

7. He de admitir que el antiguo «beneficio de pobreza», hoy derecho a la asistencia jurídica gratuita, es de normal utilización por las personas físicas o individuales que tratan de acceder al proceso, pero ello no excluye que pueda o deba ser aplicable a personas jurídicas, sean o no sociedades mercantiles, siempre y cuando se acredite cumplidamente por éstas que su patrimonio alcanza un nivel cuantitativo inferior al módulo establecido, y ello con independencia de que: a) el legislador pueda, para este tipo de personas, elevar el nivel cuantitativo de dicho módulo, con relación al exigido respecto de las personas físicas, y b) que en su aplicación concreta, los órganos administrativos y los Jueces en la función de control jurisdiccional, extremen el rigor de tener por acreditado, en evitación de situaciones fraudulentas, el cumplimiento del requisito. Pero cosa distinta es, como hace el legislador de la Ley 1/1996, excluir de antemano del derecho a las personas jurídicas, salvo las dos concretas del art. 2c) a que se ha hecho repetida alusión, sin justificación constitucional alguna que legitime tal exclusión que, por estas razones, se opone a los arts. 24.1 y 119 de la Constitución.

En virtud de lo expuesto, el fallo procedente en el recurso de amparo promovido por «Arquitectura y Rehabilitación Urbana, S.L.» debió ser, en mi criterio, de signo positivo, es decir, debió otorgarse el amparo, con la consecuencia, dado lo dispuesto por el art. 55.2 LOTC (lesión, por la aplicación de la Ley 1/1996, del derecho fundamental de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión), de elevar al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad del art. 2c) de mencionada Ley, a los efectos procedentes.

Tal es mi parecer disidente que, con el mayor respeto a la decisión mayoritaria de la Sala y conforme a lo prevenido en el art. 90.2 LOTC, pretende reflejar la opinión que mantuve en la deliberación del presente recurso de amparo.

Publíquese este voto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a dos de junio de mil novecientos noventa y ocho.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

**15728** *Pleno. Sentencia 118/1998, de 4 de junio de 1998. Conflictos positivos de competencia núms. 2.163/1988, 2.174/1988 y 2.183/1988 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno del País Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera,

y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2.163, 2.174 y 2.183/88, promovidos, respectivamente, por el Gobierno del País Vasco, representado por el Letrado don Miguel I. Legarda Uriarte; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Silvia Grau i Beltrán, y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por el Letrado don Manuel Pardo Castillo, en relación con el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 29 de diciembre de 1988, registrado con el núm. 2.163/88, el Letrado del Gobierno vasco, don Miguel I. Legarda Uriarte, en nombre y representación de su Gobierno, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con determinados artículos del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (en adelante, el Reglamento), en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (en adelante, Ley de Aguas).

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los que a continuación se extractan:

A) En la STC 227/1988, de 29 de noviembre, ha quedado establecida la distribución de competencias en materia de aguas continentales y otras concurrentes entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de cuya doctrina el Letrado del Gobierno vasco considera que determinados artículos del Reglamento, aprobado por el mencionado Real Decreto, invaden las competencias de la Comunidad Autónoma actora. En efecto, tales preceptos son desarrollo y complemento de los títulos II y III de la Ley de Aguas, afectando su contenido a materias de exclusiva competencia del Estado, de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a materias compartidas, en el sentido de corresponder al Estado las bases o la legislación básica. Algunos de esos preceptos respecto de las aguas que discurren íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como a las actuaciones a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en aguas que discurren por la misma, pero que se integran en una cuenca intercomunitaria, serán de aplicación directa o supletoria dependiendo de la materia y del régimen de distribución de competencias sobre la misma.

Por otro lado, dado que el Real Decreto 927/1988, no define a alguno o a algunos de los preceptos del Reglamento como básicos ni de su propia estructura se deduce que lo sean, cabe concluir que no contiene

regulación básica alguna, salvo los preceptos que reproduzcan otros de la Ley de Aguas que gocen de tal carácter, por lo que los mismos tendrán sólo valor supletorio respecto de los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como aquéllos que se proyecten sobre las aguas intercomunitarias, pero que se funden en títulos competenciales diversos al de aguas (art. 149.1.22.<sup>a</sup> C.E.), como, por ejemplo, los de medio ambiente, ordenación del territorio, etc.

B) A continuación, el Letrado del Gobierno vasco procede a analizar el articulado del Reglamento:

a) En su opinión, resultan invasores de las competencias de la Comunidad Autónoma los arts. 8, 9, 10, 102.3 y 113 por las referencias que en los mismos se contienen al Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma.

b) Respecto a los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, entiendo que no son conformes con las competencias estatutarias, bien porque regulan aspectos de la competencia exclusiva de la misma, bien porque desarrollan las normas básicas del Estado establecidas en la Ley de Aguas, sin que pueda atribuirse a dichos preceptos el mismo carácter básico o, en fin, porque contienen reglas sobre los procedimientos administrativos los preceptos que seguidamente se relacionan y por los motivos que se indican, los cuales deben declararse, en consecuencia, de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma:

b.1) Por ser desarrollo de las bases estatales en materia de planificación general de la actividad económica y no gozar del rango legal suficiente ni deducirse de su contexto tal valor, los arts. 2.2; 71.2, segundo inciso; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 82.2; 83.1 y 3; 84; 85; 86; 89.2, en relación con el art. 77, y 93.2.

b.2) Por ser desarrollo de las bases estatales en materia medioambiental y no gozar de rango legal suficiente ni deducirse de su contexto tal valor, los arts. 5.1, por referencia a los vertidos; 79; 80 y 83.1 y 3.

b.3) Por desarrollar procedimientos administrativos vinculados con aquellas aguas continentales de competencia de la Comunidad Autónoma, los arts. 5; 102.1 y 2; 110.2; 111.2; 112; 119.2, en relación con la llamada al Gobierno de la Nación, y la Disposición adicional segunda.

b.4) Por afectar a regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de competencia de la Comunidad Autónoma, los arts. 2.2; 71.2, segundo inciso; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 82.2; 83.1 y 3; 84; 85; 86; 89.2, en relación con el art. 77; 93.2; 110.2; 111.2, en relación con la Disposición adicional segunda; 112; 117.2, en relación con el art. 76; 119.2, en relación con la llamada al Gobierno de la Nación; y la Disposición adicional segunda, en relación con la facultad sustitutoria.

b.5) Por afectar a la política agrícola comunitaria, los arts. 81 y 83.1 y 3.

b.6) Por afectar a las competencias en materia de ordenación del territorio, los arts. 83.1 y 3 y 89.2, en relación con el art. 85.2.

c) Asimismo, entiendo que deben declararse de aplicación supletoria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquellos preceptos que, aun predicándose inicialmente respecto de aguas intercomunitarias, inciden en otras materias sobre las que el Estado sólo ostenta las bases o la legislación básica, ya establecidas en la Ley de Aguas, por lo que sus actuales desarrollos invaden las competencias de desarrollo legis-

lativo y ejecución que sobre dicha materia ostenta su representada:

c.1) Por invadir las competencias en materia de protección civil, el art. 49, a la luz de la doctrina recogida en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e)].

c.2) Por afectar a la política agrícola, los arts. 81 y 83.1 y 3.

c.3) Por afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia medioambiental, los arts. 83.1 y 3; 85.2, en aquellas infraestructuras que no sean de interés general o afecten a más de una Comunidad Autónoma; y 89.2, en relación con el art. 85.2.

c.4) Por afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, los arts. 85.2, salvo a las que hace referencia el art. 44 de la Ley de Aguas; y 89.2, en relación con el art. 85.2, y en lo que no afecte a la reserva de terrenos.

Por cuanto antecede, concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte en su día Sentencia por la que se declare:

1.º La inconstitucionalidad de los arts. 8, 9, 10, 102.3 y 113 del Reglamento.

2.º La aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el ámbito de sus competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por su territorio o por afectar a otras materias en las que tiene competencia exclusiva o de desarrollo legislativo y ejecución, bien cuando afecten a aguas intracomunitarias o intercomunitarias, de los arts. 2.2; 5; 49; 71.2, segundo inciso; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82.2; 83.1 y 3; 84; 85; 86; 89.2; 93.2; 102.1 y 2; 110.2; 111.2; 112; 117.2; 119.2 y la Disposición adicional segunda del Reglamento.

2. La Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, por providencia de 23 de enero de 1989, acordó admitir a trámite el precedente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviese por conveniente; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» para general conocimiento.

3. Por escrito presentado en este Tribunal el día 30 de diciembre de 1988, registrado con el núm. 2.174/88, la Letrada de la Generalidad de Cataluña, doña Silvia Grau i Beltrán, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con los arts. 40.2 y 47.1 del referido Real Decreto de 29 de julio, por el que se aprueba el reiterado Reglamento.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los que a continuación se extractan:

A) Comienza por referirse al ámbito material y al marco competencial del conflicto, estimando como títulos prevalentes para su resolución los relativos a las materias de agricultura y de pesca fluvial y lacustre. En este sentido, recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad eco-

nómica general y la política monetaria del Estado, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> C.E. Asimismo, el art. 9.17 E.A.C. le ha atribuido también competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre.

Por su parte, en virtud del Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones hidráulicas a la Generalidad de Cataluña, ésta ha asumido las atribuciones del Estado en materia de programación, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamientos hidráulicos y las obras hidráulicas que se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma. En concreto, su anexo I, apartado B, punto 3, a), dispone que «La Generalidad de Cataluña participará en los organismos de cuenca del Estado, cuyo ámbito geográfico comprenda parte del territorio de Cataluña».

Con posterioridad al mencionado Real Decreto, la Generalidad, en el ejercicio de sus competencias, aprobó la Ley 17/1987, de 13 de julio, por la que se regula la Administración Hidráulica de Cataluña, refundida con los preceptos de la Ley 15/1981, de 4 de junio, por medio del Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero.

B) A continuación realiza una breve exposición sobre la composición y el funcionamiento de los organismos de cuenca. Señala al respecto que en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituyen organismos de cuenca que, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado. Tales Confederaciones Hidrográficas están regidas por sus órganos de gobierno: La Junta de Gobierno y el Presidente.

Además de dichos órganos de gobierno, las Confederaciones Hidrográficas disponen de unos órganos de gestión, en régimen de participación, para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la Ley de Aguas. Estos órganos son la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras. En cada organismo de cuenca se constituye una Comisión de Desembalse, con diversas secciones en cada pantano o desembalse, así como Juntas de Explotación por cada zona regable, pudiendo tener cada pantano o desembalse una Junta. A la Comisión de Desembalse le corresponde deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos concesionales de los distintos usuarios. Por su parte, las Juntas de Explotación tienen por finalidad coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes concesiones y autorizaciones, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, tramos de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados.

Se trata, pues, en ambos casos —Comisión de Desembalse y Juntas de Explotación— de órganos de gestión que actúan sobre un área geográfica limitada y concreta, desarrollando una función estrictamente técnica. Por consiguiente, la presencia en ellos de un representante de la Administración agraria actuante en esa zona, es decir, la autonómica correspondiente o, en su caso, más de una, supone la necesaria representación de un interés público sectorial, absoluta y directamente afectado por los acuerdos de dichos órganos. De modo que los preceptos impugnados vulneran las competencias que tiene asumidas la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura y de pesca fluvial y lacustre al ignorar su derecho a participar a través de un procedimiento adecuado y de una forma efectiva en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación que atiendan a derechos concesionales o aprovechamientos dentro del ámbito territorial de Cataluña.

C) En los arts. 40.2 y 47.1 del Reglamento se prevé la presencia en los órganos de gestión en régimen de participación de los organismos de cuenca de un representante designado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Participación que reviste grados de intensidad diferente, pues, mientras en el art. 40, referido a las Juntas de Explotación, se precisa que aquel representante tiene la consideración de «asesor con voz, pero sin voto», en el art. 47.1, relativo a la Comisión de Desembalse, se le atribuye a ese representante el carácter de «vocal nato».

Tanto las Juntas de Explotación como la Comisión de Desembalse se integran en las Confederaciones Hidrográficas de cuencas que discurren por el territorio de diversas Comunidades Autónomas, cuyos intereses resultarán necesariamente afectados por las decisiones en la adopción de las cuales aquellos órganos participen muy directamente. Producidos los traspasos en materia de agricultura y de pesca fluvial y lacustre a la Generalidad de Cataluña, ninguna disposición normativa puede ignorar que la actuación administrativa en estas materias compete a la Comunidad Autónoma actora siempre que se refiera al territorio de Cataluña. Por otra parte, las Comunidades Autónomas no pueden estar al margen de los órganos de ejecución cuando tienen competencias concurrentes afectadas, pues, como se afirma en la STC 29/1986, cuando se produce una concurrencia de competencias de ejecución estatales y autonómicas, las Comunidades Autónomas afectadas no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya establecido, de modo que resulta necesario que el Gobierno establezca expresamente la participación autonómica en dichos órganos cuando sea necesaria y los criterios de articulación de la misma. En cualquier caso, por la misma concurrencia competencial a ejercer en régimen de responsabilidad común, la Generalidad, con competencia exclusiva en materia de agricultura y pesca fluvial y lacustre, no puede quedar ausente de los órganos de gestión de los organismos de cuenca que el Estado, en virtud de su competencia, haya establecido. Precisamente, si el Real Decreto de traspasos a la Generalidad en materia de obras hidráulicas prevé la participación de ésta en los organismos de cuenca del Estado cuyo ámbito geográfico comprenda parte del territorio de Cataluña y no hace distinción alguna respecto a los órganos en los que se concrete esa participación, es evidentemente porque la misma ha de tener una participación efectiva en todos aquellos órganos de los organismos de cuenca cuyas funciones afectan material y directamente a sus competencias.

