

**LA ADMINISTRACIÓN UNITARIA DE LAS CUENCAS/DEMARCACIONES. MODALIDADES TÉCNICAS.
TOMA DE DECISIONES Y GESTIÓN: UNIDAD/PLURALIDAD DE GESTORES**

Esquema

1. Las SSTC 30 y 32/2011 prohíben fragmentar la gestión de las cuencas supracomunitarias. La segunda añade que por ninguna vía (ni siquiera la del 150.2 CE) pueden las CCAA asumir las competencias de gestión en las citadas cuencas (FJ 9). El problema clave es si la unidad de gestión implica la existencia de una administración “única” y si ésta ha de estar residenciada en un solo organismo (de cuenca o, en su caso, demarcación) o puede haber varios. Opiniones doctrinales enfrentadas.
2. ¿Qué quiere decir “gestión”? La STC 194/2004, FJ 10, mantiene que gestión es sinónimo de administración. Si nos atenemos a las definiciones contenidas en la Ley de Aguas [art. 40 bis i)], la “gestión” de los recursos consiste en su protección y en la prestación de los “servicios relacionados con el agua”, que se definen como todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones.
3. Es evidente que no todos estos “servicios” corresponden a los organismos de cuenca. El tratamiento y la distribución, así como la recogida y depuración son, en general, competencia autonómica y municipal. En el ámbito estatal no hay un solo organismo sino varios (Confederaciones Hidrográficas, Demarcaciones de Costas), además del Comité de Autoridades Competentes y podría haber otros si se separara la gestión del dominio público hidráulico de otras funciones (típicamente, obras), como ocurrió en otros momentos con la separación orgánica y funcional entre Confederaciones y Comisarías de Aguas.
4. La prohibición de compartimentar la administración está ligada a la de fragmentar el territorio de la cuenca. Significa, por tanto, que no se puede dividir el territorio de una cuenca supracomunitaria y atribuir su gestión a varias administraciones (la estatal en una parte y las autonómicas en el resto) con las mismas competencias sobre las aguas en cada una de esas porciones del territorio. Esto es lo que prohíbe la Constitución según el TC.
5. Pero la prohibición de fragmentar la cuenca no impide que en ella actúen una pluralidad de Administraciones con competencias diferentes (es decir, basadas en títulos jurídicos diversos). Así ocurre en la actualidad, como hemos señalado, sin que esta situación se haya considerado nunca atentatoria al principio de unidad de gestión.
6. La STC 30/2011 reconoce esta concurrencia competencial, al declarar que al Estado corresponde, en las cuencas supracomunitarias, a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos concretar la administración unitaria de la cuenca, según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas (FJ 11).
7. Esta declaración implica, a mi juicio, que tiene que haber una organización estatal de la gestión de las cuencas supracomunitarias, pero no que ésta tenga atribuidas todas las competencias ni que conste de un solo organismo. La unidad de gestión requiere que las aguas se administren con visión de conjunto y con los mismos criterios, pero no por un solo organismo. Puede haber varios actuando en el ámbito de la cuenca (o la demarcación).

8. La referencia a las diversas modalidades técnicas admisibles para concretar la administración unitaria de la cuenca no debe entenderse aplicable sólo a las opciones organizativas para configurar la administración estatal de la cuenca (órgano sin personalidad, organismo autónomo, entidad pública empresarial, etc.), sino también a la posibilidad de utilizar las técnicas de traslado de competencias previstas en la legislación administrativa general (desconcentración, delegación de competencias, encomienda de gestión, etc.). La STC 30/2011 reconoce que la legislación estatal de aguas pueda conferir a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de “policía del dominio público hidráulico” en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas (FJ 12).
9. En consecuencia, en la STC 30/2011 la expresión administración unitaria de la cuenca (FJ 11) tiene un sentido material u objetivo, no orgánico-subjetivo, lo que significa que puede haber varios órganos con competencias en la gestión unitaria de la cuenca. Esta tesis tiene apoyo en la STC 30/2011, según la cual “cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22 CE -que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse- sólo podría venir de un solo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas” (FJ 9). Esto significa que, manteniendo el principio de gestión por cuencas (demarcaciones), el legislador estatal puede establecer otro modelo organizativo (por ejemplo, integrando los organismos de cuenca y los servicios de costas en una misma estructura) y criterios diferentes para la atribución de competencias (asignando algunas a las Comunidades Autónomas con diferentes títulos jurídicos: delegación, encomienda de gestión, convenios).

Angel Menéndez Rexach