

cuando se discute acerca de la correcta gestión de los recursos, teniendo —como creo— un papel fundamental en tan presente actividad.

Se nos aproxima nuevamente a las que pueden ser las grandes protagonistas en el cambio que en los métodos y formas de gestión del agua parece propugnarse desde la Unión Europea.

En ellas se mezclan dos de los rasgos característicos que en el Diccionario se relacionan sobre el Derecho de Aguas español, tradición y dinamismo, para hacer frente a esa «*crisis del agua en España*» que a todos nos preocupa, pero sobre la que nadie parece ponerse de acuerdo.

Sin duda, la eficiencia en el uso del agua para el regadío depende, no en gran medida, sino en su totalidad, de la labor de las Comunidades de Usuarios, entre éstas las de regantes, de la concienciación de sus partícipes en el uso de nuevas técnicas de riego y en el gasto e inversión común para la financiación de nuevas obras de modernización y consolidación de sus regadíos.

4. Puede que en este Diccionario no lleguen a estar recogidas todas las voces que pudiéramos pensar de nuestro Derecho de Aguas; se me ocurre, entre otras, una dedicada al Registro y Catálogo de Aguas de la Cuenca, o a los acuíferos subterráneos, pero, sin duda, es cierto que sí lo están las más representativas.

Y aunque esta obra nos ofrece los aspectos más relevantes de nuestra regulación positiva, esta regulación —en materia de aguas— sin duda aumenta día a día, resultado de la importancia cada vez mayor del recurso, lo que impone una mejora en la regulación jurídica de un bien que nos pertenece a todos pero que es cada vez más escaso y de peor condición, si no lo remediamos.

La reciente modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, así como la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero de 2008, son reflejo de esa regulación constante que en Derecho de Aguas y medio ambiente se viene y va a venir produciendo, tanto a nivel estatal como autonómico, y de la incorporación de los criterios marcados por las Directi-

vas europeas, entre ellos la gestión integrada de la calidad ambiental.

Conocer nuestro Derecho de Aguas facilita la información y la participación adecuada de los ciudadanos y usuarios de los bienes de dominio público en la actual gestión por parte de la Administración Pública; de ahí la importancia del *Diccionario de Derecho de Aguas* comentado en líneas precedentes.

Cristina ARMENDÁRIZ ANTEQUERA
Abogada

FANLO LORAS, Antonio: *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007.

Este libro es la recopilación sistematizada de una serie de trabajos que pueden dividirse en dos grupos: las publicaciones aparecidas en diversas obras desde 1997 hasta agosto de 2007, que constituyen la primera sección del libro; y los dictámenes jurídico-administrativos elaborados por encargo de diversas entidades (que han autorizado su publicación), algunos muy recientes, que forman la segunda sección.

El título del libro está plenamente justificado pues todos los estudios e informes tienen el denominador común de la unidad de gestión de las cuencas hidrográficas, especialmente su organización y sus funciones.

Se inicia el libro con una Introducción General en la que el autor destaca las razones de su publicación y la oportunidad del mismo y adelanta brillantemente la propuesta esencial que resume toda su obra: la necesidad de mantener y reforzar la unidad de gestión de las cuencas hidrográficas y la conveniencia de centralizar en el Estado la gestión y la política del agua (el Estado como garante de la unidad de gestión de las cuencas y de la solidaridad hidrológica interterritorial).

También recuerda en la Introducción que en la Constitución de 1978 no se resolvió con el rigor deseable la delimitación competencial en materia de aguas entre el

Estado y las Comunidades Autónomas. Así, no utiliza explícitamente el concepto de cuenca como criterio delimitador de competencias, sino el más impreciso de «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.22.^a CE) y el del «interés» de los aprovechamientos, canales y regadíos de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.10.^a CE). Estos criterios diversos y no homogéneos son los que reproducirán los Estatutos de Autonomía de la primera época (años ochenta), lo que dificultará la interpretación coherente del marco constitucional y estatutario.

En la sección I se incluyen ocho estudios ya publicados con anterioridad (salvo el cuarto) que resaltan las características y significado de nuestro modelo organizativo de gestión del agua.

