

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**F. A. CASTILLO BLANCO**

Público y privado en la defensa del espacio urbano: hacia una necesaria revisión del sistema reaccional vigente

**J. ORTEGA BERNARDO**

Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios

**G. G. RUIZ ZAPATERO**

Los efectos de las leyes tributarias inconstitucionales

# 169

Madrid

Enero/Abril

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



DOCUMENTOS  
Y DICTÁMENES



*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 169,  
Madrid, enero-abril (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE OCTUBRE DE 2004 EN RELACIÓN A LAS CUENCAS INTERNAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VALENCIANA Y DE CASTILLA-LA MANCHA DESDE LA PERSPECTIVA DE SU EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO\*

ANTONIO EMBID IRUJO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

*SUMARIO: Abreviaturas utilizadas.—I. El fallo de la sentencia y referencia a los problemas generales planteados para su cumplimiento.—II. Ejecución y cumplimiento de las sentencias: doctrina general. El supuesto de las sentencias que anulan normas reglamentarias.—III. La extensión de la declaración de nulidad no alcanza a los actos dictados en cumplimiento de las normas que ahora resultan anuladas.—IV. La Administración General del Estado obligada al cumplimiento de la sentencia. La necesaria cooperación de otras Administraciones públicas —las Comunidades Autónomas valenciana y castellano-manchega— para que exista efectivamente dicho cumplimiento.—V. El procedimiento de cumplimiento de la sentencia de 20 de octubre de 2004 debe ser el habitual del traspaso de medios personales y materiales vinculados a las competencias de las Comunidades Autónomas.—VI. Problemática general de la delimitación de las cuencas hidrográficas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha.—VII. La cuestión de la delimitación de las demarcaciones hidrográficas en su aplicación a la cuenca hidrográfica del Júcar y a las «nuevas» cuencas intracomunitarias. Algunas reflexiones prospectivas.—VIII. La necesaria revisión de la organización de la Confederación Hidrográfica del Júcar y los criterios con los que se debería llevar a cabo ésta.—IX. Excurso sobre la posibilidad de encomienda de gestión o de delegación competencial de las cuencas intracomunitarias valenciana y castellano-manchega a favor de la Administración General del Estado (Confederación Hidrográfica del Júcar).—X. La gestión de la cuenca hidrográfica del Júcar por parte de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Un supuesto de gestión sin Plan Hidrológico en la práctica.—XI. Sobre la situación transitoria has-*

\* El texto que sigue es un Informe realizado a petición del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Júcar y relacionado con una sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2004, que ha generado una relativamente intensa polémica doctrinal, lo que quiere decir que nos encontramos ante una sentencia importante y llamada a tener algunos efectos. En esta misma REVISTA, núm. 167, de 2005, págs. 195-221, se ha publicado un comentario de N. GARRIDO CUENCA y de L. ORTEGA ÁLVAREZ favorable a sus tesis. Mi opinión también es favorable a su contenido —el único posible con el derecho que el Tribunal debía aplicar—, con independencia de que —como digo en el texto que sigue— no me parezca fundada jurídicamente la atribución de una cuenca endorreica a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Pero no se trata de entrar en una problemática sobre la que en una u otra dirección ya se ha dicho casi todo, sino de plantear el futuro más o menos mediano a partir del dictado de esta sentencia y en el que tiene que tener una importancia singular la revisión completa de la Ley de Aguas en su Texto Refundido de 2001, cada día más urgente. De eso trata este Informe, que se concluyó a finales de junio de 2005.

La investigación que se publica ahora se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Infraestructuras, valores públicos y medio ambiente» (Ministerio de Ciencia y Tecnología), Referencia SEC2003-08643, del que soy Investigador Principal.

El Informe se publica tras la autorización expresa del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Finalmente debo advertir que el BOE de 6 de marzo de 2006 publica el fallo de la sentencia, con lo que se da cumplimiento a la premisa que se desarrolla en el punto II de este trabajo.

*ta tanto se llegara a la transferencia efectiva de las cuencas intracomunitarias a las Comunidades Autónomas valenciana y castellano-manchega.—XII. Un supuesto particular y específico en función de su consideración individualizada por parte del ordenamiento jurídico: la conducción Júcar-Vinalopó y su afectación por la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004.—XIII. Conclusiones generales.*

#### ABREVIATURAS UTILIZADAS

Arz.	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución española.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
EE.AA.	Estatutos de Autonomía.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
LO	Ley Orgánica.
PHN	Plan Hidrológico Nacional.
RAPA	Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
TS	Tribunal Supremo.

#### I. EL FALLO DE LA SENTENCIA Y REFERENCIA A LOS PROBLEMAS GENERALES PLANTEADOS PARA SU CUMPLIMIENTO

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 aparece como resultado de un recurso de casación interpuesto por un procurador de los Tribunales en nombre y representación de la «Fundación para el Progreso de Albacete» contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 11 de enero de 2002. Esta última se había dictado tras el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma Fundación contra la Orden Ministerial de 13 de agosto de 1999 que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado, como otros Planes Hidrológicos, por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. Quiere decir, por tanto, que era la Administración General del Estado, autora de la Orden recurrida, la que fue demandada en los trámites del recurso contencioso-administrativo indicado. La sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de enero de 2002 rechazó el recurso interpuesto por la citada Fundación, que, disconforme con ese fallo, interpuso el recurso de casación que ha dado lugar a la sentencia que se comenta en este Informe.

Pues bien, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, tras un pormenorizado razonamiento jurídico cuyo contenido es completamente indiferente a los objetivos del presente Informe y, por tanto, no se va a comentar en este lugar (ni siquiera en la aparente inconsecuencia de

declarar como cuenca intracomunitaria a una endorreica que, por definición, no responde al concepto de cuenca hidrográfica que contiene el artículo 16 TRLA, plenamente coincidente, por otra parte, con el concepto de cuenca hidrográfica que maneja la Directiva-marco de aguas y que supone la necesaria conexión con el mar), concluye con un fallo con los siguientes pronunciamientos, tras el más general de la revocación de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de enero de 2002:

- a) Declara la nulidad de una serie de preceptos reglamentarios contenidos en la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 13 de agosto de 1999 que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, en cumplimiento de lo ordenado en su disposición final única.
- b) Declara la nulidad «de las determinaciones normativas del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio que fueron publicadas en los artículos de la Orden Ministerial de 13 de agosto de 1999 que hemos anulado en el pronunciamiento anterior».
- c) Declara que el artículo 2.7 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, que fija el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia ni las de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Esta sentencia ha sido objeto de distintos incidentes de nulidad interpuestos por la Generalidad Valenciana y otros interesados (Comunidades de Regantes, Ayuntamientos, empresas, etc.), incidentes que han sido desestimados por el auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección quinta, de 31 de mayo de 2005. Quiere decirse, por lo tanto, que la sentencia de 20 de octubre de 2004 es firme a todos los efectos (la hipotética presentación por alguien legitimado para ello de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional no afectaría a esta firmeza, con independencia, obviamente, de cuál pudiera ser el contenido definitivo de la sentencia a emitir en su día por el TC) y lo que se plantea en este momento es la problemática derivada del cumplimiento de la misma, que, como se habrá advertido al reproducirse el fallo, supone un triunfo de la entidad recurrente, con la consiguiente anulación de distintos preceptos reglamentarios de autoría de la Administración General del Estado.

Sobre esta cuestión del cumplimiento de la sentencia se le ha preguntado al Catedrático que suscribe, con petición expresa de que en su respuesta lleve a cabo el tratamiento, además, de todas las cuestiones colaterales que puedan plantearse desde el punto de vista de la organización, planificación y gestión de las cuencas hidrográficas afectadas. En aceptación del encargo recibido se emite el presente Informe.

## II. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS: DOCTRINA GENERAL. EL SUPUESTO DE LAS SENTENCIAS QUE ANULAN NORMAS REGLAMENTARIAS

Para comenzar con el trabajo que se me ha encomendado realizar, conviene llevar a cabo un recordatorio de los principios generales constitucionales sobre la ejecución y cumplimiento de sentencias de los Juzgados y Tribunales y, en ese contexto, también al desarrollo realizado por la Ley ordinaria actualmente vigente en la materia contencioso-administrativa, la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa. La problemática mencionada, aun muy conocida, no es ociosa en su presentación en este lugar si se tiene en cuenta la curiosa problemática que existe para el cumplimiento de esta sentencia, y que se irá describiendo poco a poco conforme se vaya avanzando en la configuración de este Informe.

Así, el artículo 117.3 CE indica que:

«El ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

Por su parte, el artículo 118 CE indica que:

«Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto».