Así pues, los preceptos impugnados vulneran la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura y pesca fluvial y lacustre al ignorar su derecho a participar a través de un procedimiento adecuado y de una forma efectiva en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación, cuyo ámbito geográfico de actuación afecte, aunque sólo sea en parte, al territorio catalán.

Las funciones desempeñadas por esos órganos, en opinión de la Letrada de la Generalidad, no pueden inscribirse en la competencia estatal sobre las bases y ordenación de la actividad económica general, en la que el art. 12.1.4 E.A.C. enmarca la competencia de agricultura de la Generalidad de Cataluña o la relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E.), de modo que no puede afirmarse, por el juego de dichos títulos competenciales que no corresponde participación alguna en dichos órganos a las Comunidades Autónomas. La invocación de los mismos resultaría en todo punto improcedente por

la propia especificidad técnica de la función a desempeñar en los referidos órganos por el representante de la Administración agraria actuante. No se trata de establecer ni abstractas o generalizadoras medidas referidas a la economía en todos o alguno de sus sectores, sino de velar, en concreto, por la congruencia de la actuación acordada en el seno de cada Comisión de Desembalse y Junta de Explotación con las que desarrolla la Administración agraria en el ámbito territorial concreto afectado. Lo que no cabe calificar de función que requiera una superior coordinación estatal cuando el área geográfica afectada por la actuación de una Junta de Explotación o Comisión de Desembalse comprenda parcelas de territorio correspondientes a más de una Comunidad Autónoma. Incluso en tales supuestos la representación de la Administración agraria actuante habría de corresponder a las respectivas Administraciones autonómicas, ya que es evidente que no pueden ser suplidas en su función de asesoramiento técnico y de órgano de comunicación con la Administración agraria actuante en el área afectada por el representante del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En definitiva, la división competencial y funcional operada por la Constitución y los Estatutos de autonomía hace de todo punto inviable aquella suplencia y la especificidad técnica de la función de esos órganos de control descalifica por sí sola cualquier pretensión de revestir la función del representante de la Administración agraria actuante con un halo de coordinación supracomunitaria en materia de agricultura.

D) Finalmente, la Letrada de la Generalidad de Cataluña procede a analizar el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros desatendiendo el requerimiento de incompetencia en su día promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en relación con los preceptos ahora impugnados. En primer lugar, frente al criterio de aquél de que las Comunidades Autónomas están debidamente representadas en la Junta de Gobierno de cada organismo de cuenca, destaca que las Juntas de Explotación y la Comisión de Desembalse son órganos de gestión de dichos organismos y que no están excluidos por el Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, de la participación de su representada, de modo que tal participación ha de materializarse en todos los órganos del organismo de cuenca cuyas funciones afecten directa y materialmente a competencias de la Generalidad de Cataluña. En segundo término, entiende que no es válido, al menos en uno de sus puntos, el argumento de que en estos órganos de gestión no predominan los intereses estatales o autonómicos, sino los propios de los usuarios que son los que mayoritariamente integran su composición, ya que la Generalidad no está debidamente representada, pues no se trata aquí del interés agrícola general del Estado, sino de obtener la pura congruencia de la actuación administrativa autonómica en el área particular afectada por los acuerdos de las Juntas de Explotación o Comisión de Desembalse. Y, por último, rechaza también el argumento de que las Comunidades Autónomas tienen en dichos órganos una indirecta intervención en la designación de los representantes de los usuarios que integran la Comisión de Desembalse, dado que la presencia institucional de la Administración con competencias concurrentes en materia de agricultura y de pesca fluvial y lacustre, y que es efectivamente la actuante en la zona, no puede suplirse mediante la presencia de particulares que no forman parte de la Administración ni incluso en el supuesto de que la Generalidad tenga una participación indirecta en la elección de éstos a través de los órganos de gobierno de los organismos de cuenca.

Por cuanto antecede, concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare

que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, así como la nulidad de los preceptos impugnados.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 16 de enero de 1989, acordó admitir a trámite el precedente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviese por conveniente; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

5. Por escrito presentado en este Tribunal el día 30 de diciembre de 1988, registrado con el núm. 2.183/88, el Letrado don Manuel Pardo Castillo, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con determinados artículos del reiterado Real Decreto.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los que a continuación se extractan:

A) El art. único y la Disposición final primera del Real Decreto contravienen el art. 22.3 y 8 del Estatuto de Autonomía para Cantabria (E.A.Cant.), pues dadas las competencias que tiene la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio, urbanismo y aguas, es a ella a la que corresponde la potestad reglamentaria, por lo que, al ser reglamentadas algunas de aquellas materias por el Gobierno, se invaden las competencias autonómicas.

B) El art. 1.3 del Reglamento lo estima como inicialmente viciado de incompetencia por colisionar con los arts. 22.3 y 24 a) E.A.Cant. No obstante, dicho precepto es reproducción literal del art. 13.3 de la Ley de Aguas, sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 21 a)], por lo que, «aun con renuencia», admite que el mencionado art. 1.3 no invade las competencias autonómicas desde la óptica hermenéutica efectuada en la citada Sentencia.

C) El art. 2.3 del Reglamento conculca el art. 22.8 E.A.Cant. Ciertamente, se comprende que el organismo de cuenca, siempre intercomunitario (art. 19 de la Ley), comprenda una o varias cuencas por la unidad de gestión. Sin embargo, tales organismos pueden invadir competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria y, en especial, la de la Administración hidrológica que gestione su cuenca intracomunitaria, respecto a las materias que corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 22.8 E.A.Cant.

D) El art. 3 del Reglamento contraviene el art. 22.8 E.A.Cant. En relación con dicho precepto, lo que pretende la Comunidad Autónoma actora es que el Tribunal Constitucional se pronuncie aclarando e interpretando los preceptos del Reglamento impugnado, en el sentido de determinar si los organismos de cuenca administran la totalidad de las aguas o respetan la competencia que la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma tenga sobre las competencias que le han sido transferidas. La duda interpretativa tiene su punto de partida en el sentido totalizador u omnicomprensivo del mencionado precepto al señalar que «a efectos administrativos los acuíferos situados en el ámbito territorial de

un organismo de cuenca dependerán de ese organismo». Las cuencas intracomunitarias de Cantabria dependen de las Confederaciones Hidrográficas en la regulación del demanio público, aprovechamientos, etc., pero no respecto de «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurren íntegramente por Cantabria, y las aguas minerales y termales».

E) El art. 7.1 c), reproducción del art. 16.1 c) de la Ley de Aguas, está viciado de incompetencia por contravenir los arts. 22.8 y 35 E.A.Cant. En efecto, dicho precepto vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma para organizar su propia Administración, como respecto del art. 16.1 c) de dicha Ley se ha señalado en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 21 c)].

F) El art. 7.2 del Reglamento, que es reproducción del art. 16.2 de la Ley de Aguas, infringe los arts. 22.8 y 35 E.A.Cant., como resulta de la doctrina recogida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre [fundamento jurídico 21 c)].

G) Los arts. 8, 9 y 10 entran en colisión con los arts. 22.8 y 35 del E.A.Cant. Habiéndose declarado inconstitucional el art. 16.1 c) de la Ley de Aguas en la STC 227/1988 y reconociendo que la simple previsión del Delegado del Gobierno conculca las competencias autonómicas, es evidente que los tres preceptos impugnados también colisionan con los mencionados preceptos estatutarios.

H) El art. 20.1 b) del Reglamento contraviene las competencias que a la Comunidad Autónoma de Cantabria le atribuye el art. 22.8 E.A. Cant. Correspondiendo la aprobación de los planes hidrológicos al Gobierno de la Nación, parece adecuado el informe previo del Consejo Nacional del Agua siempre que se refiera a lo exigido en el art. 38.6 de la Ley de Aguas y en el art. 105.2 del Reglamento. *A sensu contrario*, no será preceptivo el informe cuando se refiera a otros aspectos no contemplados en los arts. 38.1 y 40 de la Ley 2/1985, de 2 de agosto. De ahí que el art. 104.2 del Reglamento debiera ser más explícito al referirse al informe del Consejo Nacional del Agua.

I) El art. 71.2 del Reglamento, que desarrolla el art. 38.2 de la Ley de Aguas, infringe el art. 22.8 E.A.Cant. Tras reproducir el fundamento jurídico 20. c) de la STC 227/1988, se señala que, en virtud de la competencia que a la Comunidad Autónoma le atribuye el referido precepto estatutario, es evidente que no se puede imponer a la misma la división en unidades, incluso con la precisión de que se denominarán zonas, subzonas y áreas.

J) Los arts. 73 a 87 del Reglamento conculcan el art. 22.8 E.A.Cant. El art. 72 coincide con el art. 40 de la Ley de Aguas, sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e)], en el sentido de reconocer la constitucionalidad del mencionado precepto legal con las precisiones que en la citada Sentencia se hacen y dada la generalidad de los términos en que aparecen redactados sus apartados.

Sin embargo, el detalle y concreción de la redacción del art. 72 del Reglamento no deja el más pequeño margen de autonomía a la Comunidad Autónoma para formular los planes hidrológicos de sus cuencas intracomunitarias. Así ocurre con los arts. 73 a 87 que desarrollan los distintos apartados del art. 72. En todos ellos se produce una invasión de competencias.

K) El art. 90.2, 3 y 4 del Reglamento vulnera los arts. 22.8 y 22.4 E.A.Cant. al reglamentar aspectos muy concretos sobre la formulación y tramitación de las declaraciones de protección que corresponde regular a la Comunidad Autónoma, por más que su reglamentación

podiera coincidir en todo o en parte con los apartados impugnados.

L) El art. 102.2 del Reglamento colisiona con el art. 22.8 E.A.Cant. al considerar aplicable el art. 111 del mismo, que prevé un mecanismo de subrogación que, puesto en marcha, invadiría las competencias de la Comunidad Autónoma, ya que, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, el único procedimiento a seguir es el previsto en el art. 155 C.E.

LL) El art. 102.3 del Reglamento contraviene los arts. 22.8 y 35 E.A.Cant. Al haber sido declarado inconstitucional el art. 16.1 c) de la Ley de Aguas, aquel precepto, que invoca a éste expresamente, queda sin efecto, por suponer una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma para organizar su propia Administración.

M) El art. 112 del Reglamento vulnera el art. 22.8 E.A.Cant., ya que parece no distinguir a efectos de revisión de planes, entre los intercomunitarios y los intracomunitarios. Si a la revisión de estos últimos se refiere el art. 112, la aplicación, en su caso, del art. 111 invadiría las competencias autonómicas.

N) El art. 113 del Reglamento colisiona con los arts. 22.8 y 35 E.A.Cant. por los mismos argumentos que los expuestos en relación con los arts. 7.1 c) y 102.3.

Ñ) Respecto al art. 118.2 del Reglamento, aunque se califica de lógica la medida cautelar de suspensión de los planes hidrológicos de cuenca en aquellas determinaciones que sean contradictorias con el Plan Hidrológico Nacional, se considera, sin embargo, que no debe ser el Consejo de Ministros quien inicie el proceso de adaptación, sino la propia Comunidad Autónoma, y sólo en el supuesto de no hacerlo podría entrar en juego el art. 155 C.E.

O) El art. 120 del Reglamento debe ser interpretado en relación con la Disposición adicional séptima de la Ley de Aguas y con el criterio interpretativo respecto de ella recogido en la STC 227/1988. De no ser así, es indudable que dicho art. 120 colisionaría con el art. 22.8 E.A.Cant., en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por cuanto antecede, concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la titularidad de la competencia sobre las materias a que se refieren los arts. único y Disposición final del Real Decreto 927/1988, y arts. 1.3; 2.3; 3; 7.1 c); 7.2; 8; 9; 10; 20.1 b); 71.2; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 90.2, 3 y 4; 102.2 y 3; 112; 113; 118 y 120 del Reglamento aprobado por el anterior y, en consecuencia, que dichos preceptos son inaplicables en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

6. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 16 de enero de 1989, acordó admitir a trámite el precedente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviese por conveniente; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Cantabria» para general conocimiento.

