

E. OBRAS HIDRAULICAS Y REGIMEN URBANISTICO

Carles Pareja Lozano

Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE OBRAS HIDRÁULICAS. II. LAS OBRAS HIDRÁULICAS COMO EXPRESIÓN DEL FENÓMENO DE CONCURRENCIA DE INTERESES SOBRE EL TERRITORIO. 1. *Los principios generales para la articulación de intereses concurrentes sobre el territorio.* 2. *Las situaciones de concurrencia entre las competencias sobre recursos hídricos y las competencias territoriales de naturaleza horizontal.* A) Las previsiones establecidas en la Ley de Aguas de 1985. B) La relevancia de la componente ambiental. 3. *La inserción de los planes y proyectos de obras hidráulicas en la planificación territorial y urbanística.* III. EL CONTROL URBANÍSTICO DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA OPERATIVIDAD DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. Introducción. Aproximación al concepto de obras hidráulicas

Las obras hidráulicas constituyen sin duda un ejemplo paradigmático del concepto de obra pública, tal y como se deduce del artículo 1 de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, mediante el que se definieron las obras públicas como aquellas «que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos». Esta definición histórica del concepto de obras públicas nos ofrece ya una primera indicación sobre el carácter heterogéneo de las mismas, que se ve confirmado en el mismo precepto al referirse, dentro del referido concepto de obras públicas, a «los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos (...)».

Conviene ya apuntar desde un principio que la gran heterogeneidad que presenta el concepto de obras hidráulicas tiene especial relevancia a los efectos de establecer su incidencia en las restantes competencias concurrentes sobre el territorio. A esta heterogeneidad se suma la paradoja de la inexistencia en nuestro ordenamiento de una regulación unitaria del régi-

men legal de las obras hidráulicas, así como de una clasificación específica que permita discernir entre las distintas tipologías de obras hidráulicas. El silencio de la Ley de Aguas al respecto ha dado lugar así a que no se considere derogada la Ley de Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1911, sin perjuicio de la importante incidencia que sobre diversas de sus normas, y sobre todo en su lógica institucional interna, ha tenido la más reciente legislación.

Las referencias en la vigente Ley de Aguas a las obras hidráulicas son en efecto muy escasas, y las existentes se producen de forma muy incidental, a propósito de la regulación de las determinaciones preceptivas que deben contener los Planes Hidrológicos. Son de ver en este sentido preceptos como el artículo 44 LAg., que exige la aprobación por Ley de las obras públicas que sean de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, así como su incorporación al Plan Hidrológico Nacional. Junto a ello, se establece entre las determinaciones propias del Plan Hidrológico Nacional «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de Cuenca».

Por su parte, el artículo 40.j) LAg. establece como determinación propia de los Planes Hidrológicos de Cuenca «las infraestructuras básicas requeridas por el Plan», concepto este que se ha visto ampliado por el artículo 85 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica al establecer que se entenderá por infraestructuras básicas las obras y actuaciones que, influyendo significativamente en el ámbito hidráulico en que se insertan, forman parte integrante de los sistemas de explotación que hacen posible la oferta de recursos prevista por el Plan para los diferentes horizontes temporales. Junto a ello, el apartado 2 del mismo artículo 85 permite al Plan incluir otras infraestructuras cuando estime tomarlas en consideración por su relevancia, interés social o impacto sobre el medio ambiente.

Desde una perspectiva organizativa hay que señalar, asimismo, la atribución que el artículo 22.d) LAg. efectúa a fa-

vor de los Organismos de Cuenca para el estudio, proyecto y ejecución de las obras incluidas en sus propios planes, así como de aquellas otras que pudieran encomendárseles. Sin perjuicio de las peculiaridades que presenta la naturaleza jurídica de tales Organismos, sus actividades en materia de elaboración de proyectos y ejecución de obras hidráulicas se inscriben en el ámbito de la actuación estatal, tal y como se deduce de su adscripción a efectos administrativos al MOPTMA (art. 20.1 LAg.), así como del ámbito territorial de dichos Organismos, que aparece referido a aquellas cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 19 LAg.). Debe, pues, convenirse en que el ámbito de las obras hidráulicas atribuibles a la iniciativa estatal, por sí o a través de los Organismos de Cuenca, excede sin duda de aquellas infraestructuras que aparecen expresamente referidas en la vigente legislación de aguas como de determinación preceptiva por parte de los Planes Hidrológicos, esto es, las referidas obras de interés general y las infraestructuras básicas contempladas en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

En otro orden, la ejecución de obras hidráulicas se inscribe también en la órbita competencial autonómica, tal y como se deduce, pese a no existir una regulación general al respecto, de lo establecido en la Ley Catalana 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña, único ejemplo legislativo del que tengo constancia a los efectos de establecer una aproximación a la distinta tipología de las obras hidráulicas, y entre las que se incluyen:

- «a) Obras de infraestructura general, referidas a la ordenación y protección de los recursos y del dominio público hidráulico, incluida la corrección, conservación y acondicionamiento de cauces públicos y prevención de inundaciones.
- b) Obras de infraestructura de abastecimiento de agua a poblaciones.
- c) Obras de infraestructura de regadíos, de acuicultura y otros usos agrarios de interés público a que se refiere el artículo 23.
- d) La construcción de colectores básicos de aguas pluviales urbanas.»

Para la ejecución del referido conjunto de obras hidráulicas se prevé la formulación de un Programa de Obras Hidráulicas, a ejecutar en todo el territorio de Cataluña, bien por la Administración de la Generalidad, bien por la Administración Local, o en régimen de cooperación entre ambas (art. 3 Ley Cat. 5/1990).

Hay que observar al respecto que la indicada relación de obras hidráulicas efectuada por la citada ley autonómica no debe entenderse circunscrita únicamente a los supuestos de intervención en cuencas intracomunitarias, sino que puede extenderse también a cuencas intercomunitarias, tal y como se deduce de lo establecido en la Disposición Final Primera de la repetida Ley Autonómica Catalana, por la que se establece un régimen específico para el Programa de Obras Hidráulicas que debe aprobarse «dentro del marco de los Planes Hidrológicos de las cuencas del Ebro y del Júcar».

Respecto a la implicación de los intereses locales en la ejecución de obras hidráulicas, constituye una buena muestra el referido régimen de ejecución del Programa de Obras Hidráulicas contemplado en la legislación de la Generalidad Catalana, y se ve, en todo caso, confirmado por la determinación en el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, entre las competencias propias de los municipios, las relativas al suministro de aguas.