El capítulo 1 analiza con profundidad la figura de las Confederaciones Hidrográficas a lo largo de su historia, desde sus antecedentes en 1865 —las Divisiones Hidrológicas, posteriormente llamadas Divisiones de Trabajos Hidráulicos—, pasando por la configuración de las cuencas hidrográficas en 1903-1906 como la base territorial de los servicios técnicos en materia de aguas y llegando a su creación definitiva en 1926, para la promoción, construcción y explotación de las obras hidráulicas con la participación de los interesados, lo que supondrá la consolidación definitiva de la gestión por cuencas, ya que su finalidad principal es la elaboración de un plan global y metódico de todos los aprovechamientos y obras de la citada cuenca. Describe también su convivencia con las Comisarías de Aguas y el reparto funcional entre ambas: las Confederaciones se encargarán de las obras y las Comisarías de las aguas como tales. Esta dualidad no se dará en el periodo 1947-1959, en el que sólo existen las Confederaciones. Desde 1959 a 1985 sí se produce dicha dualidad, en la que paulatinamente se irá dando una mayor hegemonía de las Confederaciones sobre las Comisarías. En efecto, el creciente protagonismo que adquiere la obra hidráulica desde mitad de los años cincuenta, como elemento fundamental para garantizar el aprovechamiento del agua, hará que las Confederaciones dispongan de más medios materiales y humanos para controlar a la naturaleza y corregir la

irregularidad del régimen hidrológico español mediante la construcción de un gran número de obras hidráulicas de regulación, para incrementar la disponibilidad del recurso.

La Constitución de 1978 no utiliza expresamente las cuencas hidrográficas como criterio delimitador, lo que sí lleva a cabo la Ley de Aguas de 1985, que viene a derogar la anterior de 1879. En la de 1985 se adopta el concepto de cuenca hidrográfica como unidad de gestión indivisible para la administración del agua (arts. 13 y 14, actuales 14 y 16 del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001), por lo que el alcance geográfico de la cuenca (si son supracomunitarias o son internas) constituye el criterio delimitador definitivo de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de aguas. En las cuencas intercomunitarias la Ley acaba con la dualidad orgánico-funcional Comisarías-Confederaciones Hidrográficas, y convierte a estas últimas en el único organismo de gestión del agua en la cuenca, asumiendo las competencias anteriormente atribuidas a las Comisarías. Con la peculiaridad de que la Confederación tendrá una compleja organización establecida (órganos de gobierno, órganos de gestión en régimen de participación y órganos de planificación), que cuenta con una gran participación de las Comunidades Autónomas en dichos órganos.

El capítulo 2 estudia, en cinco páginas, el concepto de cuenca hidrográfica: el territorio cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar. A partir de esta realidad natural, el concepto jurídico es la unidad de gestión administrativa del agua en España, principio de gestión por cuencas que ha sido aplicado de forma pionera en nuestro país y adoptado en declaraciones y tratados internacionales (Carta Europea del Agua de 1968, Tratados y Cumbres de Helsinki, Río y Johannesburgo, Directiva Marco del Agua de 2000...). Otras definiciones normativas de las cuencas, las funciones de las mismas, sobre todo para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la organización administrativa de las cuencas y su diferenciación con las demarcaciones hidrográficas completan este segundo capítulo.

El capítulo 3, dedicado a las demarcaciones hidrográficas, describe esta novedosa figura proveniente de la Directiva Marco de Aguas de 2000, definida en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas como «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». El mismo artículo aclara que son aguas de transición las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce; y que son aguas costeras las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea 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. En el resto del capítulo trata de coordinar las demarcaciones hidrográficas, nuevas bases territoriales de gestión del agua, con las tradicionales cuencas y Confederaciones Hidrográficas, lo que resulta problemático y lleva al autor a criticar diversas normas aparecidas en los últimos años sobre la materia.

El capítulo 4 valora las propuestas organizativas que contienen cambios muy notables de las actuales Confederaciones Hidrográficas, que el autor critica severamente considerándolos poco meditados, contradictorios en ocasiones y equívocos en algunos casos, salvo en el reconocimiento de las Demarcaciones Hidrográficas Mixtas, es decir, las integradas por cuencas inter e intracomunitarias, que, para el autor, supondrán el reconocimiento de la actual organización cooperativa característica de algunas de nuestras actuales Confederaciones Hidrográficas.