Finalmente, no se debe olvidar en esta exposición de preceptos constitucionales el artículo 24 CE en su regulación como derecho fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva, sobre todo a la vista de cómo lo ha relacionado el TC con la ejecución de sentencias.

Pues bien, a la vista de estos preceptos constitucionales queda claro (sobre todo en comparación con el contenido del ordenamiento jurídico anteriormente vigente, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956) que existen dos sustantivos que deben ser tenidos en cuenta en este lugar: ejecución y cumplimiento de las sentencias. La ejecución de las sentencias, en primer lugar, es una competencia de los Tribunales y Juzgados, competencia que, además, se predica como «exclusiva» de los mismos (o sea, excluyente de la participación de otros poderes públicos). Pero, en segundo lugar y desde la perspectiva del «cumplimiento», todos deben cumplir las sentencias y prestar, además, colaboración a los Jueces y Tribunales en las decisiones que éstos adopten para su ejecución.

Posteriormente, la Ley 29/1998 ya citada ha venido a hacer operativos estos preceptos constitucionales concebidos de manera tan general. El Tri-

bunal Constitucional, por su parte, ha dictado desde los primeros tiempos de su actuación una serie de sentencias (32/1982, de 7 de junio; 61/1984, de 16 de mayo; 67/1984, de 7 de junio; 109/1984, de 26 de noviembre, etc., debiendo interrumpir la narración que nos situaría ante una saga casi interminable, dada la problemática presente en esta cuestión) de las que resulta un cuerpo de doctrina que, en lo que pueda ser aplicable al supuesto que nos ocupa, podría sintetizarse a través de estas proposiciones de orden general:

- El derecho a la ejecución de las sentencias forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).
- Corresponde el cumplimiento de la sentencia al órgano que hubiere dictado el acto. Este cumplimiento está configurado como un deber y no como una potestad.
- Si el órgano competente para ello no cumple las sentencias, el Juez o Tribunal puede tomar todas las medidas que estime necesarias para el total cumplimiento del fallo.
- Entre estas medidas, y al margen de las que ya contiene la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, pueden contemplarse también las reguladas por la Ley de Enjuiciamiento Civil, pudiendo incluirse el requerimiento de colaboración de otros entes públicos o personas privadas, pues los Jueces y Tribunales son un poder del Estado y todos los poderes del Estado tienen la obligación de colaboración con ellos.
- El Juez no puede ser enemigo de la ejecución. No puede introducir elementos dilatorios para impedir la real ejecución de una sentencia. Pero tampoco puede extender sus poderes más allá de lo razonable.
- La Administración no puede proceder a cumplimientos ficticios, a la insinceridad de la desobediencia disimulada (STC 167/1987), referencias del TC que deberán tenerse siempre muy presentes en un supuesto de la complejidad que éste tiene a la hora de realizar el cumplimiento efectivo.

Deliberadamente he dejado de lado en esta exposición toda la rica problemática jurídica establecida en el ámbito de la ejecución de sentencias condenatorias al pago de una cantidad líquida, o a la posibilidad de sustitución de una condena por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación.

Y lo he hecho porque en este caso la sentencia que se debe ejecutar y cumplir tiene un contenido peculiar y específico, presente en el fallo que he reproducido en el anterior antecedente: la anulación de una serie de preceptos de unas disposiciones de carácter general y, también, la interpretación conforme a Derecho de otro.

En estos supuestos existe una prescripción específica en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 72.2, con el siguiente tenor:

«La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. *Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada.* También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas».

Es decir, la «ejecución» de esta sentencia (el alcanzar «efectos generales», en la terminología del precepto reproducido) consistirá, simplemente, en la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (es el Diario oficial donde se publicaron originalmente las normas luego anuladas por la sentencia que se comenta) de una noticia sobre la misma conteniendo el fallo y referencia de los preceptos anulados. Esa publicación se realizará por mandato de la Ley y comunicación del Tribunal sentenciador y sin que la misma deba ser excitada por instancia de parte alguna. Defender lo contrario, al margen de constituir una clara infracción de lo previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, supondría nada menos que dejar el estado del ordenamiento jurídico a la mera voluntad de las partes en un proceso, lo que, al margen de ser una completa incongruencia con lo que significa el Derecho en cuanto norma aplicable para todos e indisponible por una mera actuación singular, podría llevar consigo abusos de todo tipo.

Es evidente que lo previsto en el artículo 72.2 LJCA guarda clara relación con los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas (*ex art. 9.3 CE*) y es, sin más, una consecuencia de la sentencia pronunciada con el correspondiente fallo de anulación. En cualquier momento tendrá lugar esa publicación en el *BOE* para general conocimiento de todos (al modo como las normas se derogan por otras normas de igual o superior jerarquía cuando estas últimas, una vez producida su publicación en el mismo diario, entran en vigor), y es en ese mismo momento que «todos», empezando por la misma Administración General del Estado demandada, deberán cumplir lo previsto en la sentencia.

### III. LA EXTENSIÓN DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD NO ALCANZA A LOS ACTOS DICTADOS EN CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE AHORA RESULTAN ANULADAS

Pero, entretanto, conviene ir resolviendo de forma preventiva y precautoria algunas de las cuestiones que se plantearán en el próximo futuro como consecuencia del pronunciamiento anulatorio del TS y de que éste alcance «efectos generales». Entre ellas, y partiendo de la tradición del efecto retroactivo de las decisiones anulatorias, debemos tratar en primer lugar de los efectos hipotéticos que esta sentencia pudiera tener sobre los actos administrativos que hayan podido ser dictados en ejecución de los preceptos que ahora han resultado anulados por la misma.



Digamos en primer lugar algo bien simple: la reproducción del fallo de la sentencia de 20 de octubre de 2004 se ha hecho en el apartado I de este Informe de manera textual para que pudieran advertirse claramente los pronunciamientos del mismo en relación a cuestiones, entre otras, como las que acabo de plantear. Con esas premisas es evidente que la sentencia del TS no se ha referido para nada en su fallo a los actos dictados en ejecución de los preceptos reglamentarios anulados ni, además, podía pronunciarse sobre ellos (por razón del fundamental principio de congruencia *ex arts. 33 y 67 LJCA*), puesto que no existía tal petición por parte del demandante, que, simplemente, había recurrido contra diversos preceptos de la Orden de 13 de agosto de 1999.

Eso quiere decir que, con base en la misma sentencia y sin atender inicialmente a otro tipo de razones jurídicas, ya se puede extraer de lo que se lleva indicado una fácil conclusión: esos actos (por ejemplo, concesiones, autorizaciones, sanciones... todo ello en hipótesis, claro está) permanecen plenamente válidos y efectivos, y así continuará siendo en tanto en cuanto no sean anulados por medio de una actuación válida en Derecho y dirigida específicamente contra ellos.

Pero es que, además, esa conclusión se apoya, por otra parte, en una tradición clara del ordenamiento jurídico español que hoy tiene diversas manifestaciones en normas esenciales, estructurales, de nuestro ordenamiento jurídico.

Así, el artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto relativo a la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos, indica lo siguiente:

«Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; *sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma*» (el resalte tipográfico es, obviamente, mío).

El precepto trata de la revisión de oficio, como decía, técnica que, a instancia de parte o de oficio por la Administración, sirve para declarar la nulidad de los actos administrativos declarativos de derechos y de las disposiciones de carácter general (en este último caso procediéndose sólo de oficio dado que la jurisprudencia no otorga una capacidad de iniciación del procedimiento, fuera de lo que sería un mero derecho de petición, a la actuación de un particular). En relación a esta última circunstancia es donde, lógicamente, aparece esa mención a la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la norma que resulta anulada.

Y de más interés resulta el contenido del artículo 73 de la LJCA, dado que se está haciendo en él directa referencia a las sentencias anulatorias de

disposiciones de carácter general, que es, precisamente, el supuesto sobre el que estamos discutiendo con fundamento en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004. Pues bien, este precepto dice así:

«Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general *no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales*, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente» (el resalte tipográfico es, obviamente, mío).

La referencia del precepto que se acaba de reproducir a que la anulación alcanzara «efectos generales» es, obviamente, al momento de la publicación del fallo de la sentencia en el *BOE*, puesto que es en este caso, y tal y como hemos visto con la reproducción anterior del artículo 72.2 LJCA, cuando tiene lugar tal tipo de efecto, según los mismos términos literales utilizados por tal artículo. No hay, pues, efecto alguno sobre los actos firmes dictados en ejecución de las normas anuladas y hasta el momento en que el fallo se publique en el *BOE*.