La enumeración hasta aquí efectuada nos permite constatar el ya señalado carácter heterogéneo del concepto que nos ocupa, en cuanto que abarca desde las infraestructuras básicas y grandes obras de interés general previstas en los Planes Hidrológicos estatales, hasta otras muchas obras de alcance territorial más limitado. Tal heterogeneidad se traduce también en la intensidad de los títulos competenciales implicados, que transcurren desde los intereses más generales ubicados en la instancia estatal, pasando por los de alcance autonómico o de interés meramente local.

En sus distintos niveles, las obras hidráulicas constituyen, pues, un ejemplo paradigmático del fenómeno de concurrencia de diversos títulos competenciales sobre un mismo territorio, concurrencia cuya articulación presenta indudable com-

plejidad en un sistema como el español, compuesto por distintos niveles de administraciones territoriales, tal y como se estudia a continuación.

II. Las obras hidráulicas como expresión del fenómeno de concurrencia de intereses sobre el territorio

1. LOS PRINCIPIOS GENERALES PARA LA ARTICULACIÓN DE INTERESES CONCURRENTES SOBRE EL TERRITORIO

Los problemas que presenta la indicada concurrencia son debidos a que el territorio constituye el soporte físico de distintas actuaciones cuya titularidad competencial no coincide necesariamente con un único ordenamiento administrativo. Así, el territorio es susceptible de una regulación «horizontal» que corresponde a las Comunidades Autónomas dotadas de competencias exclusivas en materia de urbanismo y de ordenación del territorio. La competencia autonómica se extiende también al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, sin perjuicio de la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección, competencia ésta con indudable proyección territorial.

Hay que señalar, finalmente, que junto a estas competencias horizontales, las Comunidades Autónomas ostentan, asimismo, títulos sectoriales con proyección sobre el territorio, entre ellos el de ejecución de las obras públicas de interés para la Comunidad, entre las que, como se ha visto, se inscriben gran número de obras hidráulicas.

Frente a este conjunto de competencias territoriales de la instancia autonómica, hay que observar como el artículo 149 de la Constitución española atribuye al Estado competencias en materias como los ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE); las obras públicas de interés general o que afectan al territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24), los recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurren, asimismo, por más de una Comu-

nidad Autónoma (art. 149.1.22), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23) a lo que en el ámbito hidráulico se une también la titularidad estatal del dominio público sobre las aguas continentales (art. 132 CE en relación con el art. 1.2 de la Ley de Aguas).

En consecuencia, la definición como exclusivas de las distintas competencias que tienen una proyección directa sobre el territorio debe inscribirse entre aquellas que el Tribunal Constitucional ha calificado de sentido marcadamente equívoco (STC 16 de noviembre de 1981 y 2 de febrero de 1982), ya que pese a la referida adjetivación como exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes. Ello da lugar, tal y como señaló también el TC en su sentencia de 13 de mayo de 1986 (STC 56/1986), a propósito del ejercicio de una competencia estatal con proyección sobre el territorio, a que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de una comunidad autónoma».

En relación a esta cuestión hay que tener presente la inexistencia, señalada por PAREJO ALFONSO (1985), en el ordenamiento español de una «competencia de competencias», dada la configuración constitucional de los distintos títulos competenciales, lo que impide que pueda arbitrarse por el legislador una solución de carácter simplista consistente en optar por la prevalencia absoluta de alguno de los títulos competenciales concurrentes, dejando sin contenido ni efecto alguno las otras competencias en presencia, lo que daría lugar a un desapoderamiento del resto de las administraciones implicadas. Se trata, en definitiva, del fenómeno de entrecruzamiento de competencias sobre el territorio citado por GÓMEZ-FERRER MORANT (1990) y del que son buena muestra los problemas afrontados en las SSTC 77/1984 y 56/1986.

La solución de los posibles conflictos a que da lugar esta concurrencia competencial sobre el territorio debe articularse a través de la definición de criterios ponderados que permitan el ejercicio de las diversas funciones públicas concurrentes sin perjuicio de que, con las garantías necesarias, deba de-

terminarse en caso de conflicto la prevalencia de alguno de los intereses en presencia. Es, pues, evidente la gran trascendencia que en el campo de las actuaciones con trascendencia sobre el territorio deben tener las medidas de colaboración, cooperación y coordinación administrativa.

Por otra parte, la problemática de las actuaciones con proyección sobre el territorio afecta, asimismo, la posición institucional de una tercera instancia administrativa, los municipios, que ostentan competencias de gran contenido en materia de urbanismo y a los que es de aplicación el principio de autonomía local reconocido en el artículo 137 de la Constitución para la gestión de sus intereses. Hay que tener presente al respecto que cualquier acto con proyección sobre el territorio y que implique, por tanto, utilización o construcción del suelo, entra de lleno en el ámbito de las competencias urbanísticas locales, por lo que el círculo de intereses afectado por la modalidad de actuaciones que nos ocupa se extiende también al propio de dichas corporaciones. A ello debe añadirse que las competencias locales no se detienen estrictamente en el ámbito urbanístico, sino que se extienden, asimismo, a diversos aspectos relacionados con la cuestión que nos ocupa, puesto que el artículo 25.2 LRBRL define como competencias propias del municipio las relativas a la protección del medio ambiente o las ya citadas sobre suministro de agua potable.

La complejidad que presenta la plasmación de los indicados principios presenta lógicamente una intensidad decreciente, en función de los círculos de interés implicados, resultando especialmente significativa la concurrencia entre competencias estatales y autonómicas, por cuanto se integran originariamente en dos sistemas normativos diferenciados. Cuando la concurrencia se produce en el ámbito autonómico, esto es, entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales, las situaciones de conflicto presentan obviamente menor complejidad, aunque no cabe ignorar en los mismos la ya referida garantía constitucional a la autonomía local.

En este marco paso a continuación a referirme a los principios que rigen en nuestro ordenamiento para la articulación

de los distintos intereses referenciados en su aplicación concreta a la ejecución de las obras hidráulicas.

2. LAS SITUACIONES DE CONCURRENCIA
ENTRE LAS COMPETENCIAS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS
Y LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES DE NATURALEZA
HORIZONTAL

A) *Las previsiones establecidas en la Ley de Aguas de 1985*

Para la consideración de los principios de articulación que rigen el proceso de ejecución de obras hidráulicas hay que referirse en primer lugar a la relevancia que en dicho proceso de articulación atribuye el vigente ordenamiento a las previsiones establecidas por los instrumentos de planificación hidrológica. Ello es así porque la ejecución de obras hidráulicas se inscribe necesariamente en el proceso de aplicación de los correspondientes planes hidrológicos y es, por tanto, respecto a las determinaciones de tales planes hidrológicos que resulta necesario concretar en primer lugar su articulación con las medidas declarativas y planificadoras de naturaleza horizontal. Ello debe entenderse sin perjuicio de la problemática específica relativa al control de la ejecución de tales obras hidráulicas por parte de las administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio, cuestión ésta de la que tendremos ocasión de ocuparnos más adelante.