El capítulo 5 estudia el régimen de determinación de los caudales ambientales en el último tramo del Ebro previsto en la Disp. Adic. 10.^a de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, que atribuye a un Consorcio presidido por la Generalitat de Cataluña e integrado por el Ministerio de Medio Ambiente, dicha Generalitat y los entes locales de la zona, organizaciones

sociales y usuarios. Para el autor, dicha disposición supone romper el principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro y es inconstitucional por contradecir el artículo 149.1.22.^a CE, porque la fijación del régimen de caudales del Ebro, que debería fijarse en el Plan Hidrológico del Ebro, se determinaría según dos procedimientos distintos y para dos ámbitos territoriales distintos: uno singular, fijado para el tramo final del río Ebro, determinado de común acuerdo entre la Generalitat y el Ministerio de Medio Ambiente, y otro el común y ordinario, que contará con la participación de todas las Comunidades Autónomas de la cuenca. Las previsiones legales no llegaron a cumplirse por falta de acuerdo entre la Generalitat y el Ministerio de Medio Ambiente, dada la utilización intencionada y política del régimen de caudales ambientales para reducir a la nada las aguas excedentarias susceptibles de trasvase a las cuencas internas catalanas o a las del Levante (con lo que se imposibilitaba prácticamente el trasvase del Ebro a dichas cuencas). Su utilización abusiva hizo que la citada Disp. Adic. 10.^a se derogara por la Disp. Adic. 23.^a de la Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, volviendo a ser aplicable el régimen general de determinación de caudales previsto para toda la cuenca, encomendado al plan hidrológico. Posteriormente se deroga el trasvase del Ebro mediante el Real Decreto-Ley 2/2004, ratificado por el Congreso de los Diputados y tramitado como proyecto de Ley, que se convierte en la Ley 11/2005. En ella se reintroduce la previsión relativa al régimen de caudales para proteger el Delta del Ebro (aunque se suprime el Consorcio creado), previsión que vuelve a excepcionar el régimen general establecido para la determinación de los caudales ambientales con la participación de todas las Comunidades Autónomas. Esta nueva norma es considerada por el autor como inconstitucional por ser contraria al régimen de distribución de competencias en materia de aguas, lo que es tratado pormenorizadamente en la sección II, dictamen primero de este mismo libro, como mencionaremos al tratar dicho dictamen, titulado «El régimen de fijación de los caudales ambientales del tramo final del Ebro».

El capítulo 6 valora críticamente la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 que anula el Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar. MELGAREJO MORENO, MOLINA JIMÉNEZ y BLANES CLIMENT también critican esa resolución judicial en su artículo «Análisis jurídico-económico de la STS de 20-10-2004 por la que se anulan diversos artículos del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7 (2005). Frente a esta sentencia se planteó incidente de nulidad que fue desestimado, siendo por lo tanto confirmado su fallo y solicitada su ejecución por los recurrentes. El cumplimiento del fallo está resultando difícil y provocará nuevas resoluciones judiciales.

El capítulo 7 está dedicado a la articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. El tema ha cobrado cada vez más importancia a medida que las Comunidades Autónomas han ejercido sus competencias legislativas en los distintos ámbitos sectoriales que se proyectan o afectan a la gestión del agua. Aunque desde 1997 se han cambiado muchas normas autonómicas, el fondo del tema tratado sigue vigente. Las Comunidades Autónomas siguen estando integradas en los órganos de gobierno y planificación de las Confederaciones Hidrográficas. En la reforma de la Ley de Aguas de 1999, a instancia de D. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y del propio FANLO LORAS, se fortalecieron los mecanismos de cooperación orgánica y funcional, especialmente mediante la técnica de los informes preceptivos previos en una doble dirección, de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y de éstas respecto al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas que afectasen a la gestión del agua. La normativa autonómica más reciente se aborda en el libro recensionado en los capítulos 8 y 12, como se verá.

El capítulo 8, dedicado a la pesca fluvial, analiza la articulación de competencias en materia de gestión del agua (competencia de las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias) y de pesca fluvial (Comunidades Autónomas) en las normas autonómicas. En concreto,

se analiza la doctrina constitucional sobre cuatro leyes de pesca autonómicas (SSTC 15/1998, 110/1998, 166/2000 y 123/2003). Algunas de las leyes de pesca analizadas se modificaron posteriormente para ajustarse a la doctrina constitucional. Otras Comunidades Autónomas han dictado leyes de pesca posteriormente, ajustándolas a la jurisprudencia del máximo Tribunal. La sujeción a informe previo de la Comunidad Autónoma de los trasvases de aguas intercuenas previstos en el artículo 117.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña o en el 72.4 del de Aragón, previsión estatutaria que excede, a juicio del autor, de la función constitucional que el artículo 147.2 reserva a los Estatutos de Autonomía. Sobre ambos preceptos deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional, por haberse recurrido al no respetar las competencias del Estado.