7. El Abogado del Estado, mediante sendos escritos de fechas 31 de enero y 4 de febrero de 1989, solicitó se acordase la acumulación de los conflictos positivos

de competencia núms. 2.163, 2.174 y 2.183/88, concediéndosele, una vez decretada la acumulación, un nuevo plazo para formular alegaciones.

La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 6 de febrero de 1989, acordó dar traslado de la solicitud de acumulación a las representaciones procesales del Gobierno vasco, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para que expusieran lo que estimaran procedente sobre la acumulación solicitada, dejando en suspenso, entre tanto, el plazo inicialmente concedido al Abogado del Estado para formular alegaciones.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, por Auto de 14 de marzo de 1989, acordó acumular los conflictos positivos de competencia núms. 2.174 y 2.183/88 al conflicto positivo de competencia núm. 2.163/88 y conceder al Abogado del Estado un nuevo plazo de veinte días para que pudiera presentar las alegaciones que tuviera por oportunas.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado con fecha 11 de abril de 1989, solicitó que se prorrogase en diez días el plazo concedido para evacuar el trámite de alegaciones, a lo que accedió la Sección Segunda de este Tribunal por providencia de 12 de abril de 1989.

9. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 20 de abril de 1989, que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Comienza por referirse al conflicto positivo de competencia (núm. 2.174/88) promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los arts. 40.2 y 47.1 del Reglamento. En síntesis, la Comunidad actora impugna los mencionados preceptos porque permiten asistir como asesores sin voto a las Juntas de Explotación y designan como vocales natos de la Comisión de Desembalse de los organismos de cuenca a un representante de cada uno de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía, sin prever la participación de un representante de la Administración agraria autonómica pese a que «la temática relativa a las competencias en materia de agricultura y pesca fluvial hayan de colocarse en una posición de cabecera para resolver los problemas competenciales que surgen». Así pues, en la medida en que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia agrícola y ganadera (art. 12.1.4 E.A.C.) y de pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 E.A.C.), y en la medida en que esas competencias pueden resultar afectadas y deben ser objeto de consideración por los órganos de gestión que son las Juntas de Explotación y la Comisión de Desembalse, la Generalidad sostiene que debe estar representada en esos órganos, por lo que, al no preverlo los mencionados arts. 40.2 y 47.1, estos preceptos vulneran sus competencias.

Frente a ello, el Abogado del Estado manifiesta, en primer término, que no resulta fácil entender el auténtico significado, alcance y fundamento de la impugnación. A su juicio, no es posible que una omisión, que es lo que se achaca a los citados arts. 40.2 y 47.1, en unas normas claramente organizativas pueda suponer una vulneración constitucional consistente en el desconocimiento de un no establecido derecho de participación institucional en todos aquellos organismos que, por razón de sus funciones, puedan afectar a competencias que se alegan exclusivas. Niega que de tales competencias nazca un derecho incondicionado de participación institucional y rechaza expresamente que la ausencia de los representantes que la Generalidad echa en falta pue-

dan suponer una vulneración competencial, además por omisión.

Lo que existe en este caso, más que una reivindicación o enfrentamiento competencial, es una discrepancia de opinión de la Generalidad respecto de las tesis del Estado. Lo que no es suficiente, sin embargo, para fundar el conflicto que, además, en ningún caso podría suponer la incorporación de los representantes autonómicos a los órganos de gestión de los organismos de cuenca, puesto que, si se estimase, tal cosa no podría conseguirse con la declaración de que corresponde la competencia controvertida a la Generalidad y decretarse la no aplicación de los preceptos impugnados en el ámbito territorial de Cataluña.

Se podrá discutir y estar o no conforme con que en todos los órganos de gestión y de gobierno de los organismos de cuenca o sólo en alguno de ellos deba darse entrada a representantes de la Administración autonómica. Se podrá debatir si la prevista en el Real Decreto impugnado es o no suficiente. En cambio, resulta de toda evidencia que por la omisión en que los arts. 40.2 y 47.1 incurrían no se vulneran las competencias exclusivas que a la Generalidad corresponde ex arts. 12.1.4 y 9.17 E.A.C. Aquellos preceptos se producen al margen de esas competencias, siendo normas organizativas que se dictan por el Estado al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E., aplicable y referible a los organismos de cuenca y a sus estructuras e instancias organizativas, como todas las demás entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y distinta del Estado, adscritas al Ministerio de Obras Públicas o a cualquier Departamento ministerial.

B) En relación con el conflicto positivo de competencia (núm. 2.183/88) promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Abogado del Estado cree que deben ser excluidos como objeto de consideración, a la vista del pronunciamiento contenido en la STC 227/1988, respecto a la figura del Delegado del Gobierno en las Administraciones hidráulicas autonómicas, a que se refería el art. 16 de la Ley de Aguas, los preceptos que aluden o se construyen sobre la previa existencia de la misma, expresamente excluida por el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia [fundamento jurídico 21 c)]. Así pues, entiende que toda discusión sobre los arts. 7.1 c), 7.2, 8, 9, 10, 102.3 y 113 está fuera de lugar en lo que se refiere al Delegado del Gobierno en las Administraciones hidráulicas. Con ello, circunscribe su argumentación a la Disposición final y a los arts. 1.3, 2.3, 3, 20.1 b), 71.2, 73 a 87, 90.2, 3 y 4, 102.2, 112, 118 y 120 del Reglamento.

Antes de entrar en el análisis de los diversos motivos de impugnación, el Abogado del Estado realiza previamente algunas consideraciones, que estima necesarias como punto de partida. En primer lugar que, siendo la Comunidad Autónoma de Cantabria una Comunidad Autónoma de las denominadas de segundo grado o de autonomía menos plena, las que en algún momento alega como fuentes de sus competencias [art. 25.1 a) E.A.Cant.] no son evidentemente tales (art. 25.2 E.A.Cant., en relación con los arts. 148.3 y 150 C.E.). En segundo término que, sin perjuicio de que, en su caso, puedan entrar en juego y deban de considerarse las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de gestión en la protección del medio ambiente [art. 24 a) E.A.Cant.] y de ordenación del territorio y urbanismo (art. 22.3 E.A.Cant.), las únicas competencias que se reconocen a la Comunidad en materia de agua se refieren a proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma cuando las aguas discurren íntegramente por Cantabria, así como

a las aguas minerales y termales (art. 22.8 E.A.Cant.). En tercer lugar, que la competencia en materia de «proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos» incluye las reglas que regulan la utilización del demanio público hidráulico (incluida la política de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento) y que, por el contrario, no le atribuye facultad alguna de protección del dominio. Y, por último, que no resulta admisible la pretensión contenida en el suplico del escrito de demanda de que los preceptos que se impugnan deben ser anulados y declarados inaplicables en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que, por una parte, las pretensiones anulatorias integrales son inadmisibles en conflictos como el presente y, por otra, porque en materia hidráulica el territorio de la Comunidad Autónoma no delimita competencias.

Tras las precisiones precedentes, el Abogado del Estado analiza cada uno de los preceptos impugnados:

a) Respecto a la Disposición final primera entiende que para rebatir su impugnación es suficiente tener en cuenta que la argumentación expuesta no puede servir para invalidarla, puesto que, además de que la vulneración denunciada sería futura y, por tanto, rechazable en cuanto preventiva, no es sino una norma de remisión a regulaciones futuras que, sin prejuzgar su contenido, se limita a prever el regular desarrollo y la ordenada producción normativa reglamentaria posterior, que para nada afecta, se refiere o vulnera las competencias a las que aluden los arts. 22.3 y 8 del E.A.Cant.

b) Sobre el art. 1.3 del Reglamento, que literalmente reproduce el art. 13.3 de la Ley de Aguas, la actora «aun con renuencia» admite que no invade competencias autonómicas, por lo que huelga todo comentario.

c) En relación con el art. 2.3 del Reglamento estima que no resulta posible argumentar en contrario ni estimar la pretensión impugnatoria, habida cuenta del carácter preventivo de la misma y de lo incorrecto del título competencial invocado.

d) El art. 3 del Reglamento parece impugnarse también a efectos preventivos porque, aunque se parte de la afirmación no demostrada de que resulta contrario al art. 22.8 E.A.Cant., lo cierto es que lo que se pretende no es el reconocimiento de una titularidad competencial, sino, más propiamente, «que el Tribunal se pronuncie aclarando e interpretando preceptos del Real Decreto de 29 de julio de 1988, en el sentido de si los organismos de cuenca administran la totalidad de las aguas o respetan la competencia que la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma tenga sobre las competencias que le han sido transferidas».

Fuera de ese explícito reconocimiento y de la exteriorización de que existen para la Comunidad Autónoma dudas interpretativas, lo cierto es que ni se explica ni se fundamenta por qué el mencionado artículo es contrario al art. 22.8 E.A.Cant. Debería bastar frente a tal afirmación otra en sentido contrario. No obstante cabe añadir que las dudas que, tras la STC 227/1988 siguen existiendo al parecer para la Comunidad Autónoma, deben quedar suficientemente salvadas con los pronunciamientos recogidos en los fundamentos jurídicos 15 y 16 de la mencionada Sentencia.

e) Al art. 20.1 b) del Reglamento, que reproduce el art. 18.1 b) de la Ley de Aguas, le son extensibles las consideraciones de la STC 227/1988 [fundamento jurídico 21 d)].

f) Respecto al art. 71.2 del Reglamento, como quiera que la competencia que el art. 22.8 E.A.Cant. no incluye hasta el momento la facultad de elaborar o aprobar planes hidrológicos de cuenca, no se aprecia en qué medida aquel precepto pueda vulnerar el precepto estatutario. De todos modos, parece indudable que, al mar-

gen de tal circunstancia, la previsión de que, en el ámbito territorial de cada plan hidrológico, atendiendo a los diferentes criterios que el precepto recoge, se divida en zonas, subzonas y áreas, no puede verse sino como una medida de armonización, integración y coordinación de los diferentes planes entre sí y de la planificación hidrológica en su conjunto, perfectamente viable con arreglo a los arts. 38.4 y 43.1 a) de la Ley de Aguas, y reconducible a las competencias estatales de planificación y coordinación (STC 227/1988, fundamento jurídico 20).

g) La afirmación que de adverso se hace en relación con los arts. 73 a 87 del Reglamento no pasa, a juicio del Abogado del Estado, de ser la expresión de un criterio que no tiene ni el apoyo o justificación que sería exigible a quien lo formula, absteniéndose la Comunidad Autónoma tanto de explicarlo como de exponer y razonar por qué los mencionados preceptos, aunque fueran tan exhaustivos como sostiene, vulnerarían sus competencias en la materia de aguas, que no incluyen la facultad de elaborar los planes que pretende, ya que se limitan a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos que sean de interés de la Comunidad Autónoma y se refieran o realicen sobre aguas intracomunitarias (art. 22.8 E.A.Cant.).

En la medida en la que, en tan limitado ámbito competencial, no están incluidas las competencias que se dicen vulneradas, mal puede admitirse la impugnación de los arts. 73 a 87 del Reglamento. Además, el más somero examen de los mismos evidencia su falta de fundamentación, ya que no resulta ajustado a la realidad decir que detallan y concretan de tal modo el art. 72 de la Ley de Aguas, que no dejan el más pequeño margen de autonomía a la Comunidad Autónoma de Cantabria para formular los planes hidrológicos, como lo demuestra la simple lectura de los mencionados preceptos.

h) El Abogado del Estado considera difícilmente comprensible la impugnación del art. 90.2, 3 y 4 del Reglamento. Si las competencias de la Comunidad Autónoma se limitan a las que señala el art. 22.8 E.A.Cant., si el citado art. 90.2, 3 y 4 se refiere a órganos de cuencas intercomunitarias ajenas a las competencias autonómicas (art. 19 de la Ley de Aguas), si la declaración de determinadas zonas como de protección especial corresponden al Estado [art. 41.2 de la misma y STC 227/1988, fundamento jurídico 20 e)] y, por tanto, a sus órganos se refieren los preceptos que se impugnan y, por último, si, además, no se aprecia ni se justifica cuál es la relación que con el art. 22.4 y 8 E.A.Cant. tiene la reglamentación de «aspectos muy concretos sobre la formulación y tramitación de las declaraciones de protección de determinadas zonas», no resulta sostenible la protesta competencial que se realiza.

i) Mal puede vulnerar el art. 102.2 del Reglamento la competencia que en materia de aguas atribuye a la Comunidad Autónoma de Cantabria el art. 22.8 E.A.Cant., ya que dicho título competencial no abarca la facultad de elaborar planes hidrológicos.