Es precisamente en el marco de la ejecución de las obras hidráulicas que puede encontrarse un antecedente normativo de la necesaria articulación entre dichos intereses concurrentes. Consiste dicho antecedente (citado por BASSOLS COMA, 1982), en el Decreto de 13 de junio de 1936, «por el que se implantó el acuerdo adaptando a la Generalitat los servicios referentes a aguas, obras hidráulicas y servicios complementarios», estableciéndose en dicho Decreto la constitución de la comisión mixta encargada de coordinar los Planes de obras del Estado y de la Generalitat que afectasen a los caudales propios de la cuenca hidrográfica del Ebro.

La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 constituye un ejemplo paradigmático en nuestro ordenamiento de un intento de dar solución a las situaciones de concurrencia antes apuntadas. Dicho texto legal establece distintos principios significativos al respecto, tales como el de compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio (art. 13.3), así como la necesaria elaboración de los planes hidrológicos en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (art. 38.4). La Ley de Aguas pone, asimismo, un especial acento en la utilización de las técnicas y principios de coordinación y cooperación, tal y como se deduce de lo establecido en su artículo 13, por el que se establece la sujeción de la actuación del Estado en materia de aguas a los principios de descentralización y coordinación, declarando, asimismo, la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza. Cabe citar, asimismo, las funciones del Consejo Nacional de Aguas (art. 18), los deberes de mutua colaboración entre organismos de cuenca y Comunidades Autónomas e integración de dichas Comunidades en las Juntas de los referidos organismos (art. 23), y las previsiones relativas al proceso de elaboración de los planes hidrológicos.

Sin perjuicio de ello, el artículo 41.3 de la misma Ley de Aguas establece que las previsiones de los planes hidrológicos relativas al establecimiento de reservas de agua y de terrenos necesarias para las actuaciones y obras previstas deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio. Tal previsión fue objeto en la STC 277/1988, de 29 de noviembre, de un pronunciamiento interpretativo especialmente significativo: «en caso de conflicto no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el Plan. Si, como antes se ha dicho, la programación de tales infraestructuras es una facultad inherente a las competencias sobre protección y aprovechamiento del dominio público hidráulico también debe serlo la reserva de terrenos imprescindible para realizar-

las; pero sólo en este supuesto la reserva de terrenos contenida en los planes hidrológicos estatales puede vincular el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio. Así, interpretado, el artículo 41.1 de la Ley de Aguas, en conexión con el artículo 41.3 no es inconstitucional».

El TC sí que declaró en cambio la inconstitucionalidad del artículo 88.1 de la misma Ley de Aguas, estableciendo al respecto, tras señalar que no es inconstitucional la sujeción de los márgenes de los cauces públicos a una zona de policía de 100 metros, dado que puede considerarse como una norma general básica de protección del medio ambiente, que «atribuir, además al Gobierno la potestad, de imprecisos límites, que le confiere el artículo 88.1 supone una extralimitación competencial, en detrimento de las potestades que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la ordenación del territorio y la gestión del medio ambiente».

Se establece, por tanto, una relación de prevalencia entre la planificación hidrológica estatal y los instrumentos autonómicos de planificación física del territorio, aunque no se trata de una prevalencia genérica imputable a razones de jerarquía normativa, sino de una supeditación de los instrumentos horizontales de planificación a las previsiones establecidas en los Planes Hidrológicos en función del contenido concreto de tales previsiones, que deben aparecer directamente vinculadas y de forma imprescindible a las competencias estatales sobre protección y aprovechamiento del dominio hidráulico.

B) *La relevancia de la componente ambiental*

En otro orden de cosas hay que señalar que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del dominio o a la utilización de los caudales en sentido estricto, conceptos todos ellos que cabría inscribir en el alcance de las funciones inherentes a la titularidad de los recursos hídricos como dominio público estatal, sino que se extiende fundamentalmente y es allí donde cobra mayor relevancia respecto al resto de competencias concu-

rrentes sobre el territorio, a su vertiente medioambiental, ya que la protección y preservación del dominio público hidráulico constituye, más allá de una función inherente a su titularidad, una determinación básica en materia de medio ambiente que habilita a la Administración del Estado para la regulación de sus aspectos básicos.

La decisiva componente medioambiental de la regulación de aguas, que hay que señalar resulta del todo coherente con los principios constitucionales, no se pone sólo de manifiesto en su vertiente territorial, sino también en otros aspectos como los relativos a la calidad de las aguas. En su dimensión territorial que ahora nos ocupa, dicha componente se pone de manifiesto en el apartado 2 del ya citado artículo 41 de la Ley de Aguas, en el que se indica que podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas acuíferas o masas de agua por sus características naturales e interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, debiendo acoger los planes hidrológicos la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Ello da lugar, tal y como ha señalado EMBID IRUJO (1991), a que la relación de prevalencia entre planificación hidrológica y protección ambiental se resuelva a favor de esta última, a diferencia de lo que como hemos visto sucede respecto a la ordenación del territorio y la planificación urbanística en cuanto a las reservas de terreno necesarias para la ejecución de obras hidráulicas.

Este distinto criterio de prevalencia da lugar, tal y como señala dicho autor, a que la articulación entre las distintas actuaciones administrativas no dependa necesariamente del grado competencial en base al cual se produzca dicha actuación. Así, la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio, pese a su carácter de exclusiva, se ve condicionada por las determinaciones de la planificación hidrológica, en virtud del carácter prevalente de la misma, limitado, no obstante como se ha visto, a las reservas de terrenos que resulten imprescindibles para la ejecución de las infraestructuras previstas en los Planes Hidrológicos. En cambio, una posible actuación autonómica protectora en ejercicio de su competencia ejecutiva, que no exclusiva, en materia de me-

dio ambiente, puede dar lugar a una prevalencia de dicha actuación protectora respecto a las previsiones de la planificación hidrológica estatal¹. Esta prevalencia tiene su fundamento en la circunstancia de que tales declaraciones singulares se producen en una actuación de desarrollo legislativo y ejecución de legislación básica del Estado y son, por tanto, las circunstancias de singularidad e interés de determinados valores naturales lo que les otorga precisamente tal especial relevancia.

La declaración de prevalencia de la protección ambiental sobre la planificación hidráulica que se establece por la Ley de Aguas a propósito de aquellas declaraciones protectoras establecidas en aplicación de la legislación sobre protección de espacios naturales, plenamente coherente no tan sólo con los principios y valores constitucionales, sino también con la componente medioambiental que comporta cualquier actuación en materia de recursos hídricos, contrasta por su consistencia con el contenido de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales, que a mi entender utiliza fórmulas demasiado genéricas y tímidas al definir el contenido y alcance de los planes de ordenación de recursos naturales, tal y como es de ver en el artículo 4.4.f) de dicha Ley, que atribuye al contenido de tales planes únicamente la función de establecer criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales.

El criterio a mi juicio acertadamente utilizado por la Ley de Aguas y desarrollado por el Tribunal Constitucional de establecer la relación de prevalencia no en función del rango formal de los instrumentos de planificación o actuación sino en función del objeto de tales instrumentos, nos obliga a reflexionar sobre la incidencia que en el ámbito de la planificación hidráulica y, por tanto, también en la ejecución de las obras hidráulicas derivadas de dicha planificación, puede tener la previsión de regímenes especiales de protección por parte de los instrumentos de ordenación del territorio e inclu-

¹ Vid. también en este sentido a PAREJO ALFONSO (1990) y FANLO (1993).

so por los planes urbanísticos. Así, el régimen de protección que se establece a través de los instrumentos de ordenación del territorio aparece revestido también de especial intensidad, pese a que no cabe atribuirle igual relevancia que a las declaraciones singulares establecidas en aplicación de la legislación de protección de espacios naturales. Obsérvese, en efecto, que si bien el régimen de protección que puede establecerse a través de los instrumentos de ordenación del territorio se engloba también en la previsión constitucional que obliga a los poderes públicos a velar por la defensa y protección del medio ambiente, el título competencial ejercido aparece netamente diferenciado del específico de protección de los espacios naturales en desarrollo de la legislación básica sobre medio ambiente. Ello da lugar a la no aplicación al régimen de protección establecido por estos instrumentos de la garantía formal y material contenida en el artículo 40.2 de la Ley de Aguas. En el mismo sentido hay que convenir en que dicha garantía tampoco es de aplicación a la delimitación de espacios naturales objeto de especial protección por parte de los planes urbanísticos.

Debe señalarse, no obstante, que, pese al inferior rango jerárquico de tales planes respecto a la planificación hidrológica por una parte o respecto a la ordenación del territorio o a las declaraciones singulares por otro, no hay que olvidar el importante papel que durante mucho tiempo han jugado en nuestro ordenamiento para la articulación de una política mínimamente coherente de protección de los espacios naturales, sobre todo hasta la reciente aparición de las primeras modalidades de instrumentos de ordenación del territorio o la proliferación de actuaciones singulares protectoras que se han producido en las Comunidades Autónomas en los últimos años (Canarias, Baleares, etc.). Sucede que, si el valor que se considera prevalente es el de la protección de elementos medioambientales, sería imperfecto un esquema jurídico formal en el que la declaración singular diera lugar en todo caso a su prevalencia sobre la planificación hidrológica y sucediera lo contrario cuando tal protección se hubiera establecido mediante instrumentos de ordenación del territorio o de planificación urbanística, ya que la utilización de estos instrumentos

«no especializados» no excluye que en ciertas ocasiones los valores medioambientales objeto de protección puedan estar dotados de una especial relevancia. Así, sin perjuicio de que la máxima garantía de eficacia y preservación de determinados valores naturales frente a la previsión de ejecución de obras hidráulicas y en general del conjunto de actuaciones sectoriales vendrá dada a través de la declaración singular, en aquellos supuestos extremos de conflictos entre dos intereses de carácter general, esto es, la protección de espacios naturales y la planificación y ejecución de obras hidráulicas, a mi entender deberá estarse en última instancia a la valoración que se efectúe de los presupuestos de hecho determinantes de ambas actuaciones. A tal efecto la coordinación entre las distintas administraciones implicadas y la valoración de los elementos objetivos afectados requiere una profundización en la figura de las evaluaciones de impacto ambiental a las que nos referiremos más adelante.

3. LA INSERCIÓN DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE OBRAS HIDRÁULICAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Se han comentado más arriba algunos de los principios contemplados en la Ley de Aguas y concretados en la sentencia 227/1988 del TC respecto a las relaciones entre el título competencial de la planificación hidrológica, en su ejercicio por el Estado, y las competencias autonómicas en materia de planificación del territorio, que como hemos visto se traducen en una prevalencia de dicha planificación en todas aquellas afectaciones territoriales vinculadas bien a la protección medioambiental del recurso hídrico bien al efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de recursos hídricos. La articulación de tales principios no agota, no obstante, la problemática que puede presentarse respecto a la inserción de las obras hidráulicas en los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Diversas son, en efecto, las cuestiones que se suscitan y que requieren una más amplia reflexión al respecto, en especial por lo que se refiere a la necesaria resolución de la relación entre los instrumentos de planificación

integral con voluntad de globalidad de la ordenación territorial y aquéllos de carácter sectorial.

Al referirnos a la planificación integral o de naturaleza horizontal, hay que tener en cuenta que la misma se desdobra en dos modalidades de instrumentos, los propios de la ordenación del territorio y los planes urbanísticos. Sin perjuicio de la distinta funcionalidad y concepto que cabe atribuir a dichas figuras, no debe olvidarse que difícilmente cabe establecer entre las mismas compartimientos estancos, ya que ordinariamente la planificación urbanística debe suponer la concreción sobre el territorio de las prescripciones contempladas en la ordenación territorial y, por otro lado, los planes urbanísticos, especialmente los planes generales de ordenación, se caracterizan, asimismo, por su voluntad integradora y reguladora de la globalidad de los usos del suelo incluido en su ámbito territorial. Hay que recordar igualmente la importante virtualidad que los planes urbanísticos de ámbito superior, esto es los referidos planes generales, han tenido tradicionalmente entre nosotros ante la ausencia de una experiencia concreta en materia de ordenación territorial, que en los últimos tiempos empieza, no obstante, a presentar algunos ejemplos incipientes. En el ámbito urbanístico hay que observar en efecto que, conforme a lo establecido en el artículo 70 LS 92, se califica al Plan General Municipal de Ordenación como un instrumento de ordenación integral del territorio al que corresponde definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio. Conforme a tal función, se incluyen entre las determinaciones que integran la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio a establecer y definir por el Plan General, «aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y análogos [art. 26.1.e) del Reglamento de Planeamiento].