La sección II contiene los capítulos 9 a 14, incluyendo una serie de dictámenes del autor sobre temas muy recientes. El capítulo 9 trata el régimen de fijación de los caudales ambientales del tramo final del río Ebro, como continuación del capítulo 5 de este libro. El dictamen se encarga por el Consejero de Agricultura y Agua del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se redacta en julio de 2005. Este Gobierno ya había presentado recurso de inconstitucionalidad contra la derogación del trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas, y también ha impugnado la modificación de la Ley 10/2001 aprobada en 2005, tras la tramitación del Real Decreto-Ley como Ley.

El capítulo 10 trata la atribución de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía. El dictamen estudia la posible inconstitucionalidad de las previsiones en materia de aguas del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y fue entregado en mayo de 2007. El Gobierno de la Región de Murcia no ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra la citada reforma estatutaria, aunque las conclusiones del dictamen le permitirían recurrir por considerar que el Estatuto de Andalucía invade las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Murcia y las del Estado en relación con las aguas de la

Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (art. 51 del Estatuto), e incluso aconseja someter al Tribunal Constitucional la consideración de algunos párrafos del artículo 50 del Estatuto, particularmente en las competencias exclusivas atribuidas a Andalucía en relación con las aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio y la competencia atribuida a Andalucía sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir (no conforme al art. 149.1.22.^a CE por ser una cuenca hidrográfica cuyas aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma: Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía).

El capítulo 11 gira en torno a la reserva de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de los aragoneses. Consulta la posible inconstitucionalidad de las previsiones en materia de aguas del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 23 de abril, y se redactó en junio de 2007. En julio de 2007 aparece el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Planificación Hidrológica, que introduce novedades en relación con aspectos tratados en el dictamen, como en los artículos 84 a 86 del nuevo Reglamento, relativos a la elaboración del Plan Hidrológico Nacional, que no contemplan un trámite expreso de informe previo de las Comunidades Autónomas afectadas por el trasvase, trámite que han previsto algunos Estatutos de Autonomía (art. 117.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y art. 72.3 del de Aragón). También esta norma reglamentaria se refiere al nuevo régimen de las reservas de caudales, régimen jurídico a partir del cual el autor razona, junto a las características del dominio público en general y del hidráulico en particular, para calificar como no ajustada a la Constitución la inclusión de la reserva de 6.550 hectómetros cúbicos en la Disp. Adic. 5.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El capítulo 12 trata las obras de emergencia para la restauración de cauces y competencias autonómicas de medio ambiente, concretamente unas obras para la reparación de daños producidos en los cauces y márgenes de los ríos Cinca, Ara, Cinqueta y barrancos afluentes en varios térmi-

nos municipales de la provincia de Huesca. En él reitera las conclusiones obtenidas en los capítulos 7 y 8 de este mismo libro sobre informes preceptivos o vinculantes.

El capítulo 13 gira en torno a la competencia en materia de transporte fluvial y dominio público hidráulico y recoge el dictamen sobre la acomodación de la Ley 10/2000, de 7 de julio, de ordenación del transporte en aguas marítimas y continentales del Parlamento de Cataluña, al bloque de constitucionalidad y, en particular, si la misma respeta las competencias que corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro en la gestión del dominio público hidráulico en la cuenca del río Ebro. La peculiaridad del caso es la previsión en la Ley autonómica de técnicas de integración de las competencias propias sobre el dominio público hidráulico que obligan a la Confederación Hidrográfica del Ebro, en el procedimiento de autorización de la actividad, lo que suscita dudas de constitucionalidad. Pero no se presentó ningún recurso de inconstitucionalidad. Además, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por la Ley Orgánica 6/2006) contempla en el artículo 169.6, como competencia exclusiva de la Generalitat, el «transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña que, respetando las competencias del Estado en marina mercante y puertos, incluye: a) La regulación, la planificación y la gestión del transporte marítimo y fluvial de pasajeros. b) La intervención administrativa por la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades que tengan relación con el transporte marítimo y fluvial. c) Los requisitos para el ejercicio de la actividad». Para el autor, es obvio que deben quedar salvadas las competencias que en materia de gestión del dominio público hidráulico tiene la Confederación Hidrográfica del Ebro en esta cuenca intercomunitaria (uso común especial de navegación), competencias compatibles con las que corresponden en cuanto a la actividad de transporte fluvial a la Generalitat.