En cualquier caso, aunque así no fuera, correspondiendo al Estado funciones de planificación y coordinación que afectan y ha de ejercer también respecto de aguas que discurren íntegramente por cuencas intracomunitarias, no parece que pueda ponerse en duda que el Gobierno pueda requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria a los efectos procedentes si tal Comunidad tuviese las competencias que afirma y hubiera dejado transcurrir los plazos establecidos en el art. 110 del Reglamento.

j) Como quiera que el art. 112 del Reglamento no hace sino respetar la previsión que contiene el art. 39.2 de la Ley de Aguas y que el procedimiento de elaboración de los planes en ella previsto y desarrollado por el Regla-

mento es perfectamente constitucional, no ve el Abogado del Estado razón alguna por la que no lo sería el de revisión ajustado a iguales criterios. Si el de elaboración es constitucional, también lo será el procedimiento de revisión.

k) En relación con el art. 118.2 del Reglamento considera que la falta de título competencial vulnerado priva de todo fundamento a la reclamación de la Comunidad Autónoma actora.

l) Por último, admitiendo un entendimiento del art. 120 del Reglamento constitucionalmente irreprochable, como lo hace aquélla, el Abogado del Estado entiende que no es preciso que deba justificar su adecuación constitucional. Sin otras consideraciones, pues, es suficiente con señalar, como sostiene la Comunidad Autónoma recurrente, que dicho artículo «debe ser interpretado en relación... con el criterio interpretativo de la STC» sobre el particular.

C) Respecto al conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Abogado del Estado señala que se articula en ese caso también una impugnación casi general del Reglamento y por motivos sustancialmente coincidentes a los esgrimidos por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, lo que le permite remitirse a lo ya dicho con anterioridad, si bien, es necesario tener presente que, a diferencia de lo que acontece con la Comunidad Autónoma de Cantabria, las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco no tienen el límite del art. 148 C.E., sino el del art. 149 de la misma.

No obstante, pone de manifiesto su extrañeza ante la ausencia en el escrito de demanda de toda argumentación o justificación de las impugnaciones que en él se realizan, vertiéndose simplemente afirmaciones sobre la vulneración de las competencias de la actora sin que se justifiquen ni siquiera someramente, por lo que sería suficiente, en sentido contrario, que el demandado se limitara a negar lo que se afirma de contrario.

Seguidamente, el Abogado del Estado procede al análisis de los preceptos impugnados, si bien precisa, como ya hiciera en relación con el conflicto de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria que, tras la STC 227/1989, no es necesario ya discusión alguna sobre los preceptos recurridos relativos al Delegado del Gobierno en las Administraciones hidráulicas autonómicas:

a) No es cierto, afirma, que los arts. 2.2; 71.2, inciso segundo; 73 a 80; 82.2; 83.1 y 3; 84; 85; 86; 89.2, en relación con el art. 77, y 93.2 del Reglamento sean normas de aplicación supletoria en el País Vasco por ser desarrollo de las bases estatales en materia de planificación general de la actividad económica y no gozar del rango legal suficiente. En opinión del Abogado del Estado, todos esos preceptos son fácilmente reconducibles a la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E., puesto que, si bien es cierto que no tiene rango de Ley la disposición de la que forman parte, de su estructura y contenido se infiere su carácter básico, presentándose como normas que necesariamente han de tener esa naturaleza por su conexión con el art. 40 de la Ley de Aguas, que el Tribunal Constitucional vinculó en la STC 227/1988, a la competencia estatal del art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E. En lo que no reproducen el contenido dispositivo del art. 72, que a su vez reproduce el del art. 40 de la citada Ley los preceptos impugnados se limitan a precisar cuál debe ser el alcance y exacto significado de los preceptos y expresiones utilizados por la misma Ley y por el Reglamento, de cuyo artículo 72 son conceptualmente inescindibles y de cuya naturaleza básica igualmente participan.

b) En relación con los arts. 5.1, por su referencia a los vertidos, 79, 80 y 83.1 y 3 del Reglamento, el Abogado del Estado considera que su carácter básico y su vinculación a otros títulos competenciales diferentes al medio ambiente se deduce sin dificultad de su contenido y finalidad. Así ocurre, en su opinión, con los arts. 79, 80 y 83.1 y 3 respecto de los cuales le parece de preferente consideración el título planificador del art. 149.1.13.<sup>a</sup> C.E. De igual modo, respecto del art. 5.1, y sin perjuicio de su relación con el medio ambiente, debe prevalecer, a su juicio, el título relativo a la protección del dominio hidráulico, que es un concepto ajeno a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, como se señaló en la STC 227/1988.

c) De todo fundamento carece, alega el Abogado del Estado, negar la competencia del Estado para disponer lo previsto en los arts. 5, 102.1 y 2, 110.2, 111.2, 112, 119.2 y Disposición adicional segunda del Reglamento, puesto que, además del que le presta el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E., las facultades que al Estado corresponden para coordinar la planificación hidrológica, por un lado, y, por otro, para fijar las pautas de colaboración y cooperación interadministrativa, que en un Estado como el diseñado por la Constitución son requisitos mínimos de su funcionamiento, le dan suficiente cobertura constitucional.

d) Decir, como se indica en la demanda, que los arts. 2.2; 71.2, segundo inciso; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 82.2; 83.1 y 3; 84; 85; 86; 89.2, en relación con el art. 77; 93.2, 110.2; 111.2, en relación con la Disposición adicional segunda; 112; 117.2, en relación con el art. 76; 119.2, en relación con la llamada al Gobierno de la Nación; y la Disposición adicional segunda, en relación con la facultad sustitutoria, todos ellos del Reglamento, son de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma del País Vasco «por afectar a regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de (su) competencia» resulta, en opinión del Abogado del Estado, rigurosamente incomprensible, puesto que ni siquiera se citan cuáles son esas «regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de competencia» del País Vasco. Tampoco, como lógica consecuencia, se cita precepto atributivo de competencia que resulte vulnerado. Por ello, considera que se trata de una alegación carente de fundamento y que, por tal causa, procede su desestimación.

e) El hecho de que determinadas regulaciones «afecten» a la política agrícola comunitaria no significa, sin más, que deban tener una aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Siendo el agua un elemento natural susceptible de tan diferentes utilidades, entre ellas la agrícola, sin duda cualquier regulación que a ella se refiera «afecta» de modo más o menos directo a cuestiones que se relacionan con la agricultura o con el medio ambiente, por ejemplo. De ello no deriva, sin embargo, que aquellas regulaciones resulten vulneradoras de competencias autonómicas y deban ser aplicadas tan sólo con carácter subsidiario en ámbitos territoriales comunitarios.

En relación con los arts. 81 y 83.1 y 3 del Reglamento es claro que, aunque afecten a la política agrícola, no por ello invaden competencias autonómicas o se han dictado por el Estado sin título bastante. Eso es evidentemente una cuestión distinta, respecto de la cual en la demanda no se aporta ninguna justificación o alegación que razonablemente deba de ser considerada o contestada por esta Abogacía, para quien tampoco los arts. 83.1 y 3 y 89.2, en relación con el art. 85.2, vulneran competencia alguna del País Vasco, aunque fuera cierto que «afecten» a cuestiones relativas a la ordenación del territorio.

f) El Abogado del Estado rechaza que, respecto de las aguas intercomunitarias, el art. 49 del Reglamento, a la luz de la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e)], invada las competencias del País Vasco en materia de protección civil, ya que ni tales competencias se identifican por la recurrente ni excluyen las del Estado desde el momento en que «en la materia de protección civil se producen competencias concurrentes» (STC 123/1984), ni del fundamento jurídico 20 e) de la STC 227/1988, puede deducirse la consecuencia pretendida por la Comunidad Autónoma actora. El mencionado precepto configura «para casos de avenidas u otras circunstancias excepcionales» el llamado Comité Permanente al que atribuye la adopción de las medidas precisas para hacerlas frente «sin perjuicio de lo regulado al efecto en materia de protección civil» respecto de la cual es el órgano de información y asesoramiento.

Teniendo legalmente limitadas sus funciones a la corrección de las circunstancias extraordinarias que alteren el normal curso de las aguas, y existiendo un reconocimiento explícito de las competencias y disposiciones aplicables en materia de protección civil, cabe afirmar, a juicio del Abogado del Estado, la falta de fundamento de la alegación del País Vasco, por lo que debe ser desestimada, máxime teniendo en cuenta que el precepto recurrido se refiere a las aguas intercomunitarias y, por tanto, pretende hacer frente a calamidades que pueden tener su causa fuera del territorio de la Comunidad Autónoma actora.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia desestimando los precedentes conflictos positivos de competencia, con la declaración de que corresponden al Estado las competencias controvertidas.

10. Por providencia de fecha 2 de junio de 1998 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria formularon, en los últimos días de 1988, los presentes conflictos positivos de competencia acumulados, en los que recurrieron diversos preceptos del Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica (en adelante, el Reglamento), dictado en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (en adelante, Ley de Aguas), aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, así como, en algún caso, dos preceptos del propio Real Decreto. Los actores imputan a dichos preceptos la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias que configuran el sistema de distribución de competencias en materia de aguas, así como las referidas a otros títulos competenciales en mayor o menor medida conexos.

2. Con fecha 29 de noviembre del mismo año, es decir, cuatro meses después de la promulgación del Real Decreto ahora impugnado, este Tribunal había dictado su STC 227/1988, por la que resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados formulados frente a la Ley de Aguas, al igual que varios conflictos de competencia acumulados a dichos recursos de inconstitucionalidad, planteados frente a los Reales Decretos 849/1986, por el que se aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y 650/1987, por el que se definieron los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, así como frente a la Orden ministerial de 23 de diciembre de 1986,

por la que se dictaron las normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales.

Esta circunstancia ha motivado el que, en el momento de dictarse la STC 227/1988, si bien se habían formulado ya los requerimientos de incompetencia exigidos por el art. 63.2 LOTC en relación con el Real Decreto que nos ocupa, no se había producido aún el planteamiento de los mismos, que es posterior a dicha Sentencia. De ahí que, por más que ni el Gobierno de la Nación en el momento de aprobar el Real Decreto ni los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en el momento de efectuar el requerimiento de incompetencia pudieron tener en cuenta la doctrina sentada por la STC 227/1988, la misma sí pudo ser tomada en consideración e invocada en el momento del planteamiento de los conflictos acumulados en el presente proceso.

3. Las consecuencias extraídas de la circunstancia anteriormente reseñada han sido, sin embargo, diferentes. Mientras en unos casos se ha utilizado la doctrina de la STC 227/1988, y en particular sus declaraciones de inconstitucionalidad, simplemente para reforzar los argumentos empleados en el momento del requerimiento previo, en otro se ha hecho derivar de la misma una reducción sobrevenida del ámbito del conflicto, tal como estaba inicialmente planteado.

Sin duda, este segundo modo de proceder, tal como señala el Abogado del Estado, ha sido el correcto: Una vez declarada la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Aguas, sometidos otros a una interpretación conforme o declarada sencillamente su adecuación al bloque de la constitucionalidad (STC 227/1988), no cabe seguir adelante con un conflicto de competencia argumentado a partir de contenidos normativos acerca de los cuales se acaba de pronunciar el Tribunal, con independencia de que lo hubiera hecho en cuanto comprendidos en la Ley de Aguas y no en uno de sus Reglamentos de desarrollo.

Ello afecta, ante todo, a la impugnación formal del art. 1.3 del Reglamento por parte del Consejo de Gobierno de Cantabria, sin que pueda resultar relevante, a este respecto, la mayor o menor «renuencia» con la que el mismo haya asumido la constitucionalidad del art. 13.3.º de la Ley [fundamento jurídico 21 a) de la STC 227/1988], del que es reproducción literal.

Igualmente, afecta esta circunstancia a la impugnación de los diversos preceptos del Reglamento [arts. 7.1 y 2, 8, 9, 10, 102.3 y 113], reproducción de otros de la Ley [arts. 16.1 c) y 16.2], relativos a la figura del Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica. A partir de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 21 c) de la STC 227/1988, en la que se declaró la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos de la Ley de Aguas en los términos recogidos en el punto 1 b) de su fallo, debe entenderse que la mencionada Sentencia operó una reducción sobrevenida del ámbito del conflicto respecto del momento en que se efectuó el requerimiento de incompetencia. Con independencia de lo anterior, conviene hacer notar cómo el Real Decreto 117/1992, de 14 de febrero, ha modificado el Reglamento en el sentido de suprimir toda mención a los Delegados del Gobierno en la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas (Disposición adicional primera).

La STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 c)] impide igualmente que pueda plantearse un conflicto de competencias respecto de las previsiones de los arts. 102.1, 110 y 112 del Reglamento, impugnados por el Gobierno del País Vasco, así como, este último, por el Consejo de Gobierno de Cantabria, en relación con la elaboración y revisión de los planes hidrológicos. La interpretación conforme contenida en el punto 1.º d) del fallo de dicha

Sentencia, con remisión a su fundamento jurídico correspondiente, respecto del art. 39.2 de la Ley de Aguas, debió hacer decaer un conflicto planteado a partir de preceptos que no son sino traslación reglamentaria de un precepto legal acerca de cuya adecuación al bloque de la constitucionalidad este Tribunal acababa de pronunciarse.

