

Índice

Lista de abreviaturas	23
Prólogo	27
Nota preliminar	37
Introducción general	39
Capítulo Primero	
La evolución histórica del Régimen Jurídico de las obras hidráulicas	49
I. Introducción	51
II. La realización de obras hidráulicas en el Antiguo Régimen	53
1. Los distintos regímenes de titularidad y aprovechamiento de las aguas	54
A) El régimen jurídico de las aguas en Castilla. Libertad de aprovechamiento y principio riberiego	54
B) El régimen regaliano de las aguas en la Corona de Aragón. La necesidad de concesión para su aprovechamiento	58
2. La Ilustración y el impulso estatal de las obras hidráulicas en la segunda mitad del siglo XVIII	62
III. La ejecución de obras hidráulicas durante la Monarquía Constitucional decimonónica anterior a la Revolución de 1968	66
1. La tortuosa abolición de los privilegios y señoríos y la unificación del régimen jurídico de aprovechamiento de las aguas	67
2. La aparición de la política de fomento de obras públicas y su manifestación en el ámbito de las obras hidráulicas	70
A) Las primeras manifestaciones de la política de fomento en el primer tercio del siglo XIX	71

B) La consolidación del espíritu de fomento en el segundo tercio del siglo XIX	72
a.– La plasmación del espíritu de fomento en la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados Provinciales de Fomento, de 30 de noviembre de 1833	73
b.– La emanación de una normativa general de obras públicas. La Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas, aprobada por Real Decreto de 10 de octubre de 1845	76
c.– La intervención estatal en materia de aguas y sus aprovechamientos	80
d.– La política de impulso a la ejecución privada de obras hidráulicas	85
e.– La culminación del proceso de regulación de las aguas y su aprovechamiento con la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866	89
IV. El inhibicionismo estatal propio del Sexenio Liberal (1868-1874) y la subsiguiente extinción de la Política de Fomento	92
1. La nueva normativa sobre obras públicas: el Decreto-Ley de 14 de noviembre de 1868	93
2. La normativa liberalizadora específica del sector hidráulico	96
A) La reforma de la Ley de Aguas de 1866 y la limitación de los poderes administrativos con relación a los aprovechamientos hidráulicos	97
B) Un tímido intento de rectificación de la legislación liberalizadora en el ámbito de las obras de riego: la Ley de 20 de febrero de 1870, de Canales y Pantanos de Riego	98
V. Las obras hidráulicas desde la restauración monárquica de 1874 hasta la dictadura de Primo de Rivera	101
1. La formulación de un nuevo marco jurídico general para los sectores de las obras públicas y de las aguas	102
A) La nueva normativa en materia de obras públicas: intervencionismo administrativo y principio de planificación previa ...	102
B) La Ley de 13 de junio de 1879, de Aguas	105
2. La legislación de fomento de las obras de riego	109
A) La Ley Gamazo, de 27 de julio de 1883, de auxilios a canales y pantanos de riego	110
B) El fomento a la ejecución por concesión de pequeñas obras de regadío: la Ley de 7 de julio de 1905	113
3. El regeneracionismo y sus postulados a favor de la ejecución de las obras hidráulicas por el Estado	114
A) Contenido hidráulico del discurso regeneracionista. En particular, los planteamientos de Joaquín Costa	115
B) Manifestaciones legislativas inmediatas del espíritu regeneracionista	120

a. El Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos, de 1902	120
b. La Ley Gasset, de 7 de julio de 1911, de Obras Hidráulicas	120
c. El Plan de Riegos del Alto Aragón y la asunción por el Estado de la ejecución de las obras en él contempladas	123
d. La Ley Cambó, de 24 de julio de 1918, de desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos	126
VI. La política hidráulica durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1931)	128
1.–La política hidráulica como una política integral de aguas y la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas	128
2.–Otras disposiciones normativas en materia de obras hidráulicas	133
VII. Las obras hidráulicas en la Segunda República (1931-1936)	134
1.–El Proyecto de Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 (Plan Lorenzo Pardo)	135
2.–La Ley de 13 de abril de 1932, de Obras de Puesta en Riego: inicio de una política de colonización integral y asunción por el Estado de la ejecución de las obras de riego secundarias	138
VIII. El impulso a las obras hidráulicas durante la Dictadura Franquista	141
1.–El Plan General de Obras Públicas de 1939	141
2.–La política de colonización y el impulso de los riegos	143
A) La política de colonización en la década de los cuarenta y la introducción de la técnica del fomento en la ejecución de las obras de riego secundarias	143
a. La Colonización de Grandes Zonas: Ley de 26 de diciembre de 1939	144
b. Las colonizaciones de interés local: Ley de 27 de abril de 1946	147
B) La política de colonización y los regadíos a partir de la década de los cincuenta y la asunción por el Estado de la colonización integral	149
IX. Conclusiones	152
Capítulo Segundo	
El concepto de obra hidráulica en el Derecho español vigente	155
I. Introducción	157
II. El marco regulador de las obras hidráulicas	158
1. La dispersión normativa y la asistematicidad como notas definitorias tradicionales del régimen jurídico de las obras hidráulicas	160
2. Los caracteres de la regulación de las obras hidráulicas en la legislación de aguas	164

III. La definición legal de obra hidráulica	171
IV. La vinculación entre obra hidráulica y obra pública	177
1. Los controvertidos rasgos definitorios de las obras públicas	177
2. La obra hidráulica pública	189
V. Conclusiones	193
 Capítulo Tercero	
El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de obras hidráulicas	197
I. Introducción	199
II. Determinación de los títulos relevantes en la distribución de competencias en materia de obras hidráulicas	200
1. La pluralidad de títulos implicados en el reparto de competencias sobre obras hidráulicas	201
2. La subsunción de las obras hidráulicas en los títulos competenciales relativos a los recursos y a los aprovechamientos hidráulicos (arts. 149.1-22. ^a y 148.1-10. ^a CE)	203
A) El carácter instrumental de las obras hidráulicas respecto de los aprovechamientos de agua	204
B) Las obras hidráulicas como elemento indispensable para la ordenación de los recursos hídricos (art. 149.1-22. ^a CE)	207
3. La aplicabilidad de los títulos relativos a las obras públicas, al reparto competencial en materia de obras hidráulicas	209
III. La concurrencia de criterios de reparto competencial no coincidentes en materia de obras hidráulicas	213
1. Planteamiento	213
2. El principio de unidad de cuenca y el reparto de competencias en materia de obras hidráulicas	215
A) La identificación de la expresión «cuando las aguas discurren» con la noción de «cuenca hidrográfica»	215
B) El alcance del principio de unidad de cuenca como criterio de distribución competencial	218
a. La cuenca hidrográfica como criterio de distribución de competencias tanto en materia de recursos como de aprovechamientos hidráulicos	218
b. El idéntico significado de la expresión «cuando las aguas discurren» tanto en relación a los recursos como a los aprovechamientos	223
3. El entrecruzamiento del criterio del interés en la distribución de competencias en materia de obras hidráulicas	226

A) El ámbito del interés como parámetro de distribución competencial en materia de obras hidráulicas	226
B) El interés como parámetro cualitativo de distribución competencial con alcance propio e independiente de la cuenca hidrográfica	228
C) El interés como regla de distribución competencial de aplicación conjunta al criterio de la cuenca hidrográfica	233
4. La delimitación del interés respectivo como criterio de reparto de competencias en materia de obras hidráulicas	236
A) Las obras hidráulicas de interés general. Aspectos competenciales	237
a. La definición legal de las obras hidráulicas de interés general en el Texto Refundido de la Ley de Aguas	237
b. Aproximación a las obras hidráulicas merecedoras de ser calificadas como de interés general	240
B) Las obras hidráulicas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma	250
C) Las competencias autonómicas generales en materia de obras hidráulicas. Las obras hidráulicas de interés regional	252
IV. La articulación de las competencias concurrentes en materia de obras hidráulicas	252
1.–Breve referencia a la doctrina constitucional en torno a la articulación de competencias concurrentes sobre un mismo objeto o espacio físico	253
2.–La articulación de la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas	255
3.–El régimen jurídico de preferencias entre las diversas competencias legitimadoras de la ejecución de obras hidráulicas	258
A) La primacía de la competencia estatal en materia de aguas intercomunitarias sobre las competencias autonómicas para implantar obras hidráulicas	259
B) La posición de las competencias estatales para ejecutar obras hidráulicas, frente a las competencias autonómicas sobre aguas y actividades cuyo desarrollo implique la utilización de recursos hídricos	265
4.–Las técnicas de articulación de las competencias sobre obras hidráulicas, con otras atribuciones relativas a sectores materiales susceptibles de verse afectados por la ejecución de aquéllas	268
A) El sometimiento a informes previos	269
a. El sometimiento de las competencias autonómicas en materia de obras hidráulicas a informe del Estado en el ámbito de sus atribuciones	270
b. La sujeción de las competencias del Estado en materia de obras hidráulicas a informe previo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus atribuciones	273
B) El establecimiento por las Comunidades Autónomas de	

autorizaciones adicionales a las estatales para la ejecución de obras hidráulicas	276
V. Conclusiones	280
Capítulo Cuarto	
Las competencias locales en materia de obras hidráulicas	283
I. Introducción	285
II. Las competencias municipales en materia de obras hidráulicas	286
1. Las competencias municipales en materia de obras hidráulicas en la legislación de régimen local	286
A) Antecedentes del carácter municipal de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales en la legislación sobre régimen local	287
B) El alcance de las competencias locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas en la legislación de régimen local vigente	290
2. Las competencias municipales en torno al abastecimiento, la evacuación y la depuración de aguas en la legislación sectorial	295
A) El papel de los Municipios en la prestación de los servicios de abastecimiento, evacuación y tratamiento de aguas en la normativa sanitaria	295
B) Las competencias municipales en materia de suministro, evacuación y tratamiento de aguas en otras legislaciones sectoriales	297
3. Las competencias de los Municipios en la legislación sectorial sobre abastecimiento y saneamiento de aguas	299
A) Las implicaciones competenciales de la legislación estatal básica sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas	300
B) El régimen competencial derivado de la legislación autonómica sobre abastecimiento y saneamiento de aguas residuales	305
a. Cataluña	306
a'. El tratamiento integral del abastecimiento y el saneamiento de aguas	308
b'. El específico régimen competencial en materia de abastecimiento de agua al área de Barcelona	312
b. Madrid	315
c. Navarra	317
d. Valencia	319
e. Asturias	321
f. Murcia	323
g. La Rioja	324
h. Aragón	326
i. Galicia	328
j. Cantabria	330
k. Castilla-La Mancha	332
l. Valoración general del nivel de competencias reconocidas	

a los Municipios en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas por la legislación autonómica específica	334
III. La intervención de la Administración Provincial en materia de obras públicas	336
IV. Conclusiones	339
Capítulo Quinto	
Las obras hidráulicas y la planificación hidrológica	343
I. Introducción	345
II. La planificación de obras hidráulicas como antecedente del actual modelo de planificación hidrológica	350
III. Las obras hidráulicas y los Planes Hidrológicos de Cuenca	357
1. El PHC como marco de referencia en materia de obras hidráulicas	358
A) El PHC como parámetro de valoración de la legitimidad jurídica de las obras hidráulicas	358
B) El alcance efectivo de los Planes Hidrológicos de Cuenca como marco de referencia en materia de obras hidráulicas	359
2. Los Planes Hidrológicos de Cuenca como instrumento de programación de obras hidráulicas específicas	363
A) Las obras hidráulicas de necesaria previsión en los Planes Hidrológicos de Cuenca: las infraestructuras básicas	363
a. El concepto de infraestructura básica derivado de la legislación de aguas	363
b. La postura de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, acerca del concepto de infraestructuras básicas	366
B) La previsión en los Planes Hidrológicos de Cuenca, de obras hidráulicas específicas diversas de las infraestructuras básicas	368
a. La necesidad de legitimación de la previsión de obras hidráulicas no básicas por el Texto Refundido de la Ley de Aguas	368
b. Los límites a la previsión de infraestructuras no básicas en los Planes Hidrológicos de Cuenca	371
c. La previsión de obras hidráulicas en la práctica de los Planes Hidrológicos de Cuenca	373
V. Las obras hidráulicas de necesaria previsión en el Plan Hidrológico Nacional: las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de Cuenca	376
1. Introducción	376
2. La idoneidad del Plan Hidrológico Nacional aprobado por Ley como sede para la previsión de los trasvases	379

3. Delimitación de los trasvases de necesaria inclusión en el Plan Hidrológico Nacional	382
4. Las condiciones de los trasvases entre cuencas hidrográficas	388
A) El papel del Plan Hidrológico Nacional en la definición de las condiciones de los trasvases	388
B) El contenido de las condiciones de las transferencias de agua	390
5. La ordenación de los trasvases en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional	396
VI. Los efectos de la previsión de obras hidráulicas en los planes hidrológicos sobre el régimen de ejecución de las mismas	401
VII. La declaración de obras hidráulicas de interés general	404
1. Delimitación de la problemática objeto de estudio	404
2. Las implicaciones de la calificación de una obra hidráulica como de interés general	406
3. El régimen de solicitudes previas y de legitimaciones para instar la declaración de obras hidráulicas de interés general a través de Ley o de Real Decreto	407
4. El objeto de la declaración de interés general	410
A) El objeto de la declaración de obras hidráulicas de interés general durante la vigencia del originario art. 44 de la Ley de Aguas de 1985	410
B) Los planteamientos contenidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas	413
5. La declaración de obras hidráulicas de interés general a través de Ley	416
A) La utilización de Decreto-Ley como mecanismo de declaración de obras hidráulicas de interés general	416
B) La declaración de obras hidráulicas de interés general a través de las denominadas Leyes «paquete», «abrigo» u «ómnibus»...	419
VIII. Las obras hidráulicas en la planificación hidrológica de la Comunidad Autónoma de Canarias	421
IX. Conclusiones	424
Capítulo Sexto	
Las obras hidráulicas y la planificación general de obras públicas	427
I. Introducción	429
II. La configuración legal del plan general de obras públicas	430
III. Evolución histórica de la planificación general de obras públicas ...	433
1. El Plan General de Obras Públicas de 1939	433
2. El progresivo desplazamiento del Plan General de Obras Públicas. En especial los Planes de Desarrollo Económico y Social	435

IV. La exigencia de una planificación general de obras públicas en el momento presente y la inserción en la misma de las obras hidráulicas	440
V. Los nuevos planteamientos en materia de planificación general de obras públicas: el Plan Director de Infraestructuras	445
VI. Conclusiones	448
Capítulo Séptimo	
La incidencia medioambiental de las obras hidráulicas y su control	451
I. Introducción	453
II. El deber constitucional de valorar las implicaciones medioambientales de las obras hidráulicas	455
III. La evaluación del impacto ambiental de las obras hidráulicas	460
1. Las obras hidráulicas sometidas a evaluación de impacto ambiental	461
2. Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental de las obras hidráulicas. En particular, el órgano competente para realizar la declaración de impacto ambiental	469
3. El objeto de la evaluación de impacto ambiental: la imposibilidad de fraccionar el proyecto a efectos de eludir la evaluación de impacto ambiental	474
4. La evaluación de impacto ambiental de las obras hidráulicas aprobadas por Ley	476
5. La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental ...	480
III. La específica evaluación de los efectos medioambientales de la legislación hidráulica	481
1. El objeto de la evaluación de efectos ambientales regulada en la legislación de aguas	481
2. La utilización de criterios ecológicos como criterios determinantes de la sujeción a estudio de los efectos ambientales	483
3. Aspectos formales y procedimentales de la evaluación de los efectos medioambientales de las obras hidráulicas	484
IV. Conclusiones	486
Capítulo octavo	
La ejecución de las obras hidráulicas	489
I. Introducción	491
II. La dispersión normativa como nota característica en materia de ejecución de obras públicas	494

III. La intervención de la Administración Hidráulica en la ejecución de obras hidráulicas: el papel de las obras en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones hidráulicas	499
1. Introducción	499
2. La concesión de aguas y las obras hidráulicas	500
A) El procedimiento para el otorgamiento de la concesión de aguas	500
B) La modificación de la concesión de aguas	507
a. Modificación a instancia del solicitante de la concesión durante la tramitación de la misma	507
b. Modificación de la concesión con posterioridad a su otorgamiento	508
c. La ejecución de obras adicionales necesarias para la normal utilización de la concesión	513
C) La revisión de las concesiones	514
D) Las obras hidráulicas y la concesión de aguas en el Derecho canario	517
3. La necesidad de autorización administrativa para la ejecución de obras hidráulicas sobre el dominio público hidráulico no adscritas al aprovechamiento de las aguas	518
IV. Los diversos mecanismos de ejecución de obras hidráulicas por la Administración Pública	520
1. Introducción	520
2. La ejecución de obras hidráulicas a través del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio	523
3. El contrato de concesión de obras hidráulicas	526
A) La problemática naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra hidráulica en su regulación originaria	527
a. Introducción	527
b. La delimitación entre concesión de obra pública y concesión de servicio público en la tradición jurídica española	529
c. La concesión de obras hidráulicas como concesión de servicio público que implica la ejecución de obras hidráulicas	545
B) La configuración de la concesión de obras hidráulicas como contrato de concesión de obras públicas en el ordenamiento jurídico vigente	548
C) Las peculiaridades del régimen jurídico del contrato de concesión de obras hidráulicas	553
D) La concesión de obras hidráulicas y la concesión de aprovechamiento hidráulico	557
V. La privatización de la ejecución y explotación de obras hidráulicas mediante la creación de sociedades públicas mercantiles	559
1. La creación de sociedades mercantiles estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas	561

