

Una introducción jurídica a la planificación hidrológica

Antonio Embid Irujo,
Catedrático de Derecho Administrativo

Un proyecto que en las fechas que se redactan estas líneas (primeros días de febrero de 1993), todavía no tiene un reconocimiento oficial aunque sí un conocimiento y difusión fragmentario, el Plan Hidrológico Nacional, se ha convertido en punto de referencia obligada en el debate social y político del año de después del noventa y dos. Con independencia de las posiciones que cada cuál considere preciso mantener, creo que puede convenirse en que hay un punto común en la polémica: por su contenido, por su significado, nos encontramos ante un documento capital, clave, en la política económica, en la configuración que nuestro país debe presentar en el próximo siglo.

Una contradicción cuyos términos deben señalarse

Llegados a este punto, es obligado resaltar un hecho que, por su profunda significación, no debe pasarse por alto: es lugar común en la doctrina política y económica de los últimos años, la crítica a las pretensiones públicas de ordenar y planificar el desarrollo de la vida de la sociedad. La espontaneidad de las fuerzas sociales, las leyes internas y profundas del mercado, se dice, no pueden ser encorsetadas, enmarcadas, por previsiones públicas que en-

torpezcan ese desarrollo que casi sería de derecho natural. La consecuencia es obvia: cae en picado prácticamente cualquier forma de planificación económica, aún meramente indicativa, porque, lo que en realidad sucede, es que la misma idea de planificación es la que se rodea del descrédito. Una buena muestra de lo que se está diciendo lo constituye el vacío práctico que en nuestro país tiene la previsión de una planificación económica general contenida, nada menos, que en la Constitución en su artículo 131.

Puede decirse con seguridad que la legislación de aguas actualmente vigente exige ineludiblemente la puesta en marcha de la planificación hidrológica para ser, simplemente, coherente, creíble

El anterior párrafo constituye una constatación de un hecho y no es en sí mismo una valoración ni expresión de un juicio: las cosas son así y hay que reconocerlo, simplemente. Sin embargo no deja de llamar la atención como lo que es un discurso general tiene sus excepciones, sus ausencias, sus silencios. La más notable la constituye la planificación hidrológica y, dentro de ella, el Plan Hidrológico Nacional.

En efecto, la Ley de Aguas de 1985 —que entró en vigor el 1 de enero de 1986, precisamente en el mismo momento de la entrada en vigor del tratado de adhesión a la CEE— hizo de la planificación hidrológica una cuestión central del derecho de aguas, llegando a configurarla como una referencia cuasiobsesiva. Prácticamente no hay cuestión en el mundo jurídico de las aguas que no pueda ser modulada, excepcionada, desarrollada, por una futura planificación hidrológica a la que se dedica un Título (arts. 38 y ss.) y un recuerdo constante en todo el articulado de la Ley. Puede decirse con seguridad que la legislación de aguas actualmente vigente exige ineludiblemente la puesta en marcha de la planificación hidrológica para ser, simplemente, coherente, creíble. Es imposible a la larga el funcionamiento de un sistema jurídico abierto en sí mismo, con conciencia de sus limitaciones, con apelación constante a otro instru-

to, es decir por el Gobierno. Nos encontramos, por tanto, ante textos que aparecerán —en su momento— en el Boletín Oficial del Estado y que por su tramitación y contenido se apartan sustancialmente de lo que ha sido usual en la planificación administrativa hasta el momento.

