clara, eficaz y muy documentada.

Es preciso apuntar que esta monografía está marcada por dos hitos esenciales, que demuestran su hondura y el valor de su contenido. En primer lugar, el libro trae causa de la tesis doctoral que su autor defendió en la Facultad de Derecho de la Uni-

versidad de Zaragoza ante un Tribunal compuesto de ilustres catedráticos de Derecho administrativo (profesores L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, J. BERMEJO VERA, F. LÓPEZ MENUDO, A. MENÉNDEZ REXACH y M. M.^a RAZQUIN LIZARRAGA; y dirigida por el profesor F. LÓPEZ RAMÓN), siendo merecedora de la máxima calificación. Posteriormente, el autor presentó un capítulo de su tesis, convenientemente adaptado, al VII Premio para Trabajos de Investigación sobre Descentralización Política y Territorial, organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad. Galardón que obtuvo y que motivó la publicación de esta monografía, iniciándose con ella la «Colección monografías» de la precitada Fundación*.

II. La atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas contiene un desajuste en su propia formulación constitucional, ya que los dos artículos implicados (el 148.1.10 y el 149.1.22) no son coincidentes ni desde el punto de vista de la materia que definen ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias. Tal falta de coordinación conllevó la necesidad de fijar en sede legislativa el régimen de distribución competencial, que toma como eje el concepto de «cuenca hidrográfica». Este concepto se ha convertido en el mayor punto conflictivo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que propugnan un nuevo modelo de reparto competencial en materia de aguas. Se podría dudar de que el nuevo paradigma contenido en las reformas de los Estatutos de Autonomía respete los principios constitucionales —y especialmente el de solidaridad territorial—, pero ha superado el juicio de constitucionalidad del Alto Tribunal. Para ello se ha realizado una interpretación flexible del «derecho al agua» esgrimido en las reformas estatutarias, convirtiéndolo en un mero principio o declaración de intenciones, sin carácter vincu-

* El resto de la tesis doctoral se publicó en la Editorial Marcial Pons (2009), bajo el título *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, prologado por el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.

lante ni para el Estado ni para las otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, se podría criticar la oportunidad de tal interpretación constitucional, ya que, pese a ser jurídicamente posible, no es menos cierto que otorga carta de naturaleza a los planteamientos basados exclusivamente en los intereses territoriales contenidos en los nuevos Estatutos.

Conocer el reparto de competencias realizado en la Constitución es fundamental. Sin embargo, se constata que en ocasiones la realidad práctica modifica o matiza la distribución formal. Así ocurre con los instrumentos de planificación hidrológica, mediante los cuales el Estado condiciona las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Resulta, por lo tanto, imprescindible la definición de mecanismos o medidas que permitan resolver los conflictos competenciales entre distintas Administraciones territoriales. A esta tarea coadyuva eficazmente el autor al sistematizar el contenido de los artículos 40 y 14 del TR de la Ley de Aguas. Tres son los principios que se pueden y deben articular: coordinación entre las respectivas planificaciones, compatibilidad entre la ordenación territorial e hidrológica, y carácter vinculante de los planes hidrológicos. Sin embargo, la confluencia competencial no se da nunca en estado puro, limitada a un aspecto o circunstancia específica de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre las competencias controvertidas —en este caso, Aguas, Urbanismo y Ordenación del Territorio—. Por este motivo resulta más adecuada la aplicación escalonada de los tres principios mencionados, sin pretender que sólo uno de ellos contenga la solución a los conflictos competenciales. Bajo esta perspectiva, el autor ofrece un marco cuya articulación permite resolver conflictos que hasta el momento carecían de solución. No obstante, lo que se omite —quizá por prudencia— es que será igualmente necesaria la buena voluntad de las distintas Administraciones intervinientes, lo cual no siempre es fácil de conseguir, por mucho que la Constitución establezca los principios de coordinación y colaboración y el TR de la Ley de Aguas disponga de mecanismos para hacerlos efectivos.