A) El régimen jurídico de las sociedades mercantiles para la construcción y explotación de obras hidráulicas	562
B) Valoración del recurso a las sociedades mercantiles para la construcción y la explotación de obras hidráulicas	570
2. La participación y la colaboración de los Organismos de Cuenca en empresas públicas o privadas para la ejecución y explotación de obras hidráulicas	574
3. La creación de sociedades mercantiles estatales para la ejecución de obras de modernización y consolidación de regadíos	578
VI. La necesidad de licencia urbanística para la ejecución de obras hidráulicas	582
1. El sometimiento general a licencia de las obras hidráulicas de iniciativa privada	583
2. La atenuación de la exigencia de licencia urbanística para la ejecución de obras hidráulicas de promoción pública estatal	587
A) La dispensa de licencia urbanística prevista en el TRLAg para determinadas obras hidráulicas	589
B) Otros mecanismos de elusión de la exigencia de licencia municipal para la ejecución de obras públicas hidráulicas	594
a. La realización sin licencia de usos del suelo contrarios al planeamiento municipal cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan (art. 244 TRLS)	595
b. La jurisprudencia acerca de la exoneración de la exigencia de licencia urbanística para la ejecución de grandes obras públicas	596
VII. Conclusiones	602
Capítulo Noveno	
La financiación de las obras hidráulicas	605
I. Introducción	607
II. Financiación pública y financiación privada de las obras hidráulicas	610
III. Los mecanismos generales de financiación de obras hidráulicas: el canon de regulación y la tarifa de utilización de aguas	617
1. Precedentes normativos	617
A) La Ley de 7 de julio de 1911, de Obras Hidráulicas	618
B) Los Decretos 133 y 144, de 4 de febrero de 1960, de convalidación, respectivamente, de las tarifas de riego y del canon de regulación	621
2. Estructura del canon de regulación y de la tarifa de utilización en el régimen jurídico vigente	626
A) Naturaleza jurídica	627
B) Hecho imponible	629

C) Sujeto activo	631
D) Sujetos pasivos	632
a. La limitación de la condición de sujeto pasivo del canon de regulación a los usuarios de las aguas reguladas	632
b. La posición de las comunidades de suarios en la relación jurídica tributaria	633
E) Base imponible	635
F) Cuota tributaria	636
3. Valoración global del modelo de financiación de obras hidráulicas previsto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Su posible reconducción hacia un único impuesto sobre el uso de agua	638
IV. Los específicos regímenes de financiación de obras hidráulicas asociados a las transferencias de recursos hídricos	645
1. La no necesidad de regímenes económico-financieros específicos para los trasvases	645
2. Aproximación a los concretos modelos económico-financieros articulados por las leyes ordenadoras de los trasvases	646
A) Traslados con un régimen de financiación específico	647
a. El régimen de financiación asociado al trasvase Tajo-Segura	647
b. La financiación de las obras del trasvase Guadiaro-Guadalete	649
c. La financiación del trasvase Tajo-Guadiana	650
B) Traslados que llevan aparejadas fórmulas económicas orientadas a compensar a la cuenca cedente de los recursos hídricos	651
a. El régimen económico-financiero del trasvase de aguas para el abastecimiento urbano e industrial de Municipios de la provincia de Tarragona	651
b. El régimen económico-financiero de la derivación de aguas para el abastecimiento de los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca	654
V. El régimen catalán de financiación de obras hidráulicas	655
1. Introducción	655
2. El canon del agua	658
A) Hecho imponible y naturaleza jurídica	658
B) Sujetos. La peculiar posición de las entidades suministradoras	661
C) La base imponible y la determinación de la cuota tributaria	662
D) La compatibilidad del canon de infraestructura hidráulica con la imposición de contribuciones especiales y tasas. En particular, la relación con el canon de regulación y la tarifa de utilización	663
E) Valoración global del canon del agua como mecanismo de financiación de obras hidráulicas	665
3. El específico modelo de financiación de las obras de regadío	667
4. La financiación de la red básica de abastecimiento de agua al área de Barcelona	669

VI. La financiación autonómica de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de aguas residuales: los cánones autonómicos de saneamiento	671
VII. La financiación de las obras hidráulicas de abastecimiento y saneamiento en la Comunidad Autónoma de Madrid: la cuota suplementaria a las tarifas de abastecimiento y saneamiento	675
VIII. El canon de aducción de Castilla-La Mancha	677
IX. Conclusiones	678
Reflexiones finales	683
Bibliografía citada	693

