

curran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, competencia recogida posteriormente en las reformas de todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades afectadas.

Las Ciudades de Ceuta y Melilla han asumido únicamente funciones ejecutivas sobre proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos.

- Aguas minerales, termales y subterráneas

Actualmente, todas las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales.

Sobre las aguas subterráneas, han asumido la competencia exclusiva las siguientes Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Navarra, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.

No obstante, en todos los textos de reforma de los Estatutos pendientes de aprobación en el Congreso, excepto el de Baleares (es decir, en los de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura y Castilla y León), también se recoge dicha competencia.

Los Estatutos de Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid, así como los textos pendientes de aprobación en el Congreso de los Estatutos de Cantabria y Extremadura, recogen una cláusula de territorialidad en relación con las aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Canarias se refiere a las aguas, en todas sus manifestaciones, incluyendo este concepto, tanto las aguas minerales y termales como las subterráneas.

Este complejo entramado competencial ha sido clarificado por la Ley de Aguas, especialmente tras su enjuiciamiento constitucional a través de la STC 227/88, que contiene determinaciones fundamentales para delimitar las competencias estatales y autonómicas en materia de aguas:

- Solamente el Estado puede, por ley, demanializar las aguas continentales, como categoría de bienes naturales. En el FJ 14 de la Sentencia 227/88, el Tribunal se pronuncia sobre la relación entre la titularidad del dominio público y la competencia en materia de aguas:
del art. 149.1.22 de la Constitución no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que a las Comunidades Autónomas corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que

discurran íntegramente por su territorio (...) tampoco es manifiesto que la potestad de demanializar y la titularidad de los bienes de dominio público constituyan una atribución implícita o inherente a las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido sobre los aprovechamientos hidráulicos (...) Muy al contrario (...) con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas (...) son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural.

La Constitución ha dispuesto así, que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio 'natural' formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo, en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal (...) pero sí ha querido explícitamente reservar a la Ley, y precisamente a la Ley estatal, la potestad de completar esa enumeración.

...corresponde al legislador estatal en exclusiva la potestad para excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales, consideradas como un género de bienes naturales o un recurso natural unitario, y para integrarlas en el dominio público del Estado.

- El criterio de delimitación de competencias utilizado por la Ley de Aguas, basado en el concepto de cuenca, resulta conforme con la Constitución:

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 (...) Es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (...) Para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma (FJ 15).

- En cuanto a las aguas subterráneas, el Tribunal aplica también el criterio de cuenca hidrográfica: no es posible ignorar que las aguas subterráneas renovables tienen una relación directa de conexión o comunicación recíproca con los cursos de aguas

superficiales y que, en el caso de las llamadas aguas subálveas o en el de algunas corrientes que en ciertos tramos desaparecen de la superficie, forman parte inescindible de esos mismos cursos. En consecuencia, tales flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica, (...) pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico. (FJ 16).

- A partir de ahí se construye la distinción entre cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias, estas últimas objeto de la competencia autonómica - si así la han asumido en sus Estatutos-, que comprende la facultad de legislar sobre los aprovechamientos de las aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medio ambiente o a las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.18ª, 23ª, y 25ª de la Constitución), entre otros. Con estas excepciones, procede declarar que, en estas Comunidades Autónomas y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas sólo puede tener carácter supletorio del derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés, así como las demás que ostenten sobre materias conexas, cuando haya de darse prioridad a otros títulos competenciales (FJ 23). Un caso singular es el de la Confederación Hidrográfica del Sur, administración dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, y cuyas cuencas hidrográficas se encuentran íntegramente en el ámbito de la comunidad de Andalucía, con la peculiaridad de la rambla de Canales, excluida de su ámbito territorial por el R.D. 650/1987.
- En cuanto al alcance de los conceptos de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el Tribunal Constitucional indica que si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que la componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el artículo 132 de la Constitución (FJ 18). Este criterio resulta

pues aplicable tanto a las cuencas intercomunitarias como intracomunitarias.

En estas últimas, corresponde a las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sobre los aprovechamientos, todo lo relativo al régimen de utilización de las aguas, incluyendo la policía demanial.

Posteriormente, la STC 161/96 ha perfilado algo más la cuestión, confirmando el principio de gestión unitaria de la administración del agua por cuencas hidrográficas, y destacando la participación de las Comunidades Autónomas en la misma:

El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que (...) se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (...), respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe.

El esquema resultante de reparto competencial ha sido objeto de estudio y de crítica por la doctrina, con valoración no siempre favorable (v., p.e., Martín-Retortillo [1992]; Moreu Ballonga [1990]).

Por otra parte, cabe señalar que los artículos 137 y 140 CE recogen la garantía constitucional de la autonomía local, lo que, aún sin referencia específica al agua, alude al necesario respeto otorgado constitucionalmente al núcleo de intereses propios locales, dentro de los que se incluyen algunos aspectos relacionados con este recurso.

2.4.2.1.2. La distribución de otras competencias

La descripción de los criterios específicos que rigen la distribución competencial en materia de aguas -en los que, como ya ha quedado expuesto, resulta decisivo el concepto de cuenca hidrográfica-, resultaría incompleto sin reseñar que, al propio tiempo, las aguas constituyen también el soporte físico de una pluralidad de actividades en las que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas poseen competencias sectoriales.