Es a partir de ese momento cuando, hipotéticamente, se podrá discutir la validez de los actos dictados en ejecución de las normas anuladas (repto, concesiones, autorizaciones, sanciones, etc.) a través, en su caso, de una acción de nulidad *ex* artículo 102.1 de la Ley 30/1992. El planteamiento que aquí se hace es de mera hipótesis, obviamente, y por tanto no debemos adentrarnos en modo alguno en la solución que debería darse a dicha acción de nulidad más allá de señalar su posibilidad y, con ella, la tramitación que debería dársele y que también está presente en el mismo artículo 102. Lo único que nos interesaba en este momento, conforme al encargo específico que se ha recibido para la emisión de este Informe, es la aclaración de todas las cuestiones que presenta la ejecución y cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, y con relación a los actos dictados en desarrollo y ejecución de los preceptos que han resultado anulados por la misma, es suficiente con lo que ya se ha dicho acerca del estado perfectamente válido de los mismos en este momento.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO OBLIGADA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA. LA NECESARIA COOPERACIÓN DE OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS —LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VALENCIANA Y CASTELLANO-MANCHEGA— PARA QUE EXISTA EFECTIVAMENTE DICHO CUMPLIMIENTO

Como ya he indicado *supra*, el cumplimiento de esta sentencia resulta bien peculiar, pues no es algo que pueda realizar con exclusividad la Administración General del Estado, que es quien fue demandada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad de Albacete que,

tras el avatar desestimatorio previo de la sentencia de la Audiencia Nacional, ha resultado finalmente exitoso ante el Tribunal Supremo. En efecto, el fundamento de la anulación de determinados preceptos reglamentarios estriba en que los mismos se extienden a unas cuencas hidrográficas que, por ser intracomunitarias —por encontrarse incluidas dentro de las Comunidades Autónomas valenciana y castellano-manchega— y hacer éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía mención a competencias específicas en esta materia, resultan ser de competencia de dichas CC.AA., teniendo que ser también éstas las que deberían haber realizado la correspondiente planificación hidrológica y no el Estado.

O sea, y tras esta sentencia, es evidente que las cuencas hidrográficas intracomunitarias no pueden continuar estando en el ámbito de gestión y planificación de la Administración General del Estado, sino que tienen que pasar al ámbito de gestión de las CC.AA. mencionadas. Lo que quiere decir que el cumplimiento de esta sentencia precisa, sí, de la actitud positiva y decidida de la Administración General del Estado para ceder efectivamente las cuencas mencionadas (sea su delimitación geográfica la que fuere, y luego entraré en ese particular), pero también de la actitud positiva de las CC.AA. concernidas, que deben recibir tales cuencas como consecuencia de la sentencia de 20 de octubre de 2004 y para posibilitar su cumplimiento.

Sobre este particular deben establecerse dos premisas claras:

- a) Que, aun no siendo partes en el pleito, las CC.AA. mencionadas están sometidas enteramente igual que cualquier otro poder público o cualquier ciudadano a la obligación de cumplimiento de las sentencias de los Jueces y Tribunales. Los términos del artículo 118 CE que antes reproduce son más que taxativos sobre este particular. Son «todos», hayan sido o no partes en el pleito, quienes deben cumplir las sentencias. Conclusión, por otra parte, enteramente congruente con el contenido tradicional de la cláusula del Estado de Derecho en el que se fundamenta la Constitución (cfr. art. 1).
- b) Los hipotéticos defectos de falta de llamada al pleito de partes implicadas por el mismo y que hubieran podido afectar a la validez de la sentencia ya han sido taxativamente resueltos por el TS en su auto de 31 de mayo de 2005, que decidió, como indiqué *supra*, el incidente de nulidad planteado por distintos interesados rechazando sus fundamentos.

Y junto a estas premisas debe tenerse en cuenta que la competencia de las CC.AA. mencionadas (y la paralela incompetencia del Estado) se deduce del contenido de dos normas más que relevantes del ordenamiento jurídico: los EE.AA. de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad de Castilla-La Mancha. En el primer caso, se trata de lo que indica el artículo 31.16 del Estatuto de Autonomía (aprobado por LO 5/1982, de 1 de julio); en el segundo, de lo que indica el artículo 31.7 (aprobado por LO 9/1982, de 10 de agosto, y modificado por LO 7/1994, de 24 de marzo). Es decir, se trata de normas pertenecientes al bloque de la constitucionalidad (en feliz ex-

presión muchas veces repetida del TC) y que se definen por la Constitución como «norma institucional básica» de las CC.AA. (cfr. art. 147.1 CE) y que, como no podía ser de otra forma, deber ser leídas de forma paralela a lo establecido en el artículo 149.1.22 CE y teniendo en cuenta lo indicado por el TC en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (referencias al precepto constitucional y a la STC que también se contienen en la STS sobre cuyo cumplimiento se informa).

Deben confluír, pues, la voluntad de la Administración General del Estado y la de las CC.AA. mencionadas para hacer realidad el cumplimiento de esta sentencia, para que, una vez más, se haga presente el permanente compromiso de todos en la realización del Estado de Derecho.

La cuestión a determinar ahora es cómo deberá procederse. Ése es el objeto del siguiente apartado del Informe.

#### V. EL PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE 20 DE OCTUBRE DE 2004 DEBE SER EL HABITUAL DEL TRASPASO DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES VINCULADOS A LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Administración General del Estado debe cumplir la sentencia y, además, no puede proceder con actitudes que den lugar a pensar en «cumplimientos ficticios», o con la «insinceridad de la desobediencia disimulada» (cfr. STC 167/1987, muy gráfica en las expresiones utilizadas, que simplemente he reproducido). Cómo deba proceder a tal cumplimiento es algo enteramente congruente con la naturaleza de lo que ha llevado a cabo el TS en su sentencia de 20 de octubre de 2004: un pronunciamiento sobre la extensión y contenido de determinadas competencias estatutarias. Pues bien, con independencia de las lógicas excepciones que pueden pensarse (el establecimiento de los símbolos, la regulación sobre las lenguas oficiales propias en las CC.AA. y cuestiones semejantes y, obviamente, de tono «menor» en relación a las competencias sobre materias concretas), la asunción efectiva por parte de las CC.AA. de las competencias reguladas estatutariamente sobre las distintas materias se hace a través de los acuerdos que se alcanzan en las Comisiones mixtas de transferencias previstas en los distintos EE.AA. [en línea de directo cumplimiento de lo establecido en el art. 147.1.d) CE], acuerdos que son aprobados, conforme a lo regulado por el ordenamiento jurídico, por Real Decreto emitido por el Consejo de Ministros.

Para dejar palmariamente clara su voluntad de cumplir la sentencia, la Administración General del Estado (a través del Ministerio de Administraciones Públicas, que es quien se relaciona ordinariamente con las CC.AA. en cuestiones de este tenor) debe notificar formalmente a las Comunidades Autónomas concernidas su voluntad de proceder al cumplimiento de la sentencia y, a esos efectos, transferirles las cuencas correspondientes. Esta voluntad, llegado el caso, también podría ser objeto de notificación al Tribunal correspondiente (el Tribunal Supremo) y hasta podría ser muy conveniente, para prevenir cualquier posible actuación ante el mismo denunciadora de hipotéticos retrasos, que en la misma fecha que tuviera lu-

gar la notificación formal a las CC.AA. se hiciera lo propio con el órgano sentenciador.

Naturalmente, en esta notificación se haría mención a la necesidad de que se procediera a la reunión de las Comisiones mixtas correspondientes (previstas en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla-La Mancha), no siendo necesario, obviamente, que en este lugar profundice más acerca de las características de tales reuniones, convocatorias, etc.

Insisto en que es absolutamente necesario que el órgano demandado (y que ha perdido el recurso, además) proceda de esta forma actuando a través del Ministerio de Administraciones Públicas, y lo haga de una manera leal y transparente para que no quede ninguna duda de su voluntad de cumplimiento de la sentencia. Es de esperar de las CC.AA. concernidas que, dentro del ámbito de sus obligaciones de cumplimiento de las sentencias establecidas constitucionalmente *ex* artículo 118 CE, respondan de forma positiva a tal notificación, máxime cuando se trata, además, de entregarles la gestión de unos determinados espacios territoriales, lo que incrementa su capacidad de autonomía, su ámbito dispositivo.