4. Una segunda precisión debe ayudar a perfilar el objeto de los presentes conflictos: En tanto el planteado por la Generalidad de Cataluña versa exclusivamente sobre los arts. 40.2 y 47.1 del Reglamento, concernientes a un extremo absolutamente específico del mismo, la composición de la Junta de Explotación y Comisión de Desembalse de los organismos de cuenca, y se argumentó en la competencia exclusiva de Cataluña sobre pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 E.A.C.) y, más generalmente, sobre pesca y ganadería (art. 12.1.4 E.A.C., con las salvedades ahí contenidas), los otros dos conflictos, por el contrario, se proyectan sobre un elevado número de preceptos de dicho Reglamento e incluso del propio Real Decreto, como tal, con apoyo tanto en las competencias asumidas en materia de aguas como en otras varias.

Ahora bien, la impugnación de algunos de dichos preceptos se efectúa, en ocasiones, con tal laconismo argumental en estos últimos recursos que no siempre reúnen las condiciones mínimas para ser objeto de una respuesta por parte de este Tribunal. La pretensión actora, en efecto, no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles según una reiterada doctrina constitucional y que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que el Gobierno vasco y el Consejo de Gobierno de Cantabria consideran que aquellos preceptos transgreden el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 118/1996, fundamento jurídico 2.º).

Es necesario recordar de nuevo, como tempranamente tuvimos ocasión de afirmar, que la impugnación de una norma «debe hacerse aportando un análisis y una argumentación consistente. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y, en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, fundamento jurídico 3.º, reiterada en las SSTC 43/1996, fundamento jurídico 3.º; 36/1994, fundamento jurídico 1.º, y 61/1997, fundamento jurídico 13). Ello supone que no debe estimarse una pretensión que sólo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, de una supuesta afectación de títulos competenciales, pues «no puede este Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiene a controversias fundadas en una *vindicatio potestatis* porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos» (SSTC 43/1996, fundamento jurídico 3.º, y 61/1997, fundamento jurídico 13). Nuestra jurisprudencia no admite que las controversias competenciales sean suscitadas desde un plano abstracto y generalizado, que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (SSTC 147/1991, fundamento jurídico 4.º;

141/1993, fundamento jurídico 5.º, y 146/1996, fundamento jurídico 1.º).

A partir de lo anterior no cabe advertir contenido argumentativo alguno en la impugnación del art. 2.3 del Reglamento por parte del Consejo de Gobierno de Cantabria, al limitarse a afirmar que los organismos de cuenca intercomunitarios «pueden invadir competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria».

Del mismo modo, no cabe dar respuesta al conflicto planteado por el Gobierno del País Vasco en relación con los arts. 81, 83.1 y 3, 85.2 y 89.2 del Reglamento, desde una perspectiva material, los cuales son impugnados por afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de agricultura, ordenación del territorio y medio ambiente (arts. 10.9 y 31, y 11.1.ª E.A.P.V.), sin articular argumentación alguna.

Finalmente, debe quedar fuera del ámbito del presente conflicto la impugnación referida al art. 120 del Reglamento, efectuada en el conflicto planteado por Cantabria, desde el momento en que no se reprocha invasión competencial alguna al mismo, conteniendo únicamente un recordatorio de lo declarado por este Tribunal en el fundamento jurídico 20 e) de la STC 227/1988.

5. Una última precisión previa al examen de los diferentes preceptos a partir de los cuales se articulan los presentes conflictos de competencia acumulados concierne al canon o bloque de la constitucionalidad con arreglo al cual debe resolverse el tercero de dichos conflictos, concretamente el planteado por el Consejo de Gobierno de Cantabria, toda vez que las competencias de esta Comunidad Autónoma en materia de aguas han sido modificadas en dos ocasiones con posterioridad al planteamiento de dicho conflicto, con la consiguiente repercusión sobre las manifestaciones al efecto realizadas en el fundamento jurídico 13 de la STC 227/1988. En efecto, la citada Comunidad Autónoma ha procedido a la asunción, en términos prácticamente idénticos, de la competencia inicialmente enunciada como diferida en la versión primigenia de su Estatuto de Autonomía [art. 25 b)], primero, mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución y, después, mediante la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria (E.A.Cant.). A pesar de que en la fase de alegaciones, concluida antes de promulgarse el nuevo texto de dicho Estatuto de Autonomía, los litigantes manejan dialécticamente la anterior versión del mismo, es el vigente en el momento de formularse el juicio y de dictarse Sentencia el que se ha de tomar en consideración como canon de control de los preceptos reglamentarios impugnados por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria (SSTC 146/1993, fundamento jurídico 2.º, y 102/1995, fundamento jurídico 2.º). La consecuencia de todo ello no es sino, a los efectos que a este proceso constitucional interesan, una sustancial equiparación del canon aplicable a esta Comunidad Autónoma, en materia de aguas, respecto del correspondiente a las otras dos que han instado los presentes conflictos de competencia acumulados (arts. 10.11 E.A.P.V., 9.16 E.A.C.V. y 22.8 E.A.Cant.).

Hecha esta puntualización, procede, por lo demás, remitirse íntegramente a las consideraciones generales contenidas en los fundamentos jurídicos de cabecera de la STC 227/1988 respecto del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, con independencia de lo que proceda declarar más adelante respecto de otros títulos competenciales.

6. Entrando ya en el análisis de los preceptos controvertidos, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria impugna, en primer lugar, el art. único, así como la Disposición final primera del propio Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por contravenir, en su opinión, las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 22.3 E.A.Cant.). Por medio de dicho artículo se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas, en tanto que en la Disposición final primera «se faculta al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el citado Reglamento».

El alegato no requiere un examen muy detenido para ser rechazado. Sin perjuicio de que el concreto contenido de los preceptos del Reglamento pueda, en algunos supuestos, invadir o menoscabar las competencias autonómicas, lo que habrá que determinar al analizar cada uno de los preceptos impugnados, al Estado corresponde la ordenación, gestión y administración de los recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intercomunitarias, en cuyo ejercicio, sin necesidad de traer ahora a colación otros títulos competenciales, ha podido proceder a la aprobación del mencionado Reglamento, no alcanzándose a comprender en qué medida el enunciado de dicho art. único puede lesionar las competencias de Cantabria.

De otra parte, la facultad conferida en la Disposición final primera al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo para desarrollar el citado Reglamento no prejuzga el contenido de futuras regulaciones y sólo puede ser entendido, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, como habilitación para el ejercicio de aquella potestad normativa en materias de competencia estatal, sin merma alguna de las que correspondan a la referida Comunidad Autónoma.

7. Dentro ya del texto del Reglamento, el Consejo de Gobierno de Cantabria impugna, en el capítulo primero, «Principios Generales», del título I, su art. 3, en cuanto dispone que, «a efectos administrativos, los acuíferos situados en el ámbito territorial de un organismo de cuenca dependerán de este organismo», solicitando que este Tribunal se pronuncie aclarando e interpretando dicho precepto en el sentido de determinar si los organismos de cuenca administran la totalidad de las aguas o respetan la competencia de la Administración hidráulica autonómica.

Centrada la queja en estos términos, ha de recordarse ante todo que «no es misión de este Tribunal al resolver conflictos de competencia llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de manera que, si en las normas esgrimidas la invasión de competencias no se produce, el conflicto no puede prosperar» (SSTC 67/1983, fundamento jurídico 3.º; 95/1984, fundamentos jurídicos 2.º y 4.º; 87/1989, fundamento jurídico 2.º, y 76/1991, fundamento jurídico 2.º).

No obstante, y con independencia de lo anterior, cabe añadir que las dudas que de manera inconcreta e imprecisa expone la Comunidad Autónoma actora deben entenderse suficientemente salvadas con los pronunciamientos recogidos en la STC 227/1988 en relación con el principio de unidad de gestión de cada cuenca como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley de Aguas (fundamentos jurídicos 15 y 16). Concretamente, en relación con los acuíferos o masas de agua subterráneas, señalábamos que la Ley de Aguas sólo regula el

régimen de las aguas renovables, es decir, corrientes o fluyentes [art. 1.1, en relación con los arts. 1.2 y 2 a)], sin prejuzgar la titularidad de las competencias sobre las subterráneas no corrientes, fósiles o estancadas, las cuales «en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica, según el concepto que proporciona el art. 14 de la Ley pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico». En consecuencia, concluíamos afirmando que, «una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22.ª de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes de una misma cuenca y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía, lo que viene a significar que las competencias de las Comunidades Autónomas... no están condicionadas por el límite territorial específico que impone el art. 149.1.22.ª C.E. sólo en relación con los acuíferos o masas de aguas subterráneas no renovables que carecen de relación con el conjunto de la cuenca intercomunitaria» (fundamento jurídico 16).

8. Al art. 5 del Reglamento el Letrado del Gobierno vasco imputa, sin mayor desarrollo argumental, la regulación de procedimientos administrativos vinculados a aguas de competencia de la Comunidad Autónoma.

Para desestimar tal motivo impugnatorio, debe ser suficiente la apreciación de que las aguas subterráneas a las que se refiere el precepto pertenecen y se integran en la red de cauces de dos o más cuencas hidrográficas intercomunitarias. Por lo demás, en relación con las actuaciones administrativas en él previstas, el precepto se limita, sin desconocer las competencias autonómicas, a establecer cauces o mecanismos de mutua cooperación y coordinación entre las Administraciones hidráulicas afectadas que encuentran su cobertura, como señala el Abogado del Estado, en el deber general de colaboración al que están sometidos recíprocamente el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 96/1986, fundamento jurídico 3.º, y 118/1996, fundamento jurídico 66), así como en la facultad estatal de coordinación en materia de política hidráulica ex art. 149.1.13.ª C.E.

9. En el capítulo segundo «Del Consejo Nacional del Agua» del título I del Reglamento, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria impugna, por vulnerar sus competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 22.8 E.A.Cant.), el apartado b) del art. 20.1, que prevé que el Consejo Nacional del Agua informe preceptivamente «los planes hidrológicos de cuenca, antes de su aprobación por el Gobierno». Considera adecuado el citado informe siempre que se ciña a lo dispuesto en el art. 38.6 de la Ley de Aguas, no así cuando se refiera a aspectos no contemplados en los arts. 38.1 y 40 de la citada Ley, por lo que entiende que el art. 104.2 del Reglamento debería ser más explícito respecto del informe del Consejo Nacional del Agua.

De nuevo, más que la reparación de una posible lesión competencial, lo que parece pretender la actora es una interpretación sobre el alcance del art. 20.1 b) del Reglamento. Baste señalar que el precepto impugnado reproduce el apartado b) del art. 18.1 de la Ley de Aguas y que el art. 104.1 del Reglamento, en su inciso final, se remite expresamente al citado precepto legal, respecto del cual este Tribunal declaró en la STC 227/1988 que, si al Gobierno compete aprobar los planes hidrológicos de cuenca (art. 38.6 de la Ley de Aguas), «el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, diri-

gido precisamente al Gobierno, no invade competencia autonómica alguna, siempre que tal informe se ciña a aquellos aspectos que condicionan su aprobación gubernativa, según el citado art. 38.6» [fundamento jurídico 21 d)], esto es, «si se ajustan a las prescripciones de los arts. 38.1 y 40, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a la determinación del Plan Hidrológico Nacional». Aspectos estos, y no únicamente las previsiones de los arts. 38.1 y 40 de la Ley, a los que ha de extenderse, de acuerdo con la doctrina expuesta, el informe del Consejo Nacional del Agua.

10. En el capítulo tercero «De los organismos de cuenca» del título I del Reglamento, la Letrada de la Generalidad de Cataluña impugna, y a ello se ciñe como se ha señalado el conflicto por ella planteado, los arts. 40.2 y 47.1, por vulnerar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de agricultura (art. 12.1.4 E.A.C.) y de pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 E.A.C.), al ignorar aquellos preceptos su derecho a participar en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación, cuyo ámbito geográfico de actuación afecte, aunque sólo sea en parte, al territorio autonómico.

Para la Letrada de la Generalidad de Cataluña la no previsión de la presencia de representantes de la Comunidad Autónoma en estos órganos de gestión de los organismos de cuenca, cuando su ámbito geográfico de actuación comprenda, aunque sólo sea en parte, el territorio catalán, vulnera las competencias por aquella asumida sobre agricultura y pesca fluvial y lacustre, al verse afectada la actuación administrativa autonómica en estas materias por las decisiones en cuya adopción aquellos órganos de gestión participen. En apoyo de su pretensión impugnatoria invoca, de un lado, el Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas, en el que expresamente se dispone que «la Generalidad de Cataluña participará en los organismos de cuenca del Estado, cuyo ámbito geográfico comprenda parte del territorio de Cataluña» [anexo I, B), 3.a)]. para concluir que, al no hacerse distinción alguna respecto de los órganos en los que se concreta esa participación, ésta ha de materializarse en todos los órganos del organismo de cuenca cuyas funciones afecten directamente a la Generalidad de Cataluña; y, de otro, la doctrina constitucional sentada en la STC 29/1986, de 20 de febrero, de la que infiere que en supuestos de concurrencia competencial las Comunidades Autónomas no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado, en virtud de su competencia, haya establecido.