Si el Plan General debe contener tales previsiones, es indudable la necesidad de que las distintas actuaciones sectoriales se integren en dicho Plan General, tal y como se deduce del artículo 134 LS 92, por el que se establece el carácter obli-

gatorio tanto para los particulares como para la administración de las disposiciones sobre ordenación urbana. Ello da lugar a la necesidad de que el ejercicio de las competencias propias de otras instancias administrativas estatales o autonómicas se efectúe de acuerdo con las previsiones del Plan, tal y como establecía expresamente el anterior artículo 57 LS 76. Estamos, en definitiva, ante una consecuencia del principio institucional básico integrante de la legislación del suelo conforme al cual todo acto de construcción y uso del mismo debe adecuarse al planeamiento urbanístico sin perjuicio de quien sea su promotor.

Por supuesto no se está propugnando aquí una supeditación genérica de las previsiones en materia de ejecución de obras hidráulicas a las determinaciones establecidas por el Plan General, pero hay que constatar que para garantizar la necesaria participación de todos los intereses implicados y recordemos que en el territorio está presente también el interés local, es rechazable la ejecución unilateral de proyectos sectoriales sin un proceso previo de adecuación a los mismos del planeamiento urbanístico. Como ha señalado el profesor PAREJO ALFONSO (1990), la mejor integración de las distintas competencias concurrentes sobre un territorio pasa por una reconsideración de la conceptualización actual del plan en orden a superar su actual visión estática, e introducir una nueva concepción más flexible y dinámica que potencie sus posibilidades como instrumento de armonización de intereses. A tal efecto la relación entre los sistemas de planificación debe basarse en los principios de superioridad y primacía, que permiten procesos de interacción entre ambos sistemas, y no sobre la estricta jerarquía que da lugar a una rigidificación de los procesos planificadores, en una relación unilateral de prevalencia del plan superior sobre el inferior.

Nuestro sistema constitucional impide, en definitiva, el vaciamiento o desapoderamiento total de alguna de las instancias administrativas con competencias sobre el territorio, por lo que el ejercicio de tales competencias debe basarse en la ponderación efectiva de los valores y bienes constitucionalmente protegidos en base a todos los intereses en presencia. Es desde esta perspectiva que hay que establecer la verdade-

ra virtualidad de los instrumentos de planificación física del territorio en cuanto al papel que a los mismos cabe atribuirles para garantizar la necesaria articulación entre los diversos intereses públicos en presencia. Así, si los planes, a partir de la indicada concepción flexible y dinámica, juegan un papel integrador de las competencias sectoriales concurrentes con las de carácter horizontal sobre el territorio, podrá evitarse que el ejercicio de los distintos títulos competenciales se produzca de forma arbitraria, con el resultado de las inevitables disfuncionalidades e interferencias entre las distintas administraciones con intereses afectados.

En relación a dicho papel integrador hay que distinguir diversos momentos, tales como su proceso de elaboración, en que hay que tener en cuenta los distintos intereses y proyectos sectoriales en presencia, así como, con posterioridad a su formulación, la posible aparición de nuevas actuaciones territoriales y su necesaria inserción y adecuación al marco general del planeamiento territorial. Se trata, en definitiva, de establecer una «relación de adecuación» entre la planificación del territorio en sus distintas instancias de ordenación territorial y planificación urbanística general y los planes y proyectos sectoriales. Mediante esta relación de adecuación se garantizan los distintos intereses concurrentes, por una parte los sectoriales, permitiendo la identificación de aquellas determinaciones inherentes al título competencial hídrico que deben necesariamente prevalecer sobre la planificación territorial y compatibilizando su implantación con el resto de condicionantes concurrentes sobre el territorio que deben ser valorados desde una perspectiva integral por la administración competente al respecto, esto es, fundamentalmente, la Comunidad Autónoma.

El pronunciamiento de la STC 227/1988 a propósito de la inclusión entre las determinaciones posibles de los planes hidrológicos de las infraestructuras básicas requeridas por los mismos resulta especialmente significativo al respecto. Como se ha visto anteriormente, la afectación del suelo para infraestructuras aparece prevista en la Ley de Aguas, pero no obviamente en función de razones territoriales sino por estar tal afectación intrínsecamente vinculada a la planificación hidro-

lógica, en cuanto corresponde a la misma determinar las infraestructuras relacionadas con la protección y el aprovechamiento de recursos hídricos. Ante el riesgo de que los planes hidrológicos establezcan afectaciones de terrenos sin la justificación material suficiente, la sentencia declara legítima dicha afectación, pero solamente cuando conduzca a las determinaciones «que sean indispensables o accesorias al ejercicio de las competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que le corresponde ordenar al Estado en las cuencas hidrográficas de su competencia, ya que en tales términos la previsión de infraestructuras resulta inherente al ejercicio de dichas competencias sobre aprovechamiento hidráulico en tales cuencas, sin menoscabo de la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas para disponer y ordenar otras infraestructuras no básicas en el sentido expuesto a través de las correspondientes medidas de planificación territorial o de actuaciones específicas».

Parece, pues, indudable la virtualidad de la planificación del territorio como elemento para la ponderación exigida por el TC para la armonización de los distintos intereses en presencia. Como ejemplos de la citada relación de adecuación cabe citar en el plano de mayor superioridad genérica, esto es, el de las determinaciones relativas a los planes hidrológicos nacionales, las previsiones contenidas en el anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional, que fue objeto de profundo estudio en una anterior edición de estas Jornadas. Tal y como señaló FANLO LORCAS (1993) en aquel momento, a propósito de la incidencia territorial del Plan Hidrológico Nacional, se preveía efectuar, de forma simultánea a la iniciación de estudios y proyectos para la ejecución de las obras de infraestructura necesarias para llevar a cabo transferencias de recursos hidráulicos, la elaboración paralela de los estudios de reordenación territorial en las zonas afectadas, previéndose, asimismo, según señala el mismo autor, la atribución a las zonas de policía derivadas de la legislación de aguas de su consideración a efectos urbanísticos como suelo no urbanizable.

Por otra parte, hay que recordar que las obras hidráulicas no se detienen ni mucho menos en aquellas previstas de for-

ma expresa en los planes hidrológicos, esto es las infraestructuras básicas y las obras hidráulicas que se declaren de interés general. Así, junto a las infraestructuras básicas que forman parte del contenido obligatorio de tales planes puede haber y cabe afirmar que necesariamente habrá otras infraestructuras no básicas que no necesariamente aparecerán siempre contempladas en dichos planes. A propósito de estas últimas infraestructuras hay que observar, tal y como ha señalado MENÉNDEZ REXACH (1990), que ante la matización que el TC establece respecto al alcance de las reservas de terrenos de los planes hidrológicos, que aparece vinculada a las previsiones de infraestructuras básicas contenidas en los mismos, hay que convenir en que las restantes estructuras no disfrutan de la prevalencia que tiene la localización de las infraestructuras básicas en virtud de la primacía de la planificación hidrológica, por lo que deben ajustarse a las determinaciones del planeamiento urbanístico. En este plano, la articulación entre los distintos intereses concurrentes no puede articularse de forma simple en base a la primacía genérica que, como hemos visto, ostenta la localización establecida por los planes hidrológicos para las infraestructuras básicas. Tal articulación, en un criterio a nuestro juicio respetuoso con los principios que integran el bloque constitucional, debería fundamentarse en los siguientes parámetros: A) La decisión sobre la ejecución del proyecto debe recaer en la administración que ostente la competencia sectorial, en nuestro caso la correspondiente administración hidráulica, que podrá ser autonómica o estatal según la naturaleza de las obras que se pretendan ejecutar, mientras que B) se integran en el ámbito competencial propio de la ordenación del territorio y el urbanismo las decisiones relativas a la localización e incidencia territorial del proyecto.

Resulta, asimismo, congruente delimitar el alcance de las distintas competencias concurrentes en función del nivel en que se encuentre el ejercicio material de tales competencias. Así, parece claro que los instrumentos de ordenación del territorio y sobre todo los planes urbanísticos por su mayor proyección sobre la regulación concreta de los usos del suelo y el establecimiento de las correspondientes afectaciones de-

ben contemplar necesariamente los proyectos de ejecución de obras hidráulicas elaborados previamente por la administración sectorial. En sentido inverso, la ejecución de obras hidráulicas debe adecuarse necesariamente a las previsiones que al respecto puedan haberse establecido previamente, y ello sin duda alguna cuando se trate de instrumentos de ordenación del territorio y, asimismo, respecto a las figuras de planificación urbanística a las que deberán supeditarse asimismo tales proyectos, excepto en aquellos casos en que se produzca una incompatibilidad manifiesta entre la ejecución de la obra hidráulica y la previsión establecida por la planificación urbanística.

No quiero cerrar este epígrafe destinado a las relaciones entre la planificación y las obras hidráulicas y los instrumentos de planificación física del territorio sin hacer mención a un efecto que a mi juicio hay que atribuir sin duda alguna a la planificación hidrológica, especialmente en aquellos supuestos más significativos del Plan Hidrológico Nacional o los Planes Hidrológicos de Cuenca respecto a las competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Me estoy refiriendo a las determinaciones que estos últimos instrumentos puedan contener sobre crecimiento de población, concentraciones y núcleos urbanos, ubicación de industrias con gran capacidad de consumo de agua, etc. En tanto en cuanto la virtualidad de estas determinaciones requiere necesariamente una actuación positiva de ejecución de las correspondientes infraestructuras que garanticen suministro y calidad de las aguas con todos los componentes específicos que ello comporta, parece, pues, indudable que tales previsiones establecidas por la planificación territorial pueden considerarse mediatizadas y cuestionadas si no van acompañadas de una debida coherencia con las estrategias y objetivos de la planificación hidrológica, de forma que se garantice la existencia de los recursos necesarios para llevar a cabo tales procesos de ocupación del territorio y ello siempre supeditado a la necesaria preservación de los valores ambientales que como se ha visto anteriormente tienen en cualquier caso un valor prevalente.

III. El control urbanístico de las obras hidráulicas

En íntima vinculación con la relación de adecuación que como se acaba de examinar debe presidir la interacción entre los proyectos de obras hidráulicas y la planificación del territorio, hay que referirse a continuación a los instrumentos de control urbanístico de las obras hidráulicas. Como es sobradamente conocido, las actuaciones sectoriales en materia de obras públicas han sido objeto tradicionalmente de control urbanístico, regulado en el artículo 180 de la Ley del Suelo de 1976 y actualmente en el artículo 224 de la LS 92. La existencia de dichos medios de control, que se traducen inicialmente en la sujeción general a licencia municipal de las obras promovidas por entes públicos, presenta diversas virtualidades. En primer lugar, supone una garantía del control por parte de las corporaciones locales de los actos que se producen en su territorio, lo que sin duda incide en su círculo de interés. La sujeción a control urbanístico permite, por otro lado, constatar la debida adecuación a la ordenación urbanística y territorial de dichos proyectos sectoriales de obras públicas y en nuestro caso de obras hidráulicas. La posibilidad de constatar la adecuación de tales proyectos a la planificación vigente tiene, a mi juicio, un carácter esencial para evitar el desapoderamiento de las administraciones con competencia sobre el territorio, así como también para garantizar la eficacia de los instrumentos de planeamiento en su función de marco jurídico instrumental para la debida coordinación entre los diversos círculos e intereses concurrentes sobre el territorio.

Ello no impide, por supuesto, que deban arbitrarse los procedimientos necesarios para solventar las posibles situaciones de conflicto, en las que deberá garantizarse la prevalencia del interés que por su carácter general se considere superior, sin que ello deba implicar un vaciado de los otros títulos competenciales concurrentes. El vigente artículo 244 LS 92 no establece, en principio, al igual que sucedía con la precedente regulación, ninguna excepción de carácter subjetivo a la necesaria obtención de licencia municipal para cualquier acto de construcción o uso del suelo. La originaria interpretación doctrinal y jurisprudencial de tal regulación dio

lugar a una interpretación extensiva del principio de sujeción de las obras públicas a licencia municipal, produciéndose sentencias que declararon la sujeción a licencia municipal en materias como las instalaciones eléctricas², las carreteras³, los puertos⁴, aeropuertos⁵, canales y defensa de cauces⁶ e incluso las obras de tendido de una línea de ferrocarril⁷. Se detecta posteriormente una evolución en la elaboración del referido principio de sujeción a licencia municipal de las obras públicas, evolución iniciada con la sentencia de 28 de mayo de 1986 (Ar. 4.471) en la que, a partir de la distinción entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo, se llegó a la conclusión de que la realización de las obras de construcción de una autopista no estaba sometida a la necesaria obtención de autorización o licencia de obras. Pese a la crítica doctrinal (entre otros QUINTANA LÓPEZ, 1987, y PAREJA I LOZANO, 1990) que tal criterio suscitó, lo cierto es que se detecta en la actualidad una cierta generalización del mismo, lo que no deja de resultar paradójico en un Estado presidido, entre otros, por el principio constitucional de autonomía local. Cabe señalar al respecto diversas leyes sectoriales, como la de Carreteras en su artículo 12 y la de Puertos del Estado en su artículo 19.3, que han declarado expresamente la exclusión del previo control urbanístico para la ejecución de las obras promovidas al amparo de sus previsiones.

Ello ha dado lugar a que en la polémica operación refundidora traducida en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, se haya introducido un matiz no excesivamente afortunado al principio general de sujeción de las obras promovidas por entes públicos a previa licencia municipal, al indicar que

² Sentencias de 3 de febrero de 1983 (Ar. 498) y de 9 de marzo del mismo año (Ar. 1.399).

³ Sentencias de 13 de abril de 1982 (Ar. 2.402) y de 10 de noviembre de 1986 (Ar. 7.826).

⁴ Sentencias, entre otras, de 9 de marzo de 1985 (Ar. 1.501), 4 de noviembre de 1985 (Ar. 6.497) y 28 de julio de 1986 (Ar. 6.903).

⁵ Sentencias de 28 de septiembre de 1983 (Ar. 4.662) y 30 de julio de 1986 (Ar. 7.052).

⁶ Sentencia de 9 de febrero de 1987 (Ar. 2.912).

⁷ Sentencia de 18 de diciembre de 1981 (Ar. 5.435).

se producirá tal sujeción «si así se requiere por la legislación aplicable». Tal previsión parece dar a entender que se está en este caso ante una sujeción que requiere para su operatividad de una previsión expresa de la legislación sectorial aplicable en cada caso. Sin duda ello supone vaciar de contenido el indicado principio general de sujeción a licencia de las obras públicas, dado que resulta cuando menos ingenuo pensar que las distintas legislaciones sectoriales se dotarán a sí mismas de mecanismos externos de control. No parece que sea ésta la interpretación más coherente con nuestro ordenamiento jurídico, entre otras razones por el exceso que en tal aspecto ha incurrido el texto refundido, que viene a limitar una competencia municipal que goza de reserva formal de Ley conforme al artículo 25.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Más coherente parece en cambio el criterio interpretativo consistente en el mantenimiento del referido principio general de sujeción a licencia de obras públicas, excepto en aquellos supuestos en que la legislación sectorial lo excluya expresamente, como ha sucedido en los supuestos antes citados de carreteras y puertos de interés general.

Excedería sin duda del objeto de esta ponencia analizar en profundidad la compatibilidad de tales previsiones sectoriales con el principio constitucional de autonomía local, por lo que me limitaré a recordar aquí que dicho principio implica la capacidad de gestión de sus propios intereses y el «derecho a intervenir» del municipio en todos aquellos asuntos que afecten al círculo de interés local, lo que sin duda parece que sucede en todos los actos de utilización del territorio. A ello debe añadirse que la utilización del procedimiento contemplado en el originario artículo 180 LS 76 se demostró de una acreditada eficacia para garantizar el citado derecho de intervención local, sin que ello pusiera en peligro los intereses generales que necesariamente debieran prevalecer. De hecho, la corrección del referido procedimiento fue declarada por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 56/1986, de 13 de mayo, conteniéndose además unas referencias expresas a la operatividad de dicho precepto en la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas. La necesaria garantía de prevalencia de los intereses generales se solventaba así, en aquellos casos de obras

de urgencia y acreditado interés público que así lo exigieran, mediante el procedimiento de declaración por parte del Ayuntamiento de la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor y la consiguiente posibilidad de ordenar por el Consejo de Ministros la ejecución de la obra y el simultáneo procedimiento de modificación o revisión del planeamiento.

Por cierto que dicho procedimiento, que según la doctrina del Tribunal Constitucional en su precitada sentencia 56/1986 puede ser utilizado tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma, presentaba el problema derivado de la ausencia de ninguna previsión relativa a la participación de la Comunidad Autónoma cuando el repetido procedimiento fuese articulado a iniciativa de la Administración del Estado en cuanto competente para la ejecución de la obra sectorial en cuestión.

La ausencia de ninguna referencia en dicho procedimiento a la participación de las Comunidades Autónomas es sin duda atribuible al carácter preconstitucional del artículo 180 de la Ley del Suelo. Esta circunstancia ya fue señalada por el Tribunal Constitucional en su referida sentencia 56/1986, en la que se consideró suficiente la emisión de un informe preceptivo por parte del gobierno autónomo en cuyo territorio se producía el procedimiento antes descrito por la iniciativa de la Administración del Estado. La exigencia de dicho informe preceptivo se ha reiterado posteriormente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal y como es de ver en las Sentencias de 18 de mayo de 1987 (Ar. 5.252) y 16 de febrero de 1988 (Ar. 1.174). La exigencia de dicho informe autonómico cuando se trate de obras promovidas por la Administración del Estado se ha incorporado también al texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 (art. 244.2), aunque tal medida, tal y como he tenido ocasión de poner de manifiesto en otro lugar (PAREJA I LOZANO, 1990), no parece que garantice suficientemente la intervención de la Comunidad Autónoma en las decisiones que afecten a su territorio. En cualquier caso, se pone de manifiesto una vez más la necesidad y conveniencia de integrar los planes y proyectos de obras sectoriales en los instrumentos de planificación física del territorio, lo que sin

duda permite evitar *a posteriori* muchos problemas en su fase de ejecución.

A la vista del contexto descrito cabe preguntarse cuál es el régimen aplicable en cuanto al control urbanístico de las obras hidráulicas. Es significativa a este respecto la ausencia de cualquier referencia en la legislación hidráulica a la cuestión planteada, lo que quizás en parte pueda ser explicable ante las escasas referencias que en general dicha legislación dedica a la problemática de ejecución de las obras hidráulicas. Pese a tal silencio legislativo, que conforme a lo anteriormente expuesto debe llevarnos a la conclusión de que las obras hidráulicas, cualquiera que sea su naturaleza, están en principio sujetas a licencia municipal, algún autor como MENÉNDEZ REXACH (1990) ha puesto de manifiesto que la ejecución de las infraestructuras básicas previstas en un Plan Hidrológico de cuenca y, por supuesto, la de interés general contenidas en el Plan Hidrológico Nacional no precisan la utilización de este procedimiento especial y ello debido a la prevalencia genérica de la planificación hidrológica, debiéndose considerar, por tanto, exentas del principio general de sujeción a licencia urbanística de las obras públicas. En cambio, según señala dicho autor, las obras de ejecución de las restantes infraestructuras hidráulicas deberán ajustarse, como hemos visto anteriormente, a las determinaciones del planeamiento urbanístico y aparecen además sujetas a licencia municipal sin perjuicio de la aplicabilidad del régimen especial del artículo 244 LS/92 para aquellas obras urgentes y que revistan excepcional interés público. Respecto al criterio formulado por dicho autor hay que señalar que, sin perjuicio de que el mismo deba considerarse en principio como coherente ante el indudable interés general de dichas infraestructuras básicas (de hecho no hay ejemplo más dramático de afectación de los intereses locales que el de aquellas obras hidráulicas que implican la desaparición de un municipio, debido a la construcción de una presa o embalse), no es menos cierto, no obstante, que la falta de una previsión expresa al respecto por parte de la legislación hidráulica impide confirmar esta apreciación, ya que el principio de sujeción a licencia urbanística no es ni mucho menos incongruente, como hemos tenido oca-

sión de constatar, con la necesaria prevalencia de otros intereses más generales en caso de disconformidad con el planeamiento urbanístico. Por supuesto que el resto de obras hidráulicas que no reúnan estas características específicas aparecen sujetas con carácter general a dicho procedimiento de control, en el que juegan un papel determinante los conceptos jurídicos indeterminados de urgencia y extraordinario interés público que han sido además objeto de una interpretación bastante amplia por la jurisprudencia.

IV. A modo de conclusión: la operatividad de las evaluaciones de impacto ambiental en la ejecución de obras hidráulicas

Se ha estudiado hasta aquí la diversidad de problemas que plantea la concurrencia entre la planificación y ejecución de obras hidráulicas y las distintas competencias de naturaleza horizontal que concurren sobre el territorio, así como los requisitos para la legitimidad de dichas obras y las cuestiones que respecto al control de las mismas se suscitan. Sin perjuicio de la mayor o menor virtualidad de los procedimientos de adecuación y coordinación examinados, parece claro a mi juicio que el vigente ordenamiento no ofrece unos mecanismos institucionales claros de engarce entre los distintos intereses concurrentes que de forma ordinaria y procedimentalizada garanticen la necesaria articulación entre los referidos intereses.

A los efectos de dar respuesta a esta problemática, sobre todo teniendo en cuenta que en la escala de valores prevalentes hemos podido observar la preponderancia de los valores medioambientales sobre el resto de intereses en conflicto, en plena coherencia además con los principios constitucionales, resulta a mi juicio necesario profundizar en la reflexión sobre la operatividad de una figura de reciente creación en nuestro ordenamiento como es las evaluaciones de impacto ambiental, a fin de determinar su posible operatividad como alternativa procedimental a los problemas de articulación señalados. A tal efecto, la actual regulación de las evaluaciones de im-

pacto ambiental establecida por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de julio, contiene algunos elementos sugestivos en orden a conseguir a través de dicha figura la articulación de los distintos intereses concurrentes sobre el territorio. Puede observarse en este sentido la referencia a los elementos que se deben contener en tales estudios conforme a lo establecido en el artículo 2 del indicado Real Decreto Legislativo, en el que se incluyen aspectos como su incidencia en la utilización del suelo y otros recursos naturales, la evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre aspectos, entre otros, como la población, el suelo, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico, etc. Por otra parte, la realización de dicha valoración de impacto ambiental constituye requisito imprescindible para la ejecución de los proyectos sometidos a tal evaluación, pudiéndose producir la suspensión de las obras en caso de incumplimiento del trámite de evaluación.

Parece pues claro que, al menos desde una perspectiva material, la evaluación de impacto ambiental permite la consideración global de todo el conjunto de intereses implicados en una actuación con proyección sobre el territorio como puede ser la ejecución de obras hidráulicas, y además permite efectuar esta evaluación utilizando como referencia esencial la incidencia medioambiental de tales obras. La profundización y ampliación de los supuestos en que procede la utilización de este procedimiento puede así llegar a tener una gran virtualidad en orden a la necesaria ponderación y articulación de intereses que preside cualquier actuación territorial.

Lo que sucede es que para que las evaluaciones de impacto ambiental lleguen a tener la operatividad que aquí se propone, de tal forma que la valoración de impacto constituya el elemento de referencia para el contenido concreto de los distintos proyectos y su adecuación con las distintas figuras de planificación, garantizando la necesaria ponderación de los intereses concurrentes en la ejecución de las obras hidráulicas y la participación en dicha ponderación de las distintas administraciones implicadas, se requiere una revisión de la actual regulación de esta figura. A tal efecto debería garantizarse en

todo caso la participación en el proceso de evaluación de impacto de todas las instancias administrativas implicadas, ya que a mi juicio resulta ciertamente insatisfactoria la consideración de órgano ambiental contenida en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, conforme a la cual ostenta dicha condición de órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto. Aunque la identificación del órgano ambiental que debería actuar en cada caso excede sin duda del objeto de la presente ponencia, a mi entender debería garantizarse en todo caso una participación sustantiva de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos implicados en aquellos casos en que el promotor de la obra sea la Administración del Estado. Si se garantiza esta participación sustantiva, la declaración de impacto ambiental debería ser el instrumento que, en tanto en cuanto articula la presencia de los distintos intereses implicados, permite legitimar directamente la ejecución de la obra proyectada, debiéndose adecuar al contenido de tal declaración tanto el proyecto que se pretende promover como los distintos instrumentos de planificación física del territorio afectados por el mismo.

En definitiva, la evaluación de impacto ambiental debería ser el elemento de referencia para el ejercicio de las competencias de las distintas administraciones públicas y la garantía de participación de las mismas en dicho procedimiento debería constituir título suficiente para la ejecución de los correspondientes proyectos, todo ello en el marco de una generalización de la utilización de esta figura, actualmente reservada de forma excesivamente restringida a grandes instalaciones, que permitiría un gran avance en la resolución de las dificultades que como se ha visto presenta el sistema actual para la articulación de los distintos intereses concurrentes.

V. Bibliografía citada

BASSOLS COMA, Martín. «Ordenación del territorio y Cuencas Hidrográficas», *RDU*, núm. 80, 1982.

- EMBED IRUJO, Antonio. *La Planificación Hidrológica: régimen jurídico*, ed. Tecnos, Madrid, 1991.
- «El Plan Hidrológico Nacional como norma», *El Plan Hidrológico Nacional*, ed. Civitas, Madrid, 1993.
- FANLO LORAS, Antonio. «La administración hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional», *El Plan Hidrológico Nacional*, EMBID IRUJO, A. (director), ed. Civitas, Madrid, 1993.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. «La planificación hidráulica: Aspectos jurídicos», *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990.
- MENÉNDEZ REXACH, Angel. «Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente», *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990.
- PAREJA LOZANO, Carles. *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. «La Ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías», *REALA*, núm. 226, 1985.
- «Política territorial y de aguas: Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales», *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990.
- QUINTANA LÓPEZ. «Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas», *RAP*, núm. 112, 1987.