III. La mencionada primacía de la planificación hidrológica, por el efecto general vinculante de los planes hidrológicos, se supedita al contenido de la protección y aprovechamiento de los recursos hídricos, sin que pueda suponer invasión de competencias autonómicas sobre otros sectores o materias. Sin embargo, la frontera que separa estos ámbitos no siempre resulta diáfana. El libro comentado ilustra tal apreciación con el supuesto de los «perímetros de protección». Resumiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, el autor recuerda que la reserva de terrenos en los planes hidrológicos resultará legítima y constitucionalmente admisible; pero sólo podrá vincular el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo en cuanto facultad inherente a las competencias sobre protección y aprovechamiento del dominio público hidráulico.

Quizá uno de los aspectos que demuestran de manera más evidente la incidencia del Estado sobre el urbanismo mediante el ejercicio de su competencia en materia de aguas es el condicionamiento que ésta supone para la clasificación y calificación del suelo, ya que de ambas técnicas depende el régimen de utilización del suelo, esencial para llevar a cabo cualquier política urbanística. El Estado encuentra amparo para tal intromisión en tres puntos: la protección y utilización del dominio público hidráulico, la necesidad de conservar los recursos hídricos y su entorno natural, y la protección civil y prevención de riesgos naturales. Desde esta perspectiva, resulta de gran interés el análisis y delimitación de las zonas de policía, servidumbre y flujo delimitadas por el Estado en torno a los recursos hídricos con la intención de proteger y utilizar el dominio público hidráulico. Cada una de ellas abarca una extensión distinta calculada desde los márgenes del cauce, y se caracteriza por un régimen de usos diverso. Sin embargo, el autor denuncia el vacío legal existente sobre la zona de policía, que lleva a aplicar el mismo régimen de autorizaciones que en la zona de servidumbre, pese a que no parece del todo adecuado que se siga un mismo trámite y, por lo tanto, unos mismos requisitos para la

autorización de edificaciones u obras de urbanización a cien metros o a cinco metros de los márgenes del cauce. Destaca por su carácter novedoso el análisis de las zonas inundables, fijadas por el Estado en atención a la protección civil y a la prevención de riesgos naturales. Al delimitarse dichas zonas se imposibilita la transformación urbanística del terreno o, al menos, se impone una severa restricción de los usos urbanísticos que se podrán implantar y desarrollar en él. Sin embargo, las medidas restrictivas impuestas a esas áreas deberán ser proporcionales a los índices de inundabilidad, así como al riesgo que las inundaciones suponen para la seguridad de las personas. Desde este punto de vista, se plantea la posibilidad —y la oportunidad— de superar definitivamente la obligación de clasificar los terrenos incluidos en las zonas inundables como suelo no urbanizable y que lleguen, incluso, a adquirir la condición de suelo urbano. Esta posibilidad resultaría coherente con la instalación en estas zonas de dotaciones locales —zonas verdes o usos recreativos o viarios— o sistemas generales. Por otro lado, y de manera conjunta, es preciso hacer un nuevo llamamiento a la responsabilidad de las Administraciones al elaborar sus instrumentos de planeamiento sectorial y ordenar los lechos fluviales y las áreas inundables. Sin una correcta zonificación de estos espacios, descartando los usos urbanísticos incompatibles con los riesgos de inundabilidad, independientemente de la clasificación urbanística del suelo, cualquier medida que se adopte desde el ámbito estatal resultará artificial e inútil.

IV. El cuarto capítulo analiza la estrecha relación que existe entre la ordenación urbanística y territorial, y la previsión y construcción de las obras hidráulicas, tanto por su condición de infraestructuras —y por lo tanto configuradoras del territorio— como por su utilidad para prestar los servicios urbanísticos básicos de abastecimiento y saneamiento de las aguas requeridos para que un terreno adquiera la condición de urbano. El carácter esencial de las obras hidráulicas ha llevado a eximirles de la licencia de obras que con carácter general requiere toda edificación que se

pretenda realizar en un municipio, ya que resulta de dudosa legitimidad que mediante la no concesión de la misma una Administración municipal pudiera impedir una construcción de interés general. La mencionada licencia de obras se sustituye por un informe previo elaborado por la entidad local, que se entenderá favorable si no se emite o notifica en el plazo de un mes. Sin embargo, la exención de esta licencia no resulta tan evidente en el supuesto de infraestructuras supramunicipales, puesto que carecen de interés general y normalmente se limitan al ámbito de la Comunidad Autónoma. En dicho supuesto parecería más adecuado que la posible exención fuera determinada por el legislador autonómico, ya que es la opción más acorde con su carácter y con el reparto competencial.

Es objeto de especial atención en esta obra el régimen de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas. La existencia —o posibilidad de conexión— a las redes de abastecimiento y saneamiento es una condición *sine qua non* para que un terreno adquiera la condición de solar. Ante la carencia de agua resulta necesario aplicar el desarrollo tecnológico a la instalación y mejora de infraestructuras generadoras de recursos hídricos, como las plantas desalinizadoras, que suponen un complemento de gran potencialidad en la obtención de agua dulce. No obstante, nos encontramos una vez más con la dificultad generada por la lenta y en ocasiones difícil adaptación del ordenamiento jurídico a la realidad. Las plantas desalinizadoras en ocasiones son construidas y gestionadas por particulares, pero tienen la condición de servicio público, por lo que nunca podrán ser de titularidad privada, ya que supondría dejar en manos de particulares la responsabilidad de un servicio esencial para el municipio, debiendo soportar los particulares a su costa el mantenimiento de la obra y del servicio. Estos y otros problemas o desajustes en la regulación de las plantas desalinizadoras hacen imprescindible la mejora de su marco normativo, perfilando jurídicamente las diversas cuestiones que con gran acierto se apuntan en esta monografía.

En el último capítulo se desglosan los mecanismos de coordinación competencial y solución de conflictos imprescindibles para solucionar los problemas que surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas al ejercitar sus respectivas competencias sobre el agua y el urbanismo. La tipología de dichos mecanismos es muy variada y constituyen un complejo conjunto de instrumentos, configurados prácticamente *ad casum*, de cuya practicidad y efectividad pueden surgir dudas ciertamente razonables. El punto de partida esencial para lograr solventar los conflictos que se puedan plantear por la actuación del Estado en materia de aguas será la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos, y la limitación de la primacía de dichos planes a su ámbito competencial material.

El autor, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, sistematiza las previsiones contenidas en el TR de la Ley de Aguas delimitando cuatro tipos de mecanismos de coordinación voluntaria y tres de coordinación forzosa. Muchos son los aspectos de estos mecanismos tratados por el profesor ESCARTÍN ESCUDÉ, entre los que se podría destacar el análisis del informe previo que deben emitir las Confederaciones Hidrográficas en los procesos de aprobación de los actos o planes de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en materias conexas o próximas al régimen jurídico de las aguas continentales. Resulta paradójico que, pese a la relevancia del mencionado informe, carezca de desarrollo reglamentario, por lo que permanecen indeterminados aspectos tan esenciales como los plazos y los supuestos en los que es viable su emisión.

V. La obra se completa con una serie de interesantes conclusiones que demuestran cómo en el actual marco de desapoderamiento estatal en materia de aguas, cuyo modelo de distribución competencial se encuentra seriamente controvertido por las últimas reformas estatutarias, se constata la incidencia del Estado en competencias que ostentan en exclusiva —al menos formalmente— las Comunidades Autóno-

mas, esto es, en lo que a esta obra se refiere, el urbanismo, pero también la ordenación del territorio y el medio ambiente.

Hasta aquí algunos de los contenidos, propuestas y sugerencias del libro. A lo largo de sus páginas el lector encontrará material más que abundante para replantearse la relación entre dos competencias: el agua y el urbanismo, así como para solventar los conflictos competenciales que, con demasiada frecuencia, surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata, sin duda, de una gran muestra del buen hacer del profesor ESCARTÍN ESCUDÉ.

Carmen DE GUERRERO MANSO
Universidad de Zaragoza