El Abogado del Estado niega que de los invocados títulos competenciales nazca un derecho incondicionado a la participación institucional en todos los órganos de los organismos de cuenca y rechaza que la ausencia de representantes de la Comunidad Autónoma en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación suponga vulneración competencial alguna, siendo las impugnadas normas organizativas que se dictan por el Estado al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E., aplicable y referible a los organismos de cuenca y a sus estructuras e instancias organizativas en cuanto entidades de derecho público adscritas al entonces Ministerio de Obras Públicas.

11. A la vista de las alegaciones de las partes, la controversia competencial se centra en si la falta de previsión de la participación de representantes de la Generalidad de Cataluña en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación, cuyo ámbito geográfico de actuación afecte al territorio de la Comunidad Autónoma, desconoce o menoscaba las competencias autonómicas en las materias de agricultura y de pesca fluvial y lacustre. Con carácter previo a su examen, es preciso

formular algunas consideraciones sobre la naturaleza, composición y funciones de los órganos en cuyo seno la Comunidad Autónoma actora reclama su participación.

La Administración hidráulica en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado y está confiada a los organismos de cuenca que se constituyan con la denominación de Confederaciones Hidrográficas (arts. 29 y 20 de la Ley de Aguas). La estructura organizativa interna de cada Confederación Hidrográfica se descompone, básicamente, en órganos de gobierno —la Junta de Gobierno y el Presidente—, órganos de gestión en régimen de participación «para el desarrollo de las funciones que específicamente les atribuye la presente Ley» —la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras— y un órgano de planificación —el Consejo del Agua (arts. 24 de la Ley y 28 del Reglamento). Así pues, la Comisión de Desembalse y las Juntas de Explotación son órganos de gestión de los organismos de cuenca, correspondiéndole a aquélla «deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos concesionales de los distintos usuarios» (arts. 31 de la Ley y 45.1 del Reglamento). Además de los representantes de los usuarios, nombrados por la Junta de Gobierno a propuesta de la Asamblea de Usuarios (art. 47.2 del Reglamento), forman parte de la Comisión de Desembalse, como Vocales natos, el Comisario de Aguas, el Director técnico, el Jefe de Explotación, que actuará como Secretario, un representante del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, otro del Ministerio de Industria y Energía y un representante de «Red Eléctrica Española, Sociedad Anónima», estos tres últimos con derecho a voz y voto (art. 47 del Reglamento). Por su parte, las Juntas de Explotación tienen por finalidad «coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes concesiones y autorizaciones, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados» (arts. 30 de la Ley y 39.1 del Reglamento). El ámbito de las Juntas de Explotación es fijado por el Presidente del organismo de cuenca, oída la Junta de Gobierno (art. 39.2 del Reglamento), y forman parte de la misma el Director técnico, los miembros del organismo de cuenca que designe el Presidente y los representantes de los usuarios afectados, pudiendo asistir a sus reuniones como asesores, con voz pero sin voto, un representante de cada uno de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía (art. 40.2 del Reglamento).

12. Frente a la argumentación de la parte actora, hemos de recordar, en primer término, que los Decretos de transferencia o traspaso no crean títulos competenciales ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 3.º; 11/1986, fundamento jurídico 2.º, y 209/1990, fundamento jurídico 2.º), al margen de que de la genérica previsión de aquel Real Decreto 2.696/1985 no quepa deducir el reconocimiento de un derecho o facultad de la Generalidad a participar en todos los órganos de los organismos de cuenca cuyo ámbito geográfico comprenda parte del territorio de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, no cabe trasladar sin más a la presente controversia competencial la doctrina recogida en la STC 29/1986, formulada respecto de un supuesto definido por el carácter confluyente de las competencias de ejecución estatales y autonómicas sobre una misma materia, en concreto, la ejecución de

los planes de reconversión y reindustrialización, configurada como «una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes», determinando ello el que las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de los planes no puedan quedar ausentes de los órganos que el Estado cree para la ejecución y control de aquellos planes de reconversión (SSTC 29/1986, fundamento jurídico 5.º; 199/1989, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º, y 177/1990, fundamento jurídico 3.º).

La pretendida presencia de representantes de la Comunidad Autónoma en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación del organismo de cuenca, cuando su ámbito geográfico comprenda, aunque sólo sea en parte, el territorio autonómico, no la fundamenta la Letrada de la Generalidad de Cataluña en una posible extralimitación de las competencias del Estado en materia de aguas ex art. 149.1.22.ª C.E. como consecuencia de las funciones atribuidas a aquellos órganos de gestión, ya que se trata de actuaciones relativas a la ordenación y aprovechamiento de recursos hídricos que corresponde adoptar al Estado en las cuencas intercomunitarias ni, tampoco, en un supuesto desconocimiento o impedimento del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura y de pesca fluvial y lacustre, sino en la incidencia más o menos directa que sobre estas competencias autonómicas pudieran tener las decisiones que aquellos órganos adopten en el ejercicio de sus funciones.

Debe recordarse al respecto que la proyección sobre un mismo espacio físico o, como en este caso, sobre un mismo recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o las Comunidades Autónomas impone, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar con carácter general y de resaltar, en particular, en materia de aguas, la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3.º; 76/1983, fundamento jurídico 13; 227/1988, fundamento jurídico 20, y 214/1989, fundamento jurídico 20). En este sentido, el reproche que se dirige a los preceptos impugnados no puede ser entendido sino como invocación de lo que exigiría en los supuestos en aquéllos previstos el principio constitucional de cooperación, principio que efectivamente debe ser respetado.

Este principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2.º, y 102/1995, fundamento jurídico 31), aunque, por lo general, «no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule» (STC 68/1996, fundamento jurídico 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, «ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal» (STC 146/1992, fundamento jurídico 4.º). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida «puede eventualmente

comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso» (STC 68/1996, fundamento jurídico 10).

Ni en la Comisión de Desembalse ni en las Juntas de Explotación se integran, ya como Vocales natos, ya como asesores, representantes de las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la cuenca hidrográfica. Ello no impide, con todo, que, con ocasión de las funciones a aquellos órganos de gestión encomendadas, sin capacidad resolutoria, se pueda articular en el seno del organismo de cuenca al que aquéllos pertenezcan una actuación cooperadora entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, sin perjuicio de que aquél y éstas, en uso de sus respectivas competencias, puedan establecer otros mecanismos de colaboración, la propia normativa en materia de aguas ha previsto determinadas plasmaciones o fórmulas de cooperación orgánica. Así, las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica se incorporan al Consejo del Agua de la cuenca, al que corresponde elaborar el plan hidrológico de la cuenca y sus posibles revisiones, así como informar sobre las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico (arts. 33 de la Ley y 56 del Reglamento), debiendo recordarse al respecto la relevante significación de la planificación hidrológica como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones públicas (STC 227/1988, fundamento jurídico 20) y el carácter vinculante de los planes hidrológicos (arts. 38.3 de la Ley de Aguas y 116 del Reglamento), a cuyas previsiones se encuentra sometida la actuación de los órganos de la Confederación Hidrográfica. También pueden aquellas Comunidades, si hubieran decidido incorporarse al organismo de cuenca, formar parte de la Junta de Gobierno de éste, expresamente configurado por el legislador como órgano a través del cual «los organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias» (art. 23 de la Ley de Aguas), al que corresponde, entre otras funciones, «deliberar sobre aquellos asuntos que sean sometidos a su consideración por cualquiera de sus miembros [art. 26 g) de la misma], habiendo tenido ocasión de señalar este Tribunal que «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 extiendan 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» (STC 161/1996, fundamento jurídico 5.º). En fin, pueden asistir también a las sesiones de la Asamblea de Usuarios (art. 36 del Reglamento), órgano también de gestión del organismo de cuenca, que tiene encomendada la misma función que la conferida a las Juntas de Explotación —coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos— aunque referida al conjunto de la cuenca y no como éstas a las distintas unidades de explotación diferenciadas (arts. 29 y 30 de la Ley).

Tales previsiones configuran, pues, un marco de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no puede calificarse de insuficiente a partir de los títulos invocados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, no correspondiendo a este Tribunal, como hemos señalado en la STC 147/1992, «determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deben ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esa necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 4.º). En consecuencia, debe ser

desestimada la impugnación de los arts. 40.2 y 47.1 del Reglamento, efectuada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

13. Dentro del mismo capítulo III, el art. 49 del Reglamento es impugnado por el Gobierno vasco por invadir la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil (art. 17 E.A.P.V.), a la luz de la doctrina recogida en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e)]. El mencionado precepto, que consta de tres apartados, configura en las cuencas intercomunitarias para casos de avenidas u otras circunstancias de tipo excepcional el denominado «Comité Permanente», formado por el Presidente del organismo, el Comisario de Aguas, el Director técnico y el Jefe de Explotación, al que atribuye la facultad de adoptar las medidas precisas para hacerles frente, «sin perjuicio —se señala en el inciso final de su apartado 1— de lo regulado al efecto en materia de protección civil».

Las funciones del citado Comité Permanente han de entenderse limitadas, como indica el Abogado del Estado, a la corrección de las circunstancias extraordinarias que puedan alterar el normal curso de las aguas, existiendo un reconocimiento explícito de las disposiciones aplicables en materia de protección civil, sin determinar la autoridad, en su caso, competente, de modo que el precepto impugnado no impide el ejercicio de las eventuales competencias autonómicas en materia de protección civil, que se actuarán cuando las contingencias que contempla el artículo como determinantes de la constitución automática del Comité Permanente produzcan o puedan dar origen a las situaciones que, de acuerdo con la legislación en la materia y los correspondientes planes territoriales y especiales, constituyen auténticos presupuestos de hecho de la protección civil. Será en tales supuestos cuando podrán entrar en juego aquellas competencias autonómicas sobre protección civil, de acuerdo con el reparto de competencias en la materia, las cuales, por tanto, no se ven afectadas por los apartados 1 y 3 del citado art. 49. Ello sin perjuicio de recordar una vez más, como este Tribunal ya ha tenido ocasión de manifestar, que por la misma naturaleza de la protección civil se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas y, desde esta perspectiva, la competencia autonómica encuentra límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional y supracomunitario, como consecuencia del cual no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria (SSTC 123/1984, fundamento jurídico 4.º, y 133/1990, fundamento jurídico 6.º).

El segundo apartado de dicho art. 49 establece que el citado Comité Permanente «será órgano de información y asesoramiento de las autoridades competentes en materia de protección civil en las emergencias por inundaciones». Interpretado el mismo en el sentido de que, cuando la autoridad competente en materia de protección civil sea la Administración autonómica, la función de información y asesoramiento del Comité queda supeeditada al requerimiento por parte de la Comunidad Autónoma, tampoco aquel apartado menoscaba la competencia del País Vasco en materia de protección civil (SSTC 17/1986, fundamento jurídico 2.º, y 118/1996, fundamento jurídico 21), sin que nada impida que la Comunidad Autónoma recurra a sus propios órganos para solicitar la información y el asesoramiento que esti-mo pertinentes.

14. En el título II «De la planificación hidrológica», el Gobierno del País Vasco y el Consejo de Gobierno

de la Diputación Regional de Cantabria impugnan, en relación con el ámbito territorial y contenido de los planes hidrológicos de cuenca, los arts. 71.2, segundo inciso, y 73 a 86; a este común elenco de preceptos añade el Gobierno vasco los arts. 2.2 y 89.2, en relación con el art. 77, y el Consejo de Gobierno cántabro el art. 87, todos ellos del Reglamento. Respecto del ámbito territorial de los planes hidrológicos de cuenca, el art. 71.2, en su segundo inciso, dispone su división en unidades que se denominarán sucesivamente zonas, subzonas y áreas, al igual que recoge, aunque sin carácter exhaustivo, los criterios a tomar en cada caso en consideración para efectuar aquella división. En cuanto al contenido de los planes, el art. 2.2 contempla como determinación a incluir en los mismos la definición de las unidades hidrogeológicas, en tanto que los arts. 73 a 87 y 89.2 desarrollan y precisan el alcance de cada una de las determinaciones que los arts. 40 y 41 de la Ley de Aguas, declarados básicos en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e)] enumeran, respectivamente, como contenido necesario y facultativo de los planes hidrológicos de cuenca.