Lo que se indica en este lugar acerca de la transferencia de medios personales y materiales se ha hecho de manera puramente ejemplificativa, expositiva. El acuerdo en las Comisiones mixtas se alcanzará de la forma que se alcance. Quizás no haya traspaso efectivo de medios personales. Quizás sólo se trate de medios materiales. O justamente al contrario. Todo ello entra dentro de la capacidad negociadora que no está predicha exactamente por ningún tipo de norma. Se trata, simplemente, de que a través de la negociación entre entes públicos, en esta como en cualquier otra negociación relativa a cualquier clase de transferencia, se traspasen y se reciban los medios que permitan a las CC.AA. cumplir, de la misma forma a como lo hacía con anterioridad el Estado, con las obligaciones y deberes que son ínsitos a cada competencia.

## VI. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA DELIMITACIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS INTERNAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VALENCIANA Y DE CASTILLA-LA MANCHA

Una cuestión al hilo de lo que se indica es la de la delimitación concreta de las cuencas internas de cada Comunidad Autónoma concernida. En la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 de que se trata, la existencia de unas determinadas cuencas intracomunitarias se ha establecido con base en un informe pericial de parte (suscrito por un Catedrático de Geografía), aportado por la entidad demandante y no discutido por la Administración General del Estado, que a esos efectos no ha presentado prueba alguna (ni solicitó el recibimiento del proceso a prueba), sino que, como se informa con exactitud en la sentencia, limitó su respuesta a términos puramente jurídicos.

Y resulta que el TS es con base a este informe de parte, no discutido, como ha establecido la existencia de cuencas intracomunitarias y, por tanto, la competencia sobre las mismas de las CC.AA. Valenciana y de Castilla-La Mancha en los términos que indican sus EE.AA. (Y sin plantearse, insisto otra vez, la posibilidad de existencia de una cuenca endorreica en relación con la definición de cuenca hidrográfica que se contiene en el artículo 16 TRLA.)

La cuestión que puede plantearse, entonces, es si la delimitación contenida en el informe pericial aportado al pleito se impone decisiva y para siempre a la Administración General del Estado y a las CC.AA. concernidas o si éstas, en el marco de la negociación a que se hace referencia en el apartado anterior, o sea, en las respectivas Comisiones mixtas, podrían llegar a una delimitación distinta basada en criterios incontestables desde el punto de vista hidrológico y, en general, técnico.

La respuesta que se puede ofrecer a este interrogante es tan simple como la pregunta: no existe una vinculación sobre las Administraciones públicas del contenido exacto del informe pericial aportado. Sobre el mismo, que versa fundamentalmente sobre cuestiones técnicas, no se puede establecer una absoluta presunción de veracidad, inmovible a cualquier mejor decisión técnica. Lo que sí puede establecerse es que el informe del perito ha afirmado la existencia de cuencas internas de las CC.AA. concernidas y que ello ha determinado un concreto resultado anulatorio sobre unos preceptos reglamentarios que no partían de esas premisas. Es decir, que lo que no podrían las CC.AA. mencionadas y la Administración General del Estado es concluir —paradójicamente— en que no existían en la realidad cuencas intracomunitarias. Esto sí que sería «insinceridad de la desobediencia disimulada», en los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional que he utilizado ya varias veces en este Informe. Las cuencas hidrográficas internas existen, y deben pasar al ámbito dispositivo de las CC.AA. valenciana y castellano-manchega. Su delimitación concreta, sin embargo, puede y debe estar en una norma como el Real Decreto aprobatorio de los trasposos correspondientes de medios personales y materiales y que debe comenzar por la misma descripción formal de lo que se trasposa, pues ésa será la primera vez, entonces, que las cuencas susodichas se verán descritas en un Diario oficial.

Todo lo que se dice se escribe en el mismo espíritu a como los progresos técnicos alcanzan el ámbito del Derecho y determinan cambios en concretas respuestas jurídicas (por ejemplo, en el ámbito de la responsabilidad administrativa, *ex* artículo 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). A esos efectos, parecería muy conveniente que a las Comisiones técnicas que se deberán formar para decidir los límites de las cuencas a transferir se incorporara, o fuera oído de alguna manera, el perito cuyo informe determinó decisivamente el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004. Ello, junto con la máxima cualificación técnica de los componentes de esas Comisiones, será una adecuada garantía para que se alcance la mejor delimitación téc-

nica posible que permita predecir que el valor de la «eficacia» que la Constitución española predica de la Administración pública (art. 103.1 CE) será realizado también en esta ocasión.

#### VII. LA CUESTIÓN DE LA DELIMITACIÓN DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS EN SU APLICACIÓN A LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR Y A LAS «NUEVAS» CUENCAS INTRACOMUNITARIAS. ALGUNAS REFLEXIONES PROSPECTIVAS

La sentencia que se comenta, y respondiendo a una alegación del Abogado del Estado, conoce y razona acerca de la regulación jurídica de las demarcaciones hidrográficas (cfr. art. 16 bis TRLA) y, aunque estima claramente su trascendencia futura para el tema de que trata, opina que ésta no es una cuestión a resolver en el marco del concreto proceso. Y tiene absoluta razón la sentencia comentada, pues la impugnación de la Orden de 13 de agosto de 1999 fue realizada por la entidad albaceteña en un momento en el que las demarcaciones hidrográficas no sólo no formaban parte del Derecho español (el artículo 16 bis procede del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modificó muy variados preceptos del TRLA a los efectos de la transposición), sino que tampoco formaban parte de la Directiva-marco comunitaria, que lleva fecha de 22 de octubre de 2000, muy posterior en su aparición y entrada en vigor (que tuvo lugar dos meses después) a la impugnación de la Orden de 13 de agosto de 1999.

Pero ello no quiere decir que dentro de las cuestiones que se me pide que trate en este Informe —las colaterales a la sentencia y las que van a determinar una concreta forma de organización, gestión y planificación de las cuencas hidrográficas concernidas— no se deba tener en cuenta la nueva delimitación hidrográfica a surgir cuando el Gobierno ponga en marcha la competencia a que se refiere el artículo 16 bis.5 TRLA de delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas, que podría tener alguna trascendencia en el futuro a los efectos, sobre todo, de alcanzar la base territorial más apropiada para la gestión y planificación de las cuencas hidrográficas a que se refiere la sentencia de 20 de octubre de 2004.

Efectivamente, las cuencas que ahora deben pasar al ámbito de las CC.AA. valenciana y castellano-manchega como consecuencia del cumplimiento de la sentencia que se comenta en este Informe son muy reducidas territorialmente y, en el caso valenciano, hasta con discontinuidad territorial, en escasa medida fáciles de gestionar y, desde luego, con una planificación hidrológica de escasa densidad teórica y de reducidos efectos prácticos, al menos en lo que se puede presumir inicialmente. Parece, entonces, que esa demarcación hidrográfica que permite agregar «cuencas vecinas» (cfr. art. 16 bis.1 TRLA) podría ser adecuada al tema que se trata, pudiéndose imaginar conceptualmente una futura demarcación hidrográfica que agrupara el territorio de la cuenca intercomunitaria del Júcar (lo que restaría de ella tras el cumplimiento de la sentencia sobre la que se está informando) con las cuencas internas propias de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana.

Lo que sucede es que esta solución, ideal desde el punto de vista teórico, no cuenta con la adecuada base jurídica en el TRLA, pues la transposición realizada en su momento de la Directiva-marco comunitaria (la que hizo el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, antes mencionada) sólo previó la situación de demarcaciones hidrográficas exclusivamente con cuencas intercomunitarias, por un lado, y exclusivamente con cuencas intracomunitarias, por otro. Y, en relación a las primeras, previó también la existencia de un Consejo del Agua de la demarcación (con cambio del nombre del primitivo Consejo del Agua de la cuenca) y de un Comité de Autoridades competentes, adscritos al Organismo de cuenca aun siendo órganos de la demarcación.

Es posible que en la transposición realizada de esta forma pesaran elementos de índole constitucional, consistentes en pensar que no podría en modo alguno el Estado llevar a cabo una actuación que afectaba a cuencas hidrográficas incluidas en el ámbito de disposición de las CC.AA. En todo caso, nada se opone a que tanto el Estado como una Comunidad Autónoma pudieran pensar, conjuntamente, en que, dada la vecindad de determinadas cuencas y sus características específicas, pudiera ser una solución teóricamente adecuada a las necesidades hidrológicas comunes la de agruparlas en una misma demarcación hidrográfica, lo que tendría su trascendencia, entre otras, a los efectos de contar con un único Plan Hidrológico de cuenca con ámbito de demarcación.

No es en absoluto improcedente pensar que ésta podría ser la situación de unas cuencas como la endorreica castellano-manchega (haciendo ahora caso omiso de la inconsecuencia de haber denominado como cuenca a este territorio dado el incumplimiento, como ya he hecho notar, de la definición de cuenca tanto por la Directiva-marco comunitaria como por el TRLA, textos que presuponen que sólo hay cuenca cuando se da, a la vez, la salida al mar) o las intracomunitarias valencianas, por su extensión difíciles o problemáticas de ser administradas autónomamente.

Es evidente que una cuestión colateral, pero importantísima, a los efectos de prever problemas relativos a la gestión, organización y planificación hidrológica de las cuencas hidrográficas mencionadas, sería la de dotar de la adecuada base jurídica a estas demarcaciones hidrográficas en que confluyen cuencas inter e intracomunitarias y, por tanto, donde se deben ejercitar coordinadamente competencias de la Administración del Estado y de las CC.AA.

Es claro que, sin querer profundizar más, esta base jurídica sólo puede darse con un instrumento de rango legal, en cuanto que es necesaria la modificación del TRLA. Otros problemas relativos a esta actuación (órganos de la demarcación, adscripción de los mismos) deberían ser tratados en un documento de distintas características al presente. Naturalmente que esta base legal debería estar incorporada al TRLA con fecha anterior a la delimitación de una demarcación hidrográfica con las características que se han indicado, y que uno de los fundamentos de tal base legal podría estribar en el convenio que libremente decidieran suscribir Estado y CC.AA. a efectos de la creación de una Demarcación Hidrográfica con estas características.



VIII. LA NECESARIA REVISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CONFEDERACIÓN  
HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR Y LOS CRITERIOS CON LOS QUE SE DEBERÍA  
LLEVAR A CABO ÉSTA

El artículo 27.d) TRLA, cuando trata de la composición de la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca, indica en relación a la representación en ellos de las CC.AA. lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas que hubiesen decidido incorporarse al organismo de cuenca, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25, estarán representadas en su Junta de Gobierno, al menos, por un Vocal. El total de Vocales representantes y su distribución se establecerán, en cada caso, *en función del número de Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca hidrográfica y de la superficie y población de las mismas en ella comprendidas*» (el resalte tipográfico es mío).

Por su parte, el artículo 36.1.c) TRLA, ya modificado por el artículo 129.15 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (la que procedió a la transposición de la Directiva-marco comunitaria), indica sobre la representación de las CC.AA. en el Consejo del Agua de la demarcación (órgano sólo aplicable a las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias) lo siguiente:

«La representación de las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, *se determinará y distribuirá en función del número de comunidades autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las comunidades autónomas participantes, al menos, por un vocal*» (el resalte tipográfico es mío).

El artículo 27.d) TRLA es posteriormente desarrollado por los artículos 29 y ss. RAPA, y el 36 1.c) TRLA por los artículos 53 y ss. RAPA; éstos, por cierto, no adaptados todavía a la transposición de la Directiva-marco que ya ha operado en la norma legal (el TRLA).

En lo que hace referencia a la cuenca hidrográfica del Júcar, el desarrollo y aplicación última de este marco jurídico daría lugar al RD 924/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el Organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Júcar. Sus artículos 4 y 5 dan una determinada representación a las CC.AA. en la Junta de Gobierno y en el Consejo del Agua de la cuenca. Parece claro que esta representación debería ser considerada (y, en su caso, revisada) a la luz de la disminución en superficie y población que habría sufrido la parte intercomunitaria de la Comunidad valenciana y del aumento en las mismas circunstancias que habría tenido la Co-

munidad castellano-manchega en la parte intercomunitaria de la cuenca del Júcar. El resultado de esa revisión no puedo determinarlo desde este Informe, sino sólo indicar su procedencia y criterios para proceder a ella según lo preceptuado por el ordenamiento jurídico.

IX. EXCURSO SOBRE LA POSIBILIDAD DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN  
O DE DELEGACIÓN COMPETENCIAL DE LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS  
VALENCIANA Y CASTELLANO-MANCHEGA A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL  
DEL ESTADO (CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR)

No hay la más mínima duda ni vacilación en lo relativo a la transferencia que debe existir de las cuencas intracomunitarias a las CC.AA. valenciana y castellano-manchega. Pero esa transferencia, que, como ya he indicado, opera sobre superficies poco representativas territorialmente (sobre todo en el caso castellano-manchego), no implica necesariamente que la gestión efectiva de las cuencas deba indefectiblemente ser llevada a cabo por las CC.AA. que las reciben. Desde un punto de vista conceptual —y dejando de lado cualquier consideración política en la que no voy a entrar por faltarme competencia y habilitación para ello—, es pensable que pudieran utilizarse dos instrumentos técnicos que producirían una cierta matización o modulación en el ejercicio de esas competencias. Uno sería la encomienda de gestión, otro la delegación de competencias. A continuación razono en términos jurídico-organizativos lo que representaría cada una de dichas técnicas.

En primer lugar, digamos una evidencia: la utilización de cualquier instrumento de modulación o de matización de las competencias sólo puede proceder una vez que esas competencias se hayan asumido efectivamente a través de la correspondiente transferencia de medios personales y materiales, tal y como se ha indicado *supra* en este mismo Informe. Incluso sería perfectamente posible que en el mismo acto jurídico en el que se procediera a dicha asunción se llevara a cabo, a su vez, la encomienda de gestión o la delegación competencial.

La base jurídica de la encomienda de gestión se encuentra en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Supone siempre la entrega de actividades de «carácter material, técnico o de servicios» (art. 15.1) de la competencia de los órganos o entidades administrativos correspondientes. Quiere decirse, entonces, que no se incluye la adopción de actos administrativos resolutores de cualquier procedimiento, que quedarían reservados siempre a los órganos administrativos de la entidad titular de las competencias (art. 15.2). En el caso concreto, debería realizarse la encomienda de gestión a través de un convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma Valenciana (art. 15.5).

La delegación de competencias de la que se trata en este supuesto sería del tipo de las intersubjetivas, no de las orgánicas (estas últimas reguladas

en lo que se refiere a la legislación básica del Estado en el artículo 13 de la Ley 30/1992, ya citada). No existe una regulación general sobre dicha delegación intersubjetiva en el ordenamiento jurídico, pero no creo que existiera una imposibilidad de proceder a la misma a través, por supuesto, del correspondiente convenio y teniendo en cuenta el modelo en relación a su modo de ejercicio que representaría el artículo 27 de la LBRL en cuanto a la delegación de competencias de la Administración General del Estado y de las CC.AA. en las entidades locales. Al contrario de lo que se ha afirmado en relación a la encomienda de gestión, en este caso la entidad delegada podría dictar actos administrativos que, no obstante, estarían sometidos a una capacidad de dirección y control (a través del correspondiente recurso de alzada) por parte del ente delegante.

Se insiste en que la presente exposición —más que breve— se hace a los solos efectos de una consideración técnica de posibles fórmulas de gestión en relación al cumplimiento de una sentencia que, quizás en sus primeros momentos, pueda presentar algún grado de dificultad que podría ser superado, en hipótesis al menos, por la utilización de técnicas como las indicadas. No se oculta la necesaria consideración política de estas soluciones y, tampoco, las mismas dificultades organizativas de articulación de las mismas, que en las relaciones entre Estado y CC.AA. están prácticamente por nacer todavía. Dicho queda todo ello a los efectos de cumplir, también desde esta óptica, el encargo general de tratar cuantas cuestiones puedan plantearse en el marco del cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004.

X. LA GESTIÓN DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR POR PARTE  
DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR.  
UN SUPUESTO DE GESTIÓN SIN PLAN HIDROLÓGICO EN LA PRÁCTICA

La anulación de un importante número de preceptos tanto de la Orden de 13 de agosto de 1999 como de las determinaciones normativas del RD 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprobaron los Planes Hidrológicos de cuenca y en lo que afectan al Plan Hidrológico del Júcar (vid. el fallo de la sentencia de 20 de octubre de 2004 reproducido *supra*, en el apartado I de este Informe), plantea una importante interrogante acerca de la subsistencia formal de buena parte del contenido normativo de la planificación hidrológica de la cuenca del Júcar y, por tanto y por mera cuestión de consecuencias lógicas, de la gestión de dicha cuenca. No cabe ninguna duda, leyendo, simplemente, la enumeración de preceptos anulados que se contiene en el fallo, que la afección a la parte normativa del Plan Hidrológico del Júcar es muy grande, y ello por la mera razón de que bastantes de los sistemas de explotación, que forman la base de la gestión de las cuencas hidrográficas en general (cfr. art. 73.3 RAPA), estaban formados agregando superficies o cuencas hidrográficas inter e intracomunitarias y que estas últimas, en los términos de la sentencia que se comenta en este Informe, no eran susceptibles de una planificación hidrológica realizada unilateral-

mente por la Administración General del Estado, sino que dicha planificación debiera haber sido realizada por las CC.AA. donde dichas cuencas se encontraban, dado que el 24 de julio de 1998 —fecha del RD por el que tiene lugar la aprobación del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar, como de todos los Planes Hidrológicos intercomunitarios— ambas CC.AA. disponían de suficiente habilitación estatutaria para ello.

Sin necesidad de bajar al detalle de la situación existente en cada sistema de explotación, lo cierto es que, en su conjunto, el resultado tras la sentencia de 20 de octubre de 2004 se asemeja bastante a una situación en la que no existiría, en la mayor parte de las ocasiones, un precepto normativo de Plan Hidrológico que aplicar directamente, es decir, una situación muy semejante a la existente con anterioridad a la aprobación del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar en 1998. Se trataría, por tanto, de indicar en líneas generales cómo podría llevarse a cabo la gestión de la cuenca del Júcar (obviamente, me refiero a la que resta tras la «sustracción» de las intracomunitarias que se entregarían a las CC.AA. valenciana y castellano-manchega) sin Plan Hidrológico con el presupuesto, que parece superfluo decirlo pero que hay que decirlo, de que *dicha cuenca debe seguir siendo gestionada*, no pudiendo darse, en modo alguno, una «pausa» en la gestión de la cuenca del Júcar, pues ello representaría tanto como configurar una Administración hidráulica que, cual Guadiana, surge o se oculta según pautas temporales inexcrutables, algo completamente contradictorio con el parámetro de eficacia con el que la Constitución española configura uno de los principios de actuación de la Administración pública (art. 103.1 CE).

Por otra parte, la sustentación de la postura que se rechaza en el párrafo anterior significaría defender a la vez que debería volver a iniciarse inmediatamente un proceso de planificación de la cuenca ahora restringido a la parte propiamente intercomunitaria, y que en tanto en cuanto no fuera aprobado ese nuevo Plan no podría tener lugar acto de gestión alguna. Si se tiene en cuenta, además, cómo tras la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, mediante la que se procede a la transposición de la Directiva-marco comunitaria, ha cambiado sobremanera tanto la configuración de los Planes Hidrológicos de cuenca como su método de elaboración, la defensa de esta tesis conduce al absurdo y, por tanto, a la negación más descarnada de la propia sustancia de la Administración pública: su carácter servicial para los ciudadanos *ex* artículo 103.1 CE.

Pues bien, pese a la relación tan estrecha que dentro de nuestra legislación de aguas existe entre ley y Plan Hidrológico (sobre todo los Planes Hidrológicos de cuenca, que son el tema que nos ocupa en este Informe), parece bien claro que puede haber gestión y administración de cuencas hidrográficas aun sin Plan Hidrológico, lo que, hablando con más propiedad, quiere decir sin norma expresa de Plan Hidrológico que aplicar en un momento determinado. (Esta parte del Informe que presupone el juicio sobre la naturaleza jurídica normativa de la planificación hidrológica y su relación con la Ley de Aguas la he desarrollado con más profusión en mi libro *La planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991, al que remito *in totum*.)

Esta conclusión, por cierto, ya ha sido defendida por el Tribunal Supremo en algunas ocasiones cuando se trataba de la gestión del antiguo canon de vertidos (el regulado por la Ley de Aguas de 1985), dándose la circunstancia de que el artículo 105 entonces vigente y regulador de tal canon (el canon de vertidos de la Ley de Aguas de 1985 sería sustituido por el canon de control de vertidos, de diversa configuración, a partir de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, aunque la entrada efectiva en vigor de la nueva figura tributaria aún tardaría bastante en producirse) contenía determinadas referencias a la planificación hidrológica de cuenca (en relación a la determinación y revisión de la unidad de contaminación) que condujeron a muy diversos recurrentes a impugnar las exacciones realizadas por los Organismos de cuenca de tal canon por falta de elaboración y aprobación previa del Plan Hidrológico de cuenca. Pues bien, el TS, en una larga lista de sentencias (por ejemplo, las de 22 de febrero de 1996, Arz. 1815; 31 de mayo de 2000, Arz. 4506; 27 de mayo de 2001, Arz. 6717; 1 de junio de 2001, Arz. 6270; etc.) y con razonamientos jurídicos variados pero que hacen referencia siempre a la eficacia en la actuación de la Administración, a lo absurdo de suprimir instrumentos que pueden servir para la lucha contra la contaminación de las aguas, que es el primer valor a defender en la gestión de las aguas, o a la existencia de una Orden Ministerial (provisional) de 23 de diciembre de 1986, ha defendido siempre la actuación de la Administración de exaccionar este canon aun a falta de previo Plan Hidrológico de cuenca.

No me cabe duda de que argumentos semejantes basados en la eficacia de la Administración o en lo absurdo de defender posiciones contrarias serían en una situación de conflicto judicial aplicables (trasladados analógicamente) a la situación ahora creada en la cuenca hidrográfica del Júcar y que debe conducir a la mejor gestión posible de esta cuenca.

La cuestión a dilucidar es, además, si se podría objetivar esta gestión que deberá llevarse a cabo en el futuro enmarcándose la actuación de la Administración pública correspondiente (la Confederación Hidrográfica del Júcar) en una suerte de encuadramiento de contenido jurídico que sirviera para reducir la hipotética discrecionalidad de que gozaría (por ausencia de Plan, norma jurídica) y, a la vez, de elemento garantizador de las posiciones jurídicas de los ciudadanos, que podrían gozar de una suerte de confianza en cuál debería ser la actuación de la Administración hasta tanto en cuanto y por los procedimientos previstos normativamente volviera a existir una planificación hidrológica con todas las premisas y características de tal planificación hidrológica en esta cuenca hidrográfica.

A los efectos de la necesidad de lo que indico puede tenerse en cuenta ejemplificativamente cómo el artículo 59.4 TRLA indica en relación a las concesiones administrativas de aguas lo siguiente:

*«Toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos, con carácter temporal y plazo no superior a setenta y cinco años. Su otorgamiento será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en fun-*

*ción del interés público.* Las concesiones serán susceptibles de revisión con arreglo a lo establecido en el artículo 65 de esta Ley» (el resalte tipográfico es, obviamente, mío).

Este artículo es, sin duda, el más relevante, por su contenido, a los efectos de lo que quiero defender en este apartado del Informe. Nótese que, en primer lugar, hay una referencia al otorgamiento de las concesiones según lo que dispongan los Planes Hidrológicos, lo que plantea inmediatamente y a lo vivo la situación particular que se da en la cuenca hidrográfica del Júcar, donde como consecuencia de esta sentencia ha desaparecido una buena parte del contenido normativo del Plan Hidrológico, debiendo ser aplicable, en general, la conclusión antes alcanzada a los efectos de seguir gestionando esta cuenca hidrográfica. Pero, además e inmediatamente, se indica en el precepto reproducido que el otorgamiento de la concesión será discrecional, pero deberá motivarse la resolución. La cuestión a la que se trata de responder ahora es la de construir unos criterios que sirvan para esta motivación de la resolución administrativa y que la misma no deba ser alcanzada dentro de la más pura discrecionalidad, sin referente o parámetro normativo alguno.

Pues bien, si se repara profundamente en el alcance del fallo de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación con el razonamiento jurídico que lo precede, hay que concluir en que lo cierto es que se trata de un pronunciamiento de nulidad basado en criterios «formales», no en criterios «materiales». Dicho de otra forma: no se han declarado contrarios al ordenamiento jurídico los criterios que sirvieron para configurar la planificación hidrológica de cuenca, sino el resultado formal de los mismos plasmado en unas determinadas normas. Eso quiere decir que esos criterios de gestión pueden seguir siendo perfectamente válidos, en el plano interno de la actividad de los órganos de la Confederación Hidrográfica del Júcar, en lo que sean aplicables a la parte intercomunitaria que reste de dicha cuenca una vez sustraída la correspondiente superficie de las cuencas intracomunitarias.

Estaría capacitado el órgano de gobierno de la Confederación Hidrográfica del Júcar (la Junta de Gobierno), pues, para ratificar la validez de estos criterios materiales que sirvieron para la configuración de la planificación, en cuanto puedan individualizadamente ser válidos para la gestión de la cuenca intercomunitaria. De esta forma se objetivaría la actuación de los órganos administrativos activos de la Confederación (Presidente, Comisario, Oficina de Planificación Hidrológica, por ejemplo), que tendrían un claro elemento de referencia a los efectos de la adopción de los distintos actos administrativos que les corresponden según su respectiva competencia.

Esos actos serían, por ejemplo, los relativos al otorgamiento, modificación, revisión, caducidad de concesiones, otorgamiento o revocación de autorizaciones, sanciones, informe previo de la Oficina de Planificación Hidrológica sobre la compatibilidad de una concesión solicitada con lo previsto en el Plan Hidrológico —que es un supuesto primigenio de la utili-

dad del razonamiento que estoy siguiendo en este momento, como parece más que fácilmente comprensible—; todo lo que es, en suma, actividad administrativa ordinaria de un Organismo de cuenca.

XI. SOBRE LA SITUACIÓN TRANSITORIA HASTA TANTO SE LLEGARA A LA TRANSFERENCIA EFECTIVA DE LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VALENCIANA Y CASTELLANO-MANCHEGA

En todo caso y aun aceptándose el conjunto de soluciones que se van poco a poco desgranando en este Informe en respuesta a la diversa problemática que puede plantearse para el cumplimiento de esta sentencia, es evidente que se va a dar una situación transitoria, de mayor o menor duración, entre el momento en que se publique en el *BOE* el fallo de la sentencia de 20 de noviembre de 2004 (momento en el que alcanza «efectos generales» la declaración de nulidad decidida para diversos preceptos reglamentarios, tal y como indica el artículo 72.2 LJCA, *supra* reproducido) y la transferencia efectiva de medios personales y materiales (acompañada de la delimitación de las cuencas intracomunitarias, tal y como se ha dicho *supra*) a las CC.AA. valenciana y castellano-manchega. La cuestión a plantear en este momento del Informe, entonces, es la de la gestión de las cuencas intracomunitarias durante ese ínterin.

Pues bien, no cabe ninguna duda de que durante ese tiempo —como durante el momento presente— la gestión de las cuencas intracomunitarias puede y debe seguir ejerciéndose con completa legitimidad por la Confederación Hidrográfica del Júcar.

La razón jurídica para llegar a esta conclusión no es otra que la profundización, otra vez, en el significado de la competencia estatutaria sobre aguas y obras hidráulicas en línea paralela a lo que sucede con esta competencia y cualquier otra prevista estatutariamente durante el tiempo que precede al traspaso de los medios personales y materiales necesarios para su gestión. El TC, por cierto, ya se ha referido a ello en su sentencia 209/1990, Fdo. Jdo. 4, que reproduzco a continuación:

«Los anteriores razonamientos insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y a la consolidación del Estado de las Autonomías configurado en nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso, Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por aquéllas. *Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una*

*competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente»* (el resalte tipográfico es, obviamente, mío).

Las palabras del TC son meridianamente claras. Podrá hablarse, sí, de una situación anómala, una situación que es provisional (algunas provisionalidades, por cierto, han durado muchos años en este ámbito de los trasposos de los medios personales y materiales relativos a las competencias a asumir por las CC.AA., siendo ejemplo primigenio de lo que se indica dentro de las aguas y de las obras hidráulicas la reciente transferencia a Andalucía de la cuenca hidrográfica del Sur —con fecha efectiva de 1 de enero de 2005—, veinte años después de la promulgación de la Ley de Aguas de 1985 o diecisiete después de la aparición de la STC 227/1988, que ratificó la validez y adecuación constitucional de lo que se decía en la Ley citada), pero, aun anómala por provisional, no queda otro remedio que concluir en la legitimidad de esa gestión por parte del Estado.

Naturalmente que en el caso que se trata existe una variable nada despreciable como es que la afirmación de la competencia de las CC.AA. indicadas viene por mor de una sentencia del Tribunal Supremo que declara la nulidad de unos preceptos de naturaleza reglamentaria con fundamento en la incompetencia del Estado para promulgarlos. Eso anima a concluir en la necesidad de dar pronto cumplimiento a la sentencia que se comenta en este Informe, pero aun contando con ese hipotético rápido cumplimiento va a existir, sin duda, un tiempo de transitoriedad en tanto que comienza la negociación correspondiente dentro del cual, y con completa legitimidad, deberá seguir gestionando las cuencas intracomunitarias afectadas por dicha sentencia la Confederación Hidrográfica del Júcar a través de sus correspondientes órganos.

Convendría, no obstante todo lo que se ha dicho aquí y para dar mayor seguridad a todo el proceso de continuación en la gestión dada la trascendencia que en los medios —y, por tanto, se supone que también en la opinión pública— ha tenido esta sentencia, que la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Júcar ratificara la continuidad en la gestión hasta tanto tuviera lugar la transferencia de medios personales y materiales mencionada, todo ello a los efectos de amparar todavía más, si cabe, la actuación de los correspondientes órganos. En ese pronunciamiento debería tener un lugar preferente la cita de la STC que antes he reproducido.



XII. UN SUPUESTO PARTICULAR Y ESPECÍFICO EN FUNCIÓN DE SU CONSIDERACIÓN INDIVIDUALIZADA POR PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: LA CONDUCCIÓN JÚCAR-VINALOPÓ Y SU AFECCIÓN POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE OCTUBRE DE 2004

Concluyo el Informe con el comentario y reflexiones que suscita un precepto en donde se nombra específicamente a la sentencia cuyo comentario me ha ocupado y que se encuentra en una reciente Ley. Estoy pensando en la disposición adicional quinta.2 de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que indica lo siguiente:

«La inclusión de la “Conducción Júcar-Vinalopó” en el Anexo II de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, no supondrá en ningún caso la afirmación de su validez frente a la nulidad declarada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de octubre de 2004 en relación con varios artículos del Plan Hidrológico del Júcar».

Para entender esta original disposición a la que se incorpora nada menos que la cita de una sentencia del Tribunal Supremo (lo que, por otra parte, significa y ratifica más, si cabe, la intensidad de la problemática planteada por el cumplimiento de esta sentencia, lo que justifica, entre otras cosas, la emisión de este Informe), debe comenzar por recordarse que, según el artículo 36.5 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional:

«Todas y cada una de las obras incluidas en el anexo II se declaran de interés general con los efectos previstos en el artículo 44.2 y 119 de la Ley de Aguas y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa respecto de la utilidad pública implícita en los planes de obras del Estado».

(Por cierto que la Ley 11/2005 referida, y de cuya cita de una disposición parto en este apartado del Informe, ha añadido dos párrafos a este artículo que no presentan ningún interés por la problemática tratada en este Informe, lo que me exime de cualquier obligación de reproducirlos.)

Y en el Anexo II de la Ley del PHN, dentro de lo relativo a la cuenca del Júcar, aparecía efectivamente la conducción Júcar-Vinalopó, lo que quiere decir que quedaba declarada de interés general en todo caso (al margen de lo que hubiera podido suceder con anterioridad, pues muchas de las obras incluidas en dicho Anexo II ya fueron declaradas con anterioridad de interés general).

Pues bien, la declaración de interés general significa, antes que cualquier otra cosa, la afirmación de competencia del Estado sobre una obra, lo que lleva consigo la afirmación de la competencia estatal para proyec-

tarla, aprobar el proyecto, evaluarlo ambientalmente, contratar las obras y ejecutarlas, y explotarlas finalmente, salvo las delegaciones específicas que, en su caso, puedan hacerse y teniendo en cuenta también la posibilidad —de la que hay múltiples ejemplos— de transferencia de una obra ya ejecutada por el Estado para su explotación a una Comunidad Autónoma.

Pues bien, la relación que trata de establecer la disposición adicional quinta.<sup>2</sup> de la Ley 11/2005 antes reproducida no llega a entenderse bien teniendo en cuenta esa declaración de interés general de una obra y la cuestión, más que afirmada y clara en la jurisprudencia y en la doctrina, de que las obras de interés general pueden declararse por parte del Estado aun dentro de una cuenca intracomunitaria, dado que no hay ningún obstáculo constitucional (cfr. arts. 149.1.22 y 149.1.24 CE) ni, obviamente, estatutario para proceder de esa forma. [Cfr., por todos, A. EMBID IRUJO, «Las obras hidráulicas de interés general», en las págs. 77 y ss. de A. EMBID IRUJO (dir.), *Las obras hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1995.]

En realidad, no es en relación a la obra «Conducción Júcar-Vinalopó» sobre lo que puede tener más interés esta disposición, sino sobre el agua a transportar por dicha obra, y ello teniendo en cuenta que la sentencia de 20 de octubre de 2004 ha anulado los apartados 15 y 16.b) del artículo 24 de la Orden de 13 de agosto de 1999, que fijaban unos determinados volúmenes con destino al área Vinalopó-Alacantí y Marina Baja, para ser, lógicamente, transportados por esta conducción que no se nombra expresamente en estos preceptos anulados, sino que se habla simplemente en ellos de que la «transferencia podrá hacerse efectiva, en su caso, de forma inmediata, *tras la finalización de las correspondientes infraestructuras*» (el resalte tipográfico es mío).

Esta última referencia a una «transferencia» regulada por norma reglamentaria se fundamenta jurídicamente, a su vez, en que cuando el agua se transporta entre ámbitos territoriales incluidos dentro del mismo Plan Hidrológico de cuenca no se considera materia reservada al Plan Hidrológico Nacional [cfr. art. 45.1.c) TRLA] y sobre esa transferencia puede decidir libremente el Plan Hidrológico de cuenca (o la Administración pública competente), como así ha sido.

(Por cierto y en plena concordancia con lo que indico, vid. el artículo 30 de la Orden de 13 de agosto de 1999 —no anulado, por cierto, por la sentencia de 20 de octubre de 2004—, que habla de la aplicación a los «trasvases internos» de los mismos condicionantes que, según el ordenamiento jurídico, se aplicarían a los trasvases incluidos en el Plan Hidrológico Nacional.)

Pues bien, visto todo lo anterior, parece claro que nada en la STS de 20 de octubre de 2004 afecta, ni podría afectar, a la declaración de la obra como de interés general y que, por tanto, pueden proseguir por la Administración General del Estado sin ningún tipo de obstáculo legal los trabajos correspondientes para la realización de dicha infraestructura. Ahora bien, la realización de una obra que no tiene formalmente encomendado el transporte de una serie de volúmenes (por la anulación de los preceptos de la Orden de 13 de agosto de 1999 mencionados) lo que plantea es la necesi-

dad de que los volúmenes a transferir por la misma conducción aparecieran en una norma de rango reglamentario (un Decreto aprobado por Consejo de Ministros) con la plena garantía, por supuesto, de que se trata de agua procedente del ámbito territorial de la cuenca intercomunitaria del Júcar y que es trasladada a ámbito territorial de la cuenca intercomunitaria del Júcar también. Este Decreto, que tendría un cierto carácter «convalidador» de una decisión anulada por motivos formales, no materiales, como ya se ha dicho repetidamente en este Informe, podría ser una de las medidas que siguieran a la transferencia efectiva de las cuencas intracomunitarias a las CC.AA. valenciana y castellano-manchega, pudiéndose incluir en el mismo, igualmente, otras cuestiones de semejante tenor y que el estudio posterior demostrara la necesidad de una clara delimitación normativa a los efectos de dar seguridad jurídica a todos los operadores implicados.

### XIII. CONCLUSIONES GENERALES

Por todo lo cual y sin perjuicio de la lectura completa del Informe, se sintetizan a continuación las siguientes conclusiones generales:

*Primera.*—La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 lleva a cabo la anulación de una serie de preceptos reglamentarios. Conforme a lo preceptuado en el artículo 72.2 LJCA, dicha sentencia tendrá efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y los preceptos anulados en el *Boletín Oficial del Estado*. De ninguna forma dicha publicación procederá a petición de la parte recurrente, de la que en modo alguno depende la ejecución de la sentencia, que constitucionalmente está atribuida a los Jueces y Tribunales.

*Segunda.*—La anulación de los preceptos reglamentarios que lleva a cabo la sentencia de 20 de octubre de 2004 se fundamenta en la incompetencia del Estado para dictarlos, dado que al referirse a cuencas que debían ser gestionadas por las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha en función de lo preceptuado en sus Estatutos de Autonomía, era a ellas a las que correspondía elaborar la planificación hidrológica.

*Tercera.*—El cumplimiento de la sentencia es obligatorio para todos los poderes públicos y para cualquier ciudadano. En primer lugar debe la Administración General del Estado, que fue la demandada originalmente, proceder a su cumplimiento. Ahora bien, para esta tarea deben cooperar inexcusablemente las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha, que deben recibir las cuencas intracomunitarias correspondientes, tal y como se ha indicado en la anterior conclusión. La transferencia de las cuencas debe ser el resultado del acuerdo alcanzado en las Comisiones mixtas de transferencias a que se refieren los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas concernidas. La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, debería invitar a las Comunidades Autónomas concernidas a llevar a cabo

las correspondientes reuniones, siendo muy conveniente que se diera conocimiento al Tribunal sentenciador de esta iniciativa.

*Cuarta.*—En el marco de las reuniones de las Comisiones mixtas de transferencias debería procederse a una delimitación definitiva de las cuencas intracomunitarias a transferir, dado que esta cuestión no fue objeto de discusión con ocasión de la emanación de la sentencia de 20 de octubre de 2004 y es, además, algo puramente técnico. Se deberían formar Comisiones altamente especializadas para ello, a las que sería conveniente invitar a participar u opinar al perito de parte cuyo informe sirvió de base para la adopción de la sentencia del Tribunal Supremo referida.

*Quinta.*—En modo alguno alcanza el pronunciamiento anulatorio de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 a los actos dictados en ejecución de los preceptos reglamentarios anulados. Éstos, conforme a lo regulado en normas relevantes del ordenamiento jurídico español, conservan su validez en tanto en cuanto no sean anulados por medio de procedimientos dirigidos específicamente con esa finalidad.

*Sexta.*—No debe descartarse la posibilidad de formar en el futuro una Demarcación Hidrográfica entre la cuenca intercomunitaria del Júcar y las cuencas que se deben transferir a las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha, habiendo poderosas razones técnicas para ello. En todo caso, falta la adecuada base legal para proceder de esta forma, pudiendo formar parte de esa base legal un acuerdo entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas interesadas.

*Séptima.*—Como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, debería procederse a la revisión de la composición de la Junta de Gobierno y del Consejo del Agua de la cuenca del Júcar por si es necesario introducir alguna variación, dada la modificación de la superficie y población en la cuenca intercomunitaria que experimentarán, como consecuencia del cumplimiento de esta sentencia, las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha.

*Octava.*—En teoría, es pensable una encomienda de gestión o una delegación de competencias para que la Confederación Hidrográfica del Júcar lleve a cabo actividades materiales o actos de gestión en las cuencas que pasan a las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha. En todo caso y al margen de las valoraciones políticas que puedan hacerse y en las que el Informe no entra, sería necesario un convenio para proceder de esta forma.

*Novena.*—La Confederación Hidrográfica del Júcar puede y debe continuar con la gestión de la cuenca hidrográfica del Júcar (intercomunitaria), aun con la anulación de los preceptos reglamentarios a que ha procedido la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004. En todo caso, se asimilaría la situación a la existente antes de que en 1998 se procediera a la aprobación del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar, habiendo el Tribunal Supremo en bastantes ocasiones ratificado la posibilidad de gestión de las cuencas sin previo Plan Hidrológico. No debe olvidarse, además, que la anulación de los preceptos reglamentarios lo ha sido por razones formales, y no por razones materiales, por disconformidad de los

critérios que sirvieron de base a la formación de la planificación con el ordenamiento jurídico. Parecería conveniente que la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Júcar llevara a cabo una ratificación de dichos criterios materiales, en lo que sea posible, a los efectos de facilitar la actividad diaria de los órganos activos de la propia Confederación y ofrecer la máxima seguridad jurídica posible a los ciudadanos que demanden la actividad de dicha Confederación. Esta situación puede prolongarse en tanto en cuanto no tenga lugar la asunción efectiva de las competencias sobre las cuencas intracomunitarias por parte de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional avala esta solución.

*Décima.*—La «conducción Júcar-Vinalopó» sigue estando declarada de interés general y no es afectada en cuanto a esta declaración por la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004. El Estado podrá, por lo tanto, continuar realizando las actuaciones ínsitas a la declaración de interés general. Ahora bien, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 ha anulado algunos preceptos que se refieren a la cantidad de agua a transportar por las infraestructuras declaradas de interés general, aunque lo ha hecho no por motivos materiales, como se indica continuamente en este Informe, sino por cuestiones meramente formales. En todo caso, sería conveniente que el Estado ratificara por una norma aprobada con rango de Decreto las referencias volumétricas a transportar por esta infraestructura, en el bien entendido de que se trata de agua que procede de la cuenca intercomunitaria y se transporta hasta una parte también de la cuenca intercomunitaria.

Éste es mi Informe, que emito en Zaragoza, a 27 de junio de 2005, y que someto gustoso a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Fdo. Antonio EMBID IRUJO

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
  - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su recensión, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00169

19,00 €