En efecto, por poner ejemplos cercanos en el tiempo y, también, de notable relevancia, puede compararse esta situación con la que tiene lugar en el Plan General de Carreteras o en el Plan Energético Nacional. La política de carreteras o la energética parecen apoyarse, igualmente, en el concepto de Plan pero al revés de lo que sucede en la planificación hidrológica, estos planes tienen una elaboración primero administrativa y luego parlamentaria que no da lugar a ninguna norma jurídica. Los Planes se debaten en el parlamento no como proyectos de Ley, sino como una a modo de información del Gobierno que da lugar en algún caso (Plan energético) a la aprobación de unas resoluciones que no son en sí mismas norma jurídica y, por tanto, no tienen ni para las Administraciones públicas ni para los particulares, la característica fundamental de la norma: la vinculatoriedad. El Plan de carreteras contiene una enumeración de actuaciones y una programación que actúa en función de las dotaciones presupuestarias anuales. El Plan energético es, sin más, una expresión de voluntad parlamentaria que, posteriormente, el Gobierno pondrá en marcha a través de diversos instrumentos (actividad reglamentaria, ejecutiva), pero sin que pueda sentirse obligado, vinculado a ello, por una norma de superior jerarquía, como la Ley, que sería al mismo tiempo el parámetro de la legalidad de la actuación gubernativa.

La planificación hidrológica se sitúa en un plano diametralmente opuesto. El Plan es una norma porque así lo ha concebido la LAg. al describir su régimen jurídico, su contenido, su forma de elaboración. El Plan —sin plantearnos ahora, porque no es necesario, que estemos ante un Plan de cuenca o ante el Plan Hidrológico nacional— es una norma que en ocasiones desarrolla la LAg. y, en otras, la sustituye o aporta planteamientos nuevos no abordados todavía. El Plan se incorpora al orde-

Sólo en el marco de la intervención pública es factible una política hidráulica, una política económica del agua.

namiento jurídico, es parte del mismo, por ello es capaz de crear obligaciones y derechos, de vincular comportamientos administrativos y de suscitar expectativas —que no en estricto sentido directamente derechos— de los particulares.

Hay una voluntad de intervención directa del plan en el mundo de las relaciones administrativas y sociales. No estamos, por tanto, ante meras muestras de voluntad parlamentaria o administrativa sin consecuencias ulteriores o que, en todo caso, difieran sus consecuencias a la realidad de las dotaciones presupuestarias. La planificación hidrológica no es una suma de

La sociedad y las diversas Administraciones de este Estado complejo llamado España se juegan mucho en la elaboración de la planificación hidrológica.

obras hidráulicas ordenadas que sólo necesiten, para su realización, de los caudales presupuestarios votados parlamentariamente. La planificación hidrológica actúa a través de la obra hidráulica pero, sobre todo, a través de la creación de preceptos jurídicos, territorializando el derecho de aguas, adaptándolo a las muy diversas situaciones, suscitando la revisión de concesiones, imponiendo criterios básicos de calidad de las aguas, revisando el régimen de protección de los acuíferos, etcétera.

Es claro, entonces, que la sociedad y las diversas Administraciones de este Estado complejo llamado España se juegan mucho en la elaboración de la planificación hidrológica. Infinitamente más que en las otras formas de planificación reseñadas que son, si se quiere el ejemplo, un primer movimiento, apertura de peón de rey, en la complicada partida de ajedrez que significa la gobernación del Estado y que, necesariamente, debe ir seguido de movimientos de piezas más importantes y, en momentos claves, de enroques. En la planificación hidrológica, sin embargo, el primer movimiento es un jaque directo a la índole de los problemas que haya detectado el Gobierno, en el caso de los Planes hidrológicos de cuenca, o las Cortes Generales en el supuesto del Plan Hidrológico Nacional.

Por ello, también, la elaboración de la planificación hidrológica como norma es específica, especial, distinta a otras. La tradición jurídica particular del derecho de las aguas españolas apoyada siempre —aunque en muy distinta medida según los distintos momentos políticos de nuestra historia— en el concepto de participación, tiene su traslación correspondiente al tema que tratamos. El complicado reparto competencial sobre las aguas continentales entre Estado y Comunidades Autónomas apoyado sobre el dato, inamovible por el mero hecho de una norma jurídica, de la existencia de cuencas intracomunitarias e intercomunitarias determina también esa elaboración singular sobre la que, por cierto, el Tribunal Constitucional en su capital sentencia 227/1988, de 26 de noviembre afirmó sustancialmente su constitucionalidad.

mento —en este caso la planificación— si ese instrumento no aparece, se dilata excesivamente en el tiempo.