El capítulo 14, dedicado al régimen de explotación de embalses, deslinde del dominio público hidráulico y competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo, recoge el dictamen sobre la

adecuación a la legalidad de la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre la curva provisional para la explotación de los embalses del sistema Zadorra-Junta de Explotación núm. 17. En él examina la legalidad de una resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 2003, dictada en el ejercicio de su potestad relativa al régimen de llenado de embalses, mediante la que se han establecido determinadas medidas por las que se integran en el plan de explotación de los embalses del sistema del Zadorra unos sobrerresguardos destinados a laminar avenidas. Se plantea el ejercicio inadecuado de unas potestades administrativas cuya finalidad es establecer el régimen de llenado y vaciado de los embalses con un propósito y finalidad distintos, esto es, la prevención y laminación de avenidas, objetivos que deberían alcanzarse mediante el ejercicio de otras potestades públicas.

Por último, para FANLO, cuando se emprenda la imprescindible reforma del Título VIII de la Constitución, será necesario perfeccionar el vigente criterio de reparto competencial en materia de aguas, ensombrecido por su imprecisión (acoger expresamente el concepto de cuenca hidrográfica y clarificar los conceptos de «recursos» y «aprovechamientos»), sus lastres históricos (no tiene sentido la separación de las aguas minerales y termales del ciclo hidrológico) y la sombra proyectada por las confusas y equívocas reformas de los Estatutos de Autonomía (las de los años noventa y en especial las actuales) contrarias, como cree el autor que son, al marco constitucional. Por todo ello defiende la centralización estatal de la gestión del agua (de los recursos hídricos) en toda clase de cuencas, sin perjuicio de la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno, gestión y planificación de las Confederaciones Hidrográficas y la atribución de competencias sobre ciertas clases de obras hidráulicas y sus aprovechamientos, como es el caso de las relativas al abastecimiento de agua para consumo humano y al saneamiento de las aguas residuales urbanas e industriales. En particular, propugna modificar los artículos 148.1.10.^a y 149.1.22.^a en el sentido defendido por el Senador D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, a propues-

ta de su hermano D. Sebastián, en el debate constituyente. Para D. Sebastián, los conceptos «recursos» (aguas) y «aprovechamientos» (usos a los que está destinada el agua) son distintos y sobre esa distinción debiera haberse articulado el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las enmiendas presentadas por D. Lorenzo proponían atribuir a las Comunidades Autónomas competencias de ejecución sobre las obras hidráulicas, canales y regadíos de su interés, reservando al Estado la legislación, ordenación y administración de los recursos hídricos. Entendía D. Sebastián que los recursos hidráulicos —y ello sin excepción alguna— deben ser competencia exclusiva del Estado, afirmación que no impediría, sino por el contrario sería muy de desear, que las correspondientes entidades descentralizadas, o incluso las Comunidades Autónomas, lleven a cabo la ejecución de las obras hidráulicas de todo tipo y de los correspondientes sistemas de su utilización, siempre que el régimen y ordenación de la administración del recurso esté en manos del Estado.

El autor realiza una emocionada dedicatoria a los profesores D. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Al primero, por su dedicación vital al Derecho de Aguas y por las numerosas ocasiones en las que ayudó y colaboró con el autor. Al segundo, por el magisterio directo en toda la vida universitaria del Catedrático de La Rioja. La Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua ha editado el libro en un formato cómodo y útil en todas sus vertientes, dentro de una colección que ya incluye más de diez títulos relacionados con el Derecho de Aguas en España.

Sebastián Félix UTRERA CARO
Universidad San Pablo CEU

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, Madrid, 2006, 828 págs.

No suele ser infrecuente en la práctica actual de recensionar un libro que quien