15. El Letrado del Gobierno vasco aduce frente a los reseñados preceptos que, pese a ser desarrollo de las bases estatales en materia de planificación general de la actividad económica y de medio ambiente, no cumplen los requisitos formales que deben reunir las normas básicas, pues ni gozan del rango legal suficiente ni se deduce de su estructura tal carácter, así como que afectan a regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 10.11 E.A.P.V.) y a las competencias de ésta en materia de agricultura y de ordenación del territorio (arts. 10.9 y 31 E.A.P.V.). Por su parte, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria entiende que los preceptos impugnados vulneran la competencia autonómica sobre ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos (art. 22.8 E.A.Cant.), ya que, dado su detalle y concreción, no se deja margen alguno a la Comunidad Autónoma para formular los planes hidrológicos de sus cuencas intracomunitarias. En defensa de los preceptos controvertidos, el Abogado del Estado sostiene que todos ellos son fácilmente reconducibles a la competencia estatal sobre bases de la planificación general de la actividad económica, puesto que se limitan a precisar el alcance y exacto significado de cada una de las determinaciones que se señalan en los arts. 40 y 41 de la Ley como contenido necesario y potestativo de los planes hidrológicos de cuenca, de cuya naturaleza básica igualmente participan.

16. De los motivos impugnatorios aducidos, hemos de atender en primer término al alegato del Letrado del Gobierno vasco, para quien los preceptos recurridos no cumplen los requisitos que desde su vertiente formal deben reunir las normas básicas estatales. Es necesario advertir, ante todo, frente a lo que sostiene el Abogado del Estado, que los preceptos reglamentarios que desarrollan las normas legales básicas, en este caso sobre planificación hidrológica, no pueden por ese solo hecho considerarse, asimismo, básicos, como también tuvimos ocasión de declarar en la STC 227/1988 en relación con los preceptos del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (fundamento jurídico 32).

Como entonces también hicimos, debemos partir, una vez más, de la doctrina sentada en la STC 69/1988 (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º), posteriormente reiterada en otras resoluciones que hoy conforman una consolidada línea jurisprudencial. Con arreglo a la misma, en relación con el control de la competencia estatal sobre

las bases, la tarea de este Tribunal Constitucional es la de «procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado, en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente vaciadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura». En tanto que a la primera finalidad da satisfacción el concepto material de norma básica, a la segunda atiende el principio de Ley formal que la misma doctrina acoge al objeto de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pudiera oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, «cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura» (SSTC 80/1988, fundamento jurídico 5.º; 227/1988, fundamento jurídico 32, y 197/1996, fundamento jurídico 5.º). Por ello se consideró que, dado el «carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley, pues sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulen las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 5.º; 1/1982, fundamento jurídico 1.º, y 213/1994, fundamento jurídico 10). Por tanto «la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» [STC 69/1988, fundamento jurídico 5.º, reiterada entre otras, SSTC 80/1988, fundamento jurídico 5.º; 213/1994, fundamento jurídico 10, y 197/1997, fundamento jurídico 5.º b)].

Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina ha admitido que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre las bases (SSTC 69/1988, fundamento jurídico 5.º; 227/1988, fundamento jurídico 32, y 213/1994, fundamento jurídico 10).

Sin embargo, no cabe olvidar que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas, ha sido entendida por este Tribunal como una «dispensa excepcional» que venía impuesta por una situación de transición en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional (SSTC 69/1989, fundamento jurídico 6.º; 227/1988, fundamento jurídico 32, y 203/1993, fundamento jurídico 4.º), de suerte que, una vez superada «la etapa inicial del sistema de distribución de competencias, el concepto material de norma básica, sin perder su sentido y relevancia, se debe integrar con el reseñado competente formal que ha de adquirir una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas» [STC 196/1997, fundamento jurídico 5 b)]. En consecuencia, «cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de

la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas (STC 227/1988, fundamento jurídico 32).

17. Aplicada la doctrina constitucional expuesta al caso que nos ocupa, cabe apreciar que ni los preceptos impugnados son definidos como básicos en el propio Real Decreto 927/1988 ni de su estructura puede inferirse dicho carácter, toda vez que contienen una minuciosa y detallada regulación, propia de una norma reglamentaria, de cada una de las determinaciones que legalmente configuran el contenido necesario y facultativo de los planes hidrológicos de cuenca y de su estructuración territorial, en la que se incluyen previsiones del más variado contenido y detalle que hacen imposible identificar, con naturalidad y claridad —sin dificultad y de manera suficientemente segura—, cuáles de ellas pudieran ser básicas, sin que por lo demás el Abogado del Estado ofrezca respecto de todas o algunas de las mismas explicación alguna, más allá de la genérica afirmación de ser desarrollo de los arts. 40 y 41 de la Ley de Aguas, de la que pudiera deducirse que constituyen complemento indispensable y necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. A ello cabe añadir que el fundamento jurídico 20 b) de la STC 227/1988 justificaba el carácter básico de estos preceptos legales, entre otros argumentos, en que se trata de «preceptos generales relativos todos ellos a aspectos esenciales de la planificación de los recursos hidráulicos que permiten muy diversas opciones y modalidades de desarrollo y concreción de sus mandatos».

En consecuencia, hemos de concluir que a los preceptos impugnados —arts. 2.2, 71.2, segundo inciso, 73 a 87 y 89.2—, no cabe atribuirles carácter básico, no siendo, en consecuencia, de aplicación directa en las Comunidades Autónomas actoras respecto de los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias, con la única salvedad de aquellas prescripciones de los mismos que se limiten a reproducir los arts. 40 y 41 de la Ley, declarados básicos en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e) y f)], con arreglo al mismo criterio seguido en la reiterada Sentencia (fundamento jurídico 32).

18. La conclusión alcanzada hace innecesario un pronunciamiento sobre la alegada vulneración material, por parte de estos mismos preceptos, impugnados del orden de distribución de competencias. Siguiendo la línea ya sentada en otras Sentencias (SSTC 69/1988, fundamento jurídico 7.º; 128/1988, fundamento jurídico 6.º; 203/1993, fundamento jurídico 12), resulta innecesaria toda consideración individualizada sobre si tales preceptos merecen materialmente o no la consideración de básicos, dado que el criterio que se mantenga al respecto en nada modifica la decisión a que conducen los razonamientos de orden formal desarrollados.

19. El art. 90, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento, es impugnado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria por considerar que vulnera sus competencias en materia de obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma (art. 22.4 E.A.Cant.) y de ordenación y concesión de aprovechamientos y recursos hidráulicos (art. 22.8 E.A.Cant.) con la lacónica argumentación de que reglamenta aspectos muy concretos sobre la formulación y tramitación de las declaraciones de protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua.

El apartado 1, no impugnado y que reproduce el art. 44.2 de la Ley de Aguas prevé que, por sus características naturales o interés ecológico, puedan ser declarados de protección especial, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua, debiendo recogerse en los planes hidrológicos la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección.

En relación con el citado precepto de la Ley de Aguas declaramos en la STC 227/1988 que en él se contempla «un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente», estimándolo conforme al sistema de distribución de competencias en cuanto «deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto,... no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes “recogerán” la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección... cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial», la cual «vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, “recogerse” o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio» [fundamento jurídico 20.e)].

En los referidos apartados impugnados del art. 90 se establecen determinadas reglas para la inclusión en los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias de las declaraciones de protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua (apartados 2 y 3), así como se dispone que sean preceptivamente informados por el organismo de cuenca correspondiente los expedientes de declaración de zonas protegidas que se incoen con posterioridad a la aprobación del plan hidrológico (apartado 4). Referidos los mencionados apartados a los planes hidrológicos de cuenca cuya elaboración corresponde al Estado, es decir, en relación con las cuencas intercomunitarias, ni invaden la competencia autonómica sobre ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos (art. 22.8 E.A.Cant.), ni puede llegar a atisbarse en qué medida puede resultar siquiera afectada por sus previsiones la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de obras públicas (art. 22.4 E.A.Cant.).

20. Los apartados impugnados del art. 90 del Reglamento presentan, no obstante, una incidencia más directa e inmediata, en cuanto regulan aspectos relativos a la declaración de protección especial de determinadas zonas por sus características naturales o interés ecológico, con las competencias estatutarias que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de espacios naturales protegidos (art. 23.1 E.A.Cant.) y medio ambiente (arts. 23.7 y 24.1 E.A.Cant.). Ésta, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, ha asumido competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de espacios naturales protegidos (art. 23.1 E.A.Cant.) y de normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 23.7 E.A.Cant.), así como también la ejecución de la legislación estatal sobre protección del medio ambiente (art. 24.1 E.A.Cant.). En virtud de los citados títulos competenciales, de acuerdo con la doctrina constitucional

sentada en la STC 102/1995, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la declaración, en cualquiera de los cuatro tipos descritos en el art. 12 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, o en otros que puedan configurar, en su caso, las normas adicionales autonómicas, de un espacio natural como espacio natural protegido cuando se encuentre dentro de su ámbito territorial, sin que la circunstancia de que el espacio natural se extienda más allá de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma pueda desplazar la competencia de su declaración al Estado y, de esta forma, alterar la competencia autonómica para declarar y gestionar dichos espacios (fundamentos jurídicos 18 y 19).

En la reiterada STC 102/1995, en relación con la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tuvieran por objeto la protección de la ribera del mar, de los ríos, del mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, argumentación trasladable al supuesto que ahora nos ocupa, declaramos que cabe «que estos bienes de dominio público puedan constituirse en una categoría *ad hoc* por sus características propias y su trascendencia social» junto a las diferentes figuras de espacios naturales protegidos diseñados en la Ley 4/1989, de 7 de marzo, pero que en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio, por supuesto, de las facultades estatales respecto de estos bienes desde sus propias competencias. En consecuencia, concluimos afirmando que «la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre, (así como) la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra» (fundamento jurídico 20).

21. Examinados los apartados impugnados del citado art. 90 a la luz de la doctrina constitucional expuesta, no cabe apreciar vicio de incompetencia alguno en su apartado 2 que, dejando intacta la determinación de la autoridad que sea competente para la declaración de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico, se limita a establecer que «los organismos competentes» remitirán a los organismos de cuenca, durante la elaboración de los planes hidrológicos, la relación de zonas protegidas para su toma en consideración en dichos planes. Tal previsión no es sino la expresión de un principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución (SSTC 18/1982, 64/1982, 96/1986, 227/1988), que resulta imprescindible cuando se proyectan, como acontece en este supuesto, sobre un mismo espacio físico o recurso natural títulos competenciales distintos en favor del Estado y de las Comunidades Autónomas.

22. El apartado 3, por contra, va más allá de la redacción del art. 41.2 de la Ley de Aguas en cuanto no se limita únicamente a ordenar que en los planes hidrológicos de cuenca se recoja o incluya la declaración de zonas protegidas, sino que contempla la posibilidad de que en el propio plan hidrológico se «declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masa de agua».

Referido el precepto a los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias cuya elaboración corresponde al Estado, el inciso transcrito invade la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de

espacios naturales protegidos y medio ambiente, pues respecto de las zonas, tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua enclavados en su ámbito territorial, aunque formen parte de una cuenca intercomunitaria, la declaración de protección especial de tales zonas por sus características naturales o interés ecológico corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que la circunstancia de que se extiendan más allá de los límites territoriales de la misma pueda desplazar la competencia de su declaración al Estado. Ciertamente es que a éste corresponde, de conformidad con lo establecido en el art. 22 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales (Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997), la declaración de los parques nacionales como tipo singular de espacios naturales dignos de protección, previsión que este Tribunal ha estimado que no repugna al orden constitucional de competencias (STC 102/1995, fundamento jurídico 21). Sin embargo, tal declaración exige una Ley de las Cortes Generales, en tanto que los planes hidrológicos de cuenca, tanto los intracomunitarios como los intercomunitarios, son aprobados por el Gobierno de la Nación mediante Real Decreto (art. 105 del Reglamento), de modo que aquella facultad atribuida al Estado no permite salvar el vicio de incompetencia que se aprecia, y así se declara, en el inciso transcrito del apartado 3 del art. 90.

23. El apartado 4, por fin, exige que sean informados preceptivamente por el organismo de cuenca correspondiente los expedientes de declaración de zonas protegidas que se incoen con posterioridad a la aprobación del plan hidrológico.

La declaración de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico, cuando se hallen enclavadas dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria, según la doctrina antes expuesta. Por tanto, el informe preceptivo, aunque no sea vinculante, de un organismo incardinado en la propia Administración del Estado, exigido como requisito previo para la declaración por la Comunidad Autónoma de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico condiciona indebidamente el ejercicio por ésta de sus competencias propias (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 5.º; 118/1996, fundamento jurídico 22; 197/1996, fundamento jurídico 13). Tal requisito, en cuanto, como decimos, condiciona la competencia autonómica, no encuentra cobertura en competencia estatal alguna, dado que la facultad de declarar tales zonas corresponde en su ámbito territorial a la Comunidad Autónoma, por lo que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, y así se declara.