Cuestiones más que importantes sobre la utilización de las aguas y los órdenes de preferencia en los usos, la preservación de su calidad, las transferencias hidráulicas entre cuencas (sin pretender agotar los ejemplos), han quedado deferidas a la aparición de una técnica administrativa que tendrá como objetivos «conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales» (del art. 38.1 de la LAg.).

Una contradicción explicable en términos históricos y del mismo significado de la planificación

La evidente contradicción notada tiene una explicación que se puede buscar desde un doble orden de consideraciones: en el rastreo histórico de la idea de planificación de las aguas y en el mismo significado actual de la planificación hidrológica en cuanto que actúa sobre un bien de dominio público.

En cuanto a lo primero y con independencia de referencias —que son claras— a la planificación en los regeneracionistas y en la legislación general de las obras públicas, baste con señalar cómo el nacimiento de las Confederaciones Hidrográficas —el elemento distintivo español quizá más resaltante en el ordenamiento jurídico de las aguas continentales— está vinculado a la idea de Plan. La primera función que para las Confederaciones Hidrográficas se predica en el Real Decreto Ley de 5 de marzo de 1926 es, así, «la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación» (de su artículo 5°).

La planificación preside, entonces, la creación de la nueva Administración hidráulica. Una planificación

La primera función que para las Confederaciones Hidrográficas se predica en el Real Decreto Ley de 5 de marzo de 1926 es, así, «la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación».

que, lógicamente, es por cuencas, pero que por referirse específicamente a la «coordinación» y al «método», al sistema en suma, da buena idea de la voluntad de contemplación integral del fenómeno de la utilización de las aguas como presupuesto indispensable para el desenvolvimiento de la vida económica del país.

Sólo unos años más tarde, la unión entre actividad económica —en ese momento sustancialmente agrícola» y uso de las aguas, pero con referencia ahora al completo territorio peninsular aparecerá en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 suscrito por un Ingeniero, Manuel Lorenzo Pardo, que había adquirido su experiencia profesional más importante al frente de una Confederación Hidrográfica, la del Ebro. La política hidráulica de las últimas décadas ha estado orientada en una u otra medida, a la realización efectiva de las previsiones del Plan de 1933 y, entre ellas, a una de las más significadas por lo que tiene de intuición, de ruptura con un modo tradicional de entender la administración de las aguas: el trasvase Tajo-Segura, descrito y previsto cuarenta años antes de que se realizara.

Pero el significado institucional y el objeto mismo donde actúa la Planificación Hidrológica forma la segunda parte de la explicación que quería llevar a cabo. En efecto, la planificación hidrológica se refiere al agua, a un bien de dominio público y, por tanto, de titularidad pública, colectiva, del Esta-

do. Es imposible, entonces, dejar a las fuerzas del mercado, al desarrollo normal de las cosas, la corrección de los desajustes e imperfecciones en la utilización de un bien que, por esencia, por definición, no pertenece al mercado, está fuera de él. Sólo en el marco de la intervención pública es factible una política hidráulica, una política económica del agua. Lo contrario, necesariamente, desemboca en la frustración, el fracaso o, lo que es más seguro, la apropiación del bien por quienes tengan, dadas sus posibilidades de partida, más oportunidades de hacerlo.

Pero es un bien de dominio público cuyo reparto en el país no se lleva a cabo de una forma proporcional, adecuada a la extensión del territorio o a las necesidades planteadas. La complicada distribución orográfica y climática española concentra desigualmente el recurso y, desde luego, no en la medida suficiente como para permitir extraer todas las potencialidades económicas a las tierras y lugares que por el clima o la facilidad de comunicación pueden ser una fuente de trabajo y, por tanto, de liberación colectiva.

Está en la misma raíz del pensamiento costista la necesidad de una profunda intervención pública para construir presas, canales, obras hidráulicas en suma, que lleven el agua de las montañas donde nace a los lugares donde por la facilidad de los elementos naturales, puede multiplicar la creación de riqueza. La experiencia decimonónica demostró para Costa —y a través de él, para todos— que la iniciativa privada era incapaz de emprender las costosas obras hidráulicas precisas y que sólo la intervención pública en una cuestión como ésta, podía solventar los problemas existentes. Esa es la quintaesencia de la política hidráulica de este siglo.

La Planificación hidrológica como norma jurídica de elaboración participada

La Planificación hidrológica que dibuja la LAg. de 1985 es, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, una norma. El Plan Hidrológico Nacional se aprueba por Ley, es decir por las Cortes Generales. Los Planes Hidrológicos de cuenca, por Real Decre-

En efecto, los planes hidrológicos de cuenca son aprobados por el Gobierno, dije ya, sin distinción entre los que afectan a cuencas inter o intracomunitarias, pero previamente habrá tenido lugar una elaboración en la que el trámite de la aprobación por el Consejo del Agua de la cuenca —precedido por la información pública sobre el proyecto de Directrices— es sustancial. La libertad del Gobierno para modificar el proyecto de Plan que se le eleve desde la cuenca está muy restringida en el caso de las cuencas intracomunitarias —modificación sólo por clara violación del Plan Hidrológico Nacional o de otras partes del ordenamiento jurídico— y es mucho más amplia en las cuencas intercomunitarias en donde el Gobierno podría modificar, para adecuarlo a su propia política hidráulica, el proyecto de Plan aprobado por el respectivo Consejo del Agua.

En el supuesto del Plan Hidrológico Nacional, lo previsto es la formación de un anteproyecto por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que debe ser informado por el Consejo Nacional del Agua. Tras este trámite de informe, el Gobierno formula un Proyecto de Ley que es enviado a las Cortes y tramitado en ellas como Ley.

Ni que decir tiene que aunque en derecho tenga una respuesta muy fácil la posible contradicción entre informes y actuaciones de organismos consultivos y de participación (Consejos del Agua de las cuencas, Consejo Nacional del Agua) y las determinaciones de los órganos que tienen la competencia resolutoria final (Gobierno y Cortes Generales) es más que clara la dialéctica que, en su caso, tendría lugar entre las representaciones de los intereses generales y las de los intereses sectoriales (por muy amplios que sean) que actúan en el mundo del agua.

Norma jurídica relativa a la planificación administrativa. La memoria del plan.

Pero con lo indicado anteriormente no se agotan las virtualidades y características de la planificación hidrológica. Estamos ante leyes y reglamentos que tienen un objeto especial: actúan en el ámbito de la planificación hidro-

La planificación hidrológica de nuestra LAg, como se ha dicho ya, tiene dos manifestaciones: planes hidrológicos de cuenca y Plan Hidrológico Nacional

lógica, es decir en la planificación administrativa con un determinado objeto, en este caso el agua.

Decir, entonces, que nos situamos en el ámbito de la planificación administrativa supone aportar un elemento singular a la norma de la que tratamos. Toda planificación responde a un estudio de la realidad y, en lógica consecuencia, a un diagnóstico y a la aplicación de unas medidas terapéuticas. Partiendo de la última palabra (terapéutica) y de la evidente connotación médica que lleva consigo, es claro que la existencia de un problema a remediar lleva a su conocimiento y descripción amplia y ésta a su vez, a la imaginación de las fórmulas para superar-

La LAg. no puede responder a la pregunta de la prioridad temporal de una forma de planificación porque la estructura misma de poder territorial del Estado se lo impide

lo. Lo que sucede, también, es que la modificación de las condiciones ambientales del problema tiene que conducir también, necesariamente, a la modificación de la terapéutica y que, incluso, la desaparición del problema debería abocar, al final, al cese de las medidas curativas para que no causen por sí mismas, unos problemas, inexistentes.

Lo que quiero decir, en suma, es que una planificación administrativa —en general y, desde luego, también la hidrológica— no es solamente un conjunto articulado de proposiciones normativas sino que aunque ellas son imprescindibles, sólo son comprensibles en función del estudio y conocimiento del problema sobre el que actúan y de la misma pervivencia de éste.

En el ámbito del ordenamiento jurídico de la planificación es la Memoria el documento en el que se sintetiza el estudio, descripción y previsión de las medidas a adoptar. Y es también el mantenimiento de las condiciones descritas en la Memoria lo que justifica que se mantengan en el tiempo, también, las normas adoptadas. Quiere ello decir que no se puede estudiar y considerar, meramente la planificación hidrológica sin la referencia a este elemento imprescindible, la Memoria que sin embargo y por la fuerza de la lógica jurídica no será en ningún momento objeto de aprobación por el Gobierno —en el caso de los Planes de cuenca— ni de las Cortes Generales en el supuesto del Plan Hidrológico Nacional.

La Memoria no será objeto de aprobación específica pero sí, necesariamente, de consideración. Para que los órganos competentes puedan juzgar y debatir sobre los problemas y su diagnóstico. Para que, igualmente, se pueda juzgar y debatir sobre la coherencia entre los problemas y la parte dispositiva, normativa, del Plan: Lo anterior obliga también, ineludiblemente, a prever la difusión generalizada de la Memoria del Plan para cooperar al conocimiento generalizado por la sociedad de los contenidos de una norma jurídica.

Igualmente, la línea de razonamiento que aquí se lleva obliga a pensar

mecanismos permanentes de adaptación del plan a la realidad, a configurar una planificación hidrológica flexible, no dogmática, abierta a las modificaciones que puedan provenir en el campo técnico, en las relaciones sociales, en la variación de los supuestos económicos sobre los que se apoye la norma jurídica. Cualquier plan debe incorporar esos mecanismos de adaptación y la misma mentalidad política y social con la que se contemple el fenómeno de la planificación hidrológica debe estar en la órbita de ese antidogmatismo que será, sin duda, uno de los elementos más saludables en la práctica de la planificación hidrológica.

Las formas de planificación y el problema de la prioridad

La planificación hidrológica de nuestra LAg., como se ha dicho ya, tiene dos manifestaciones: Planes hidrológicos de cuenca y Plan Hidrológico Nacional. La distinción entre ambos radica tanto en la forma de elaboración y aprobación, como en su ámbito territorial de aplicación como, sobre todo, en su distinto contenido. Los Planes de cuenca, como parece más que lógico, adoptan decisiones que operan solamente en el territorio de la cuenca y a partir de los recursos hidráulicos de que dispone la cuenca. El Plan Hidrológico Nacional, por su parte, contempla la completa situación hidrográfica del país solucionando las posibles contradicciones que puedan existir entre los Planes de cuenca y, sobre todo, previendo —si esa es su voluntad— la transferencia de recursos hidráulicos entre cuencas.

Lo que puede plantearse como problema es la cuestión de la prioridad temporal entre las distintas formas de planificación indicadas. Dicho claramente: ¿quién debe ir primero? ¿Debe hacerse la planificación hidrológica a partir de los planes de cuenca y una vez ellos aprobados elaborarse el Plan nacional? ¿Debe hacerse justo lo contrario?

La cuestión, pensable como problema jurídico aunque estos días elevada a categoría de discusión política, no admite respuesta ni sencillas ni unidireccionales. En primer lugar debe ha-

En el supuesto del Plan Hidrológico Nacional, lo previsto es la formación de un anteproyecto por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que debe ser informado por el Consejo Nacional del Agua. Tras este trámite de informe, el Gobierno formula un Proyecto de Ley que es enviado a las Cortes y tramitado en ellas como Ley

cerse una constatación obvia: la LAg. no se plantea expresamente el problema y, por tanto, con la mera consideración del ordenamiento jurídico original en sus textos literales la cuestión no es resoluble. Para la LAg. es indiferente que el comienzo de la planificación se haga por los planes de cuenca o el nacional. Incluso tampoco puede deducirse el mandato jurídicamente vinculante de que deban existir todos los planes de cuenca antes o, en su caso, después del nacional.

Probablemente la LAg. no da una respuesta expresa a esta cuestión porque, tampoco, es posible darla legítimamente en los términos de derecho vigente. Y para ello basta con una mera constatación a partir de algún dato ya proporcionado en estas páginas: existen cuencas inter e intracomunitarias, cuencas que abarcan el territorio de varias Comunidades Autónomas o que están integradas, exclusivamente, dentro del territorio de una Comunidad. En el supuesto de las cuencas intracomunitarias correspondientes a Comunidades Autónomas con competencias en materia hidráulica (ejemplo palmario el de Cataluña y la cuenca antes llamada del Pirineo Oriental), está absolutamente claro en la LAg. y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la elaboración de su Plan corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma aún cuando la aprobación final fuera del Consejo de Ministros. También afirma claramente el Tribunal Constitucional que en los supuestos de

ausencia de realización de la planificación hidrológica por la Administración autonómica, el Gobierno no podría sustituir su ausencia mediante la conocida técnica de la subrogación, estando la solución de la cuestión en la aplicación de los preceptos de la LAg. y del Plan Hidrológico Nacional si existiera. Veamos con palabras textuales del Tribunal Constitucional lo que acabo de resumir:

«Por el contrario, la previsión final del artículo 39.2 de una actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta de Planes hidrológicos de cuenca, no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153). Dicha previsión sólo puede ser aplicable, por tanto a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas, pues en caso contrario sería inconstitucional (...).

Por lo demás, la falta de plan no impide, como es obvio, la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponden en materia hídrica».

Es decir, la LAg. no puede responder a la pregunta de la prioridad temporal de una forma de planificación porque la estructura misma de poder territorial del Estado se lo impide. Si, imaginemos, la LAg. hubiera optado por la prioridad temporal en todo caso de los Planes de cuenca, bastaría con que una Comunidad Autónoma con cuenca propia y competencias en dominio hidráulico, no elaborara su plan para que, adviertase la consecuencia, no pudiera tampoco elaborarse el Plan Hidrológico Nacional dado que no cabría la actitud subrogatoria del Gobierno de la Nación. La misma aberración

ción de la consecuencia informa bien claramente de lo imposible de su mantenimiento.

Presuponer, por el contrario, que necesariamente los Planes hidrológicos de cuenca deberán seguir, y solamente seguir, al Plan Hidrológico Nacional en cuanto que —es la base de este fundamento ideológico— son la forma «natural» de ejecutar el Plan Hidrológico Nacional, lleva igualmente a consecuencias insostenibles. En efecto, también en este caso bastaría la abstención de una determinada Comunidad con cuenca propia —que no es resoluble, insisto, por la actuación subsidiaria del Gobierno tal y como ha indicado el Tribunal Constitucional— para que la virtualidad del Plan Hidrológico Nacional tuviera un punto de partida más que flaco al menos en determinados puntos del territorio del Estado y se hicieran inviables las determinaciones previamente adoptadas por el Plan Hidrológico Nacional.

Lo que sucede es que el problema, en estos términos, está mal planteado. Si la relación entre Plan Hidrológico Nacional y Planes hidrológicos de cuenca se configura de esa forma tan mecánica, como de causa a efecto de tal manera que sin causa —sea ésta cual sea— no hay efecto, no hay, simplemente, forma de realizar efectivamente la Planificación como acaba de advertirse. El sentido del discursar debe cambiar y afirmar, entonces, justamente lo contrario: No hay prioridad necesaria de los Planes de cuenca ni, tampoco, prioridad necesaria del Plan Hidrológico Nacional. No, lo que sucede es que cada Plan juega en su ámbito y con el contenido que le es propio y, en su ámbito y en su contenido, hay auténtica «independencia» de determinaciones con el único horizonte de la LAg. y del resto del ordenamiento jurídico. Más claramente: es perfectamente pensable la elaboración aislada de un Plan Hidrológico de cuenca, en ausencia de Plan Hidrológico Nacional y del resto de Planes de cuenca, teniendo este Plan de cuenca elaborado plena sustantividad, plena eficacia, plena característica de norma. De la misma forma es también perfectamente pensable la elaboración aislada del Plan Hidrológico Nacional, sin planes previos de cuenca e, incluso, sin, nece-

Es perfectamente pensable la elaboración aislada de un Plan Hidrológico de cuenca, en ausencia del Plan Hidrológico Nacional y del resto de Planes de cuenca, teniendo en este Plan de cuenca elaborado plena sustantividad, plena eficacia, plena característica de norma

sariamente, planes posteriores, teniendo el Plan Hidrológico Nacional efectos en la forma, modo y medida que indicara la LAg. y el propio Plan Hidrológico Nacional que, no se olvide nunca este «pequeño» detalle es aprobado mediante Ley.

A partir de estos planteamientos, el discurso deberá girar en torno a las ventajas e inconvenientes de seguirse una determinada política de planificación pero, en cualquier caso, ventajas e inconvenientes alejados de la existencia de unos presupuestos jurídicos que inevitablemente llevarán a adoptar una única determinación.

En ese sentido los argumentos a utilizar serían muy variados y no es éste el lugar donde deba procederse a su exposición exhaustiva. En todo caso recuerdo, simplemente, la existencia como principios jurídicos, también, del de eficacia (con evidente base constitucional) y la posible comparación a llevar a cabo con la planificación urbanística a nivel municipal donde el principio del Plan General previo a cualquier otra planificación derivada —planes parciales o especiales con la poca significativa excepción de algunos Planes especiales en ausencia de Plan General que ha aceptado la jurisprudencia— se ha impuesto jurisprudencial y normativamente después de un comienzo dudoso y tortuoso a la luz de la vieja Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 donde este principio no estaba afirmado de la manera rotunda con que ahora lo recoge la legislación urbanística.

El contenido posible y el contenido necesario del Plan Hidrológico Nacional

La LAg., refiere en su artículo 40 el contenido de los Planes hidrológicos de cuenca y en su artículo 43 especifica las materias que, de abordarse, están reservadas al Plan Hidrológico Nacional. En este punto y con independencia del comentario a la rica problemática jurídica que plantea la cuestión del régimen de las materias a contener en el Plan (para lo que, como en tantas cosas de este artículo me remito a mi libro *La Planificación Hidrológica. Régimen jurídico*, ed. Tecnos, Madrid, 1991), debo destacar solamente que al margen de los contenidos que impone la LAg. y desde la perspectiva del Plan Hidrológico Nacional no puede olvidarse, ni por un momento, que su aprobación por Ley determina la posibilidad de que se aborden con este texto cuestiones que, en principio, la LAg. no reserva al Plan Hidrológico Nacional.

Me explico un poco más sobre una cuestión que podría resultar dudosa en principio. La justificación de lo dicho reside, precisamente, en la reflexión en torno al carácter de Ley de la norma aprobatoria del Plan Hidrológico Nacional: visto esto, está claro que el principio constitucional de la jerarquía normativa quedaría, en todo caso, preservado dado que se usa del instrumento legal y, por ello, no hay ningún inconveniente, poniendo ejemplos concretos, en que la Administración hidráulica o el régimen económico-financiero del dominio público hidráulico, sean objeto de regulación por la misma Ley que apruebe el Plan. Incluso, podría pensarse, habría una muestra de voluntad política, o de comprensión jurídico-pública del complicado mundo de la planificación administrativa, que llevaría —en un proceso más que curioso de continuidad de fenómenos que históricamente han sido muy parecidos— a preocuparse por la configuración de la Administración hidráulica que ha de asegurar la aplicación práctica del Plan y por la participación económica de los ciudadanos en la financiación de las actuaciones que, conforme al Plan, hayan de llevarse a cabo. ■