24. El art. 93.2 del Reglamento es impugnado por el Gobierno vasco por afectar a regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de competencia de la Comunidad Autónoma.

Dispone el precepto que el Proyecto de Plan Hidrológico Nacional podrá incluir las condiciones determinantes de la explotación técnica y la gestión económica de la transferencia de los recursos hidráulicos que resulte oportuna, o encomendar al Gobierno su establecimiento. Ha sido dictado, pues, en desarrollo del art. 43.1 de la Ley de Aguas en cuyo apartado c) se recoge como contenido necesario del Plan Hidrológico Nacional «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca». Esta prescripción reproduce el apartado 1 del art. 93 del Reglamento, que no es cuestionado ni impugnado por el Gobierno vasco, siendo suficiente para rechazar la supuesta invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma la apreciación de que el art. 93.2 se refiere a una materia,

el Plan Hidrológico Nacional, que es ajena a la competencia autonómica [STC 227/1988, fundamento jurídico 20.b)].

25. El Gobierno del País Vasco y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria impugnan también los arts. 102.2, por la remisión que en éste se efectúa, y 111.2 así como la Disposición adicional segunda del Reglamento. El art. 111.2, que tiene por objeto únicamente los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias, establece que si, transcurridos los plazos previstos para su revisión, no se ha recibido de la Administración hidráulica autonómica el nuevo plan para su aprobación, «el Gobierno, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma a los efectos procedentes». Por su parte, en la Disposición adicional segunda se faculta al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes para requerir a partir del 31 de diciembre de 1989, tanto a los organismos de cuenca como a las Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas, la presentación de los correspondientes planes hidrológicos de cuenca, prescribiéndose, en su inciso final que, si en seis meses no fuera atendido el requerimiento, se estará a lo dispuesto en el art. 111.

La representación procesal del Gobierno vasco aduce, sin proporcionar razonamiento alguno al respecto, que los citados preceptos desarrollan procedimientos administrativos vinculados a aguas continentales de competencia de la Comunidad Autónoma, en tanto que el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria cree percibir en el citado art. 111.2 un mecanismo de subrogación que, puesto en marcha, invadiría las competencias autonómicas. Para el Abogado del Estado, por el contrario, aquéllos encuentran suficiente cobertura competencial en las facultades que al Estado corresponden para coordinar la planificación hidrológica.

26. Ha de resaltarse, ante todo, que el apartado 2 del art. 111 del Reglamento, al que han de entenderse referidas las remisiones que se contienen en el art. 102.2 y en la Disposición adicional segunda en relación con los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias, apartado en el que se centra el motivo impugnatorio que nos ocupa, no precisa ni especifica los efectos del requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma en el supuesto de que la Administración hidráulica de ésta no presente dentro del plazo correspondiente para su aprobación el plan hidrológico, limitándose a señalar que tal requerimiento se hará «a los efectos procedentes». Así pues, a diferencia de lo establecido en el apartado 1 del artículo para los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias, no se prevé en su apartado 2, al menos expresamente, la actuación subsidiaria del Gobierno, encomendando al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes la redacción de la propuesta del correspondiente plan hidrológico de cuenca, conjuntamente con los departamentos ministeriales interesados.

Para el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria el requerimiento que contempla dicho apartado segundo únicamente puede activarse cuando concurren los requisitos del art. 155 C.E. Mas si éste fuera el significado del precepto, el mismo se convierte en superfluo en cuanto supondría una mera reiteración de lo dispuesto en el texto constitucional, a la vez que resultaría contraria al art. 155.1 C.E. la Disposición adicional segunda, pues el ejercicio de la facultad de requerimiento está conferida en el citado precepto constitucional al Gobierno de la Nación, no pudiendo confiarse, como se hace en aquélla, al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes (STC 118/1996, fundamento jurídico 62). En todo caso, como

este Tribunal ya tuvo ocasión de señalar en la STC 76/1983, «la facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el art. 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste», sino que «el requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales» (STC 76/1983, fundamento jurídico 12).

Aunque no se precisa en el reiterado art. 111.2 la finalidad del requerimiento, ni los efectos de su desatención, es claro que los preceptos impugnados vulnerarían las competencias de las Comunidades Autónomas actoras si se entendiese que de los mismos derivan en favor del Estado facultades que resultan contrarias a la delimitación de competencias establecidas en la materia por la Constitución y los Estatutos de autonomía. Pero tal duda no tiene razón de ser si se interpreta la facultad de requerir como un mecanismo de comunicación entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que en ningún caso pueda conferirse a dicho requerimiento carácter vinculante ni genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta deriva (SSTC 4/1981; 6/1982, fundamento jurídico 7.º; 76/1983, fundamento jurídico 12).

En este sentido, en relación con la actuación subsidiaria del Gobierno contemplada en el inciso final del art. 39.2 de la Ley de Aguas para el supuesto de falta de propuesta de los planes hidrológicos de cuenca, este Tribunal tuvo ocasión de declarar que aquella actuación «no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153)», pudiendo aplicarse tal previsión únicamente «a los planes cuya elaboración y revisión corresponde a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas», sin que, por lo demás, la falta de propuesta de planes impida, «como es obvio, la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establezcan normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponda en materia hídrica» [STC 227/1988, fundamento jurídico 20.d)].

Interpretados en el sentido anteriormente indicado, los arts. 102.2, 111.2 y la Disposición adicional segunda del Reglamento no invaden ni menoscaban las competencias de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cantabria.

27. En el capítulo cuarto «Efectos de los Planes Hidrológicos» del título II, el art. 117.2 del Reglamento es impugnado por el Gobierno del País Vasco por afectar a regulaciones estrechamente vinculadas con aprovechamientos de aguas de competencia de esta Comunidad Autónoma. El precepto se limita a prever que cuando, como consecuencia de las modificaciones de los planes hidrológicos, se proceda a la revisión de algunas concesiones existentes, los concesionarios perjudicados tendrán derecho a las correspondientes indemnizaciones de conformidad con lo dispuesto en la legislación de

expropiación forzosa, lo que, obviamente, en nada afecta al orden constitucional de distribución de competencias (STC 149/1991, [fundamento jurídico 3.D).b]).

28. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, que califica de lógica la medida cautelar de suspensión de los planes hidrológicos de cuenca en aquellas determinaciones que sean contradictorias con el Plan Hidrológico Nacional, impugna el art. 118.2 del Reglamento en cuanto atribuye al Consejo de Ministros la facultad de iniciar el proceso de adaptación de los planes hidrológicos de cuenca al Plan Hidrológico Nacional. En su opinión, tal facultad ha de corresponder a la Comunidad Autónoma respecto de los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias.

Reconocida a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre aprovechamiento hidráulico en cuencas intracomunitarias, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la facultad de elaborar y revisar los planes hidrológicos de las mismas [art. 39.1 de la Ley de Aguas; STC 127/1988, fundamento jurídico 20. c)], a aquélla ha de corresponderle también, en virtud de la competencia atribuida sobre ordenación y concesión de los aprovechamientos hidráulicos que transcurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, la facultad de iniciar y proceder a la adaptación de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias al Plan Hidrológico Nacional en las determinaciones de aquellos que sean contradictorias con las de éste, sin perjuicio, obvio es, de la facultad del Gobierno para aprobar, tanto en los supuestos de elaboración como de revisión y adaptación, los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias, si se ajustan a los requisitos que se establecen en el art. 38.6 de la Ley de Aguas. Por lo demás, al igual que la falta de elaboración o revisión del plan, la no adaptación del mismo a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional, además de dejar en suspenso las previsiones de los planes hidrológicos intracomunitarios que sean contradictorios con las de aquél, no impide la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional [STC 227/1988, fundamento jurídico 20.d)]. La facultad que el referido art. 118.2 confiere al Consejo de Ministros ha de entenderse circunscrita, pues, a los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias. Así interpretado, el precepto impugnado no vulnera ni menoscaba las competencias de la Comunidad Autónoma.

29. El art. 119 reproduce, en su primer apartado, el art. 42.2 de la Ley de Aguas, que hemos declarado básico en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20. b)], por cuanto se refiere a un efecto esencial de la aprobación de los planes hidrológicos de cuencas, como es la declaración de utilidad pública de los trabajos de investigación, proyectos y obras previstos en los mismos. El Gobierno vasco impugna el inciso final del apartado segundo, en el que se faculta al Gobierno de la Nación para aplicar el procedimiento de urgencia en relación con los procedimientos expropiatorios en dicho apartado contemplados.

Resulta trasladable al inciso del art. 119.2 lo declarado en la STC 227/1988 respecto el art. 42.1 de la Ley de Aguas, por lo que procede declarar, en consecuencia, que el citado precepto debe ser interpretado en el sentido de que la potestad que se atribuye al Gobierno alcanza sólo a los planes que corresponda elaborar o revisar a la Administración del Estado o a los organismos que de ella dependan, y siempre que los mismos asuman la ejecución de las correspondientes obras, pues,

en materia de su propia competencia, la aplicación del procedimiento expropiatorio corresponde a las Comunidades Autónomas [SSTC 37/1987; 17/1990, fundamento jurídico 10; 149/1991, fundamento jurídico 3.º; 186/1993, fundamento jurídico 2.º; 227/1988, fundamento jurídico 20.b)].

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente los presentes conflictos positivos de competencia acumulados promovidos contra el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica, y, en consecuencia:

1.º Declarar que no son básicos ni, por tanto, de aplicación directa en las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cantabria los arts. 2.2, 71.2, segundo inciso, 73 a 87 y 89.2 del citado Reglamento, sin perjuicio de la aplicación directa de los preceptos de carácter básico de la Ley de Aguas que algunos de ellos reproducen.

2.º Declarar que el art. 90.3, en su inciso «declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua», y 4 del referido Reglamento invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por lo que no es directamente aplicable en ésta.

3.º Declarar que los arts. 49.2, 102.2, 118.2, 119.2 y la Disposición adicional segunda del mismo no invaden las competencias de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cantabria, interpretados en el sentido que se indica en los fundamentos jurídicos 13, 26, 28 y 29, respectivamente, de esta Sentencia.

4.º Desestimar los presentes conflictos acumulados en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de junio de mil novecientos noventa y ocho.—Firmado: Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García Mon y González Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Rubricados.

**15729** *Pleno. Sentencia 119/1998, de 4 de junio de 1998. Recurso de amparo 1.429/1996. Contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que inadmite recurso de casación promovido contra la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: Inadmisión de recurso de casación no arbitraria.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Julio Die-

go González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.429/96, interpuesto por la entidad mercantil «Repsol Butano, S. A.», representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Villasante García y asistida del Letrado don Fernando Lorente Hurtado, contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 24 de enero de 1996, que inadmite el recurso de casación núm. 8.106/94 promovido contra la Sentencia de 24 de octubre de 1994 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal Constitucional el día 8 de abril de 1996, don José Manuel Villasante García, Procurador de los Tribunales y de la entidad mercantil «Repsol Butano, S. A.», interpone recurso de amparo contra la Sentencia de 24 de enero de 1996 de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La sociedad demandante «Repsol Butano, S. A.», interpuso el 21 de enero de 1993 recurso contencioso-administrativo (núm. 105/93) ante la Sala del referido orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, contra el Decreto 81/1992, de 5 de noviembre, del Gobierno balear, que aprobó el Reglamento que desarrolla la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, sobre el Impuesto sobre Instalaciones que Incidan en el Medio Ambiente (en adelante, I.I.I.M.A.), y contra la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma balear, de 23 de noviembre de 1992, por la que se desarrolla parcialmente el citado Reglamento. En dicho recurso la recurrente alegaba que el Presidente del Gobierno español promovió recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley 12/1991 y que varios preceptos del Reglamento y de la Orden cuestionados vulneraban los principios de reserva de ley (arts. 31.3 y 133 C.E.) y jerarquía normativa (art. 9.3 C.E.), pretendiéndose, además, del Tribunal de instancia que planteara cuestión de inconstitucionalidad contra diversas normas de la Ley 12/1991, por la eventual infracción de los arts. 9.3, 14, 31.1, 31.3, 133 y 157.3, todos de la C.E., y, en relación con los mismos, de los arts. 2, 6.2, 6.3 y 11.1 de la L.O.F.C.A.; el recurso, en fin, concluía solicitando la suspensión del Decreto y de la Orden cuestionados.

b) Dado que la suspensión de las normas autonómicas mencionadas no fue concedida, el 12 de febrero de 1993 se notificó a «Repsol Butano, S. A.» la liquidación provisional del citado I.I.I.M.A. practicada por el Director general de Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de la que resultaba una base imponible de 9.439.143.910 pesetas y una cuota a ingresar de 94.391.439 pesetas.

c) Contra dicha liquidación se interpuso, el 22 de febrero de 1993, reclamación económico-administrativa ante la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad