

# El mercado de recursos naturales escasos en España: mercado de derechos al uso del agua. Funcionalidad, experiencias y doctrina jurisprudencial

## The scarce natural resources market in Spain: water market. Functionality, experiences and jurisprudential doctrine

Teresa María Navarro Caballero<sup>\*,\*\*</sup>

En España, el mercado de aguas se introdujo con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre tras una intensa sequía. Sin embargo, su régimen legal fue tan restrictivo que fue necesario realizar reformas legales para que pudiera aplicarse. En este trabajo se estudia el régimen legal del mercado de aguas español y sus distintas reformas normativas, así como los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos sobre este tema, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

**Palabras clave:** Mercados de recursos naturales, mercados de aguas, escasez, sequía

In Spain, the water market was introduced with Law 46/1999, after an intense drought. However, its legal regime was so restrictive that it was necessary to carry out legal reforms so that it could be applied. This paper studies the legal regime of the Spanish water market and its different regulatory reforms, as well as the jurisprudential pronouncements relapsed, both by the Constitutional Court and the Supreme Court.

**Keywords:** Scarce natural resources market, water market, shortage, drought.

RESUMEN / ABSTRACT

### Introducción

Los mercados de aguas en España, integrados de dos instrumentos distintos pero con una finalidad convergente –el contrato de cesión o bancos de agua y los centros de intercambio de derechos al uso privativo

\* Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Murcia, España. Correo electrónico: tnavarro@um.es

\*\* Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de investigación financiado por la Fundación Séneca-Agencia de la Ciencia y Tecnología de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia “El papel de los mercados del agua en la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas deficitarias” (19325/PI/15), en el marco del PCTIRM 2011-2014. Recibido el 10 de abril y aceptado el 29 de noviembre de 2018.

del agua– constituyen uno de los instrumentos más novedosos de entre todos los recogidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas español (TRLA<sup>1</sup>) que tienden a la redistribución de los recursos hídricos, con la finalidad de optimizar socialmente su uso. Precisamente por tal circunstancia desde su origen se convirtieron en uno de los retos del actual Derecho de aguas español al representar un medio útil que, en conjunción con otros instrumentos de gestión del Dominio Público Hidráulico, permite afrontar la particular y diversa situación hidrológica que caracteriza a España. En efecto, la necesidad de afrontar la recurrente situación de déficit hídrico que en algunas cuencas hidrográficas no es ya solo coyuntural sino, antes al contrario, estructural requiere adoptar una política hidráulica que combine los tradicionales instrumentos de gestión de los recursos hídricos con los más modernos, como los bancos del agua y el contrato de cesión. Estos se convirtieron, así, en la alternativa al tradicional y rígido régimen concesional por presentar atractivos suficientes que aseguren la colaboración del concesionario, de gran trascendencia para la efectividad de su funcionamiento. La experiencia española de estos mercados ha sido considerada como referente en diversos documentos europeos en los que se afronta la lucha contra la escasez y sequía<sup>2</sup>.

## I. El mercado de derechos al uso del agua como un mercado de recursos naturales escasos basado en la participación de los usuarios

### 1. Los instrumentos de mercado: nuevas técnicas de intervención en clave de colaboración

En la actualidad, los instrumentos de mercado se han convertido en una importante herramienta con la que procurar que las relaciones entre economía, competitividad y medio ambiente se desarrollen en términos de colaboración. La realidad evidencia que en España disponemos de instrumentos jurídicos con capacidad para asegurar la tutela del medio ambiente a través de la participación activa de empresas, Administración, consumidores y usuarios, en el marco de un modelo de responsabilidad compartida<sup>3</sup>. Estos instrumentos de mercado se desenvuelven en un contexto caracterizado por la tendencia a la simplificación y liberalización de controles, alejándose del tradicional modelo de orden y control administrativos y conforman una nueva forma de intervención administrativa que busca fórmulas de apoyo a la gestión pública para alcanzar mayores dosis de eficacia administrativa. Pueden concebirse, pues, como una consecuencia más de la crisis de las formas de gestión pú-

<sup>1</sup> Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24/07/2001).

<sup>2</sup> Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la UE (2007) COM 414 Final; Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía (2012) 672 final; Plan para salvaguardar los recursos hídricos en Europa (2012) 673 final.

<sup>3</sup> Coccio et al. 2016, 252-259.

blica que provoca la búsqueda de fórmulas de apoyo para mejorar la eficacia administrativa<sup>4</sup>.

A mayor abundamiento, el objetivo de estas técnicas de intervención es aportar una cierta flexibilidad en la protección y aprovechamiento de los recursos. Teniendo en cuenta que la utilización del mercado como técnica para la protección ambiental responde a la lógica económica, estos mercados de recursos naturales son artificiales, no preexisten a la regulación por lo que el protagonismo público es inevitable si se quieren alcanzar objetivos ambientales o una asignación eficiente de los recursos<sup>5</sup>. Por lo tanto, se crean en el entendimiento de que pueden ser una fórmula adecuada de aprovechamiento de los recursos naturales, en unos casos escasos, como el agua, y en otros que precisan de una intervención que asegure determinados niveles de calidad del recurso, como sucede con la atmósfera<sup>6</sup>. Todo ello al amparo del deber constitucional que obliga a todos los poderes públicos a procurar la utilización racional de todos los recursos naturales.

## 2. El mercado de recursos naturales escasos. Los mercados de derechos al uso privativo de las aguas

El comúnmente conocido como “mercado” del agua o de derechos al uso privativo del agua en España se integra de dos figuras que siendo bien distintas en su funcionamiento tienen, sin embargo, la misma finalidad de reasignación o redistribución de unos recursos escasos de primera necesidad. En efecto, tanto el contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua como los llamados “bancos del agua” –los centros de intercambio de derechos al uso privativo de las aguas– persiguen, mediante la flexibilización del tradicional régimen concesional, optimizar los caudales que ya han sido asignados individualizadamente mediante la correspondiente concesión demanial, y se crearon en nuestro Derecho como una herramienta con la que afrontar una difícil situación hídrica en el país, tras una de las más graves sequías del siglo XX, la que tuvo lugar entre los años hidrológicos 1992-1995.

Desde sus orígenes la mayor polémica que se cernió sobre ellos fue la pretendida “privatización” de los recursos que el contrato de cesión produciría. La lectura de los debates parlamentarios de la Ley que los crea, la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley de Aguas de 1985, dan fe de la controversia apuntada<sup>7</sup>. Ahora bien, la correcta comprensión y encaje de esta figura contractual en nuestro Derecho de aguas exigía recordar que el derecho al uso privativo del agua que otorga la concesión es un derecho real administrativo que ya era susceptible de tráfico jurídico mucho

<sup>4</sup> PALOMAR 2013, 36.

<sup>5</sup> SANZ *et al.* 2013, p. 465.

<sup>6</sup> COCCILO *et al.*, 253.

<sup>7</sup> Al respecto pueden verse, por ejemplo, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 171-8, de 6 de junio de 1999, Serie A.

antes del contrato de cesión<sup>8</sup>. Precisamente, los artículos 63 y 64 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) regulan la transmisión y modificación de las concesiones de aguas, a cuyo amparo existe un tráfico jurídico en el que la autonomía de la voluntad se despliega con gran amplitud, aunque de forma no del todo libre sino intervenido por la Administración hídrica<sup>9</sup>. Como se verá más adelante, este es uno de los argumentos que emplea el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/2011, para declarar la constitucionalidad del contrato de cesión frente a la pretendida vulneración del art. 132 de la Constitución Española (CE) por la alteración del carácter demanial de los recursos hídricos.

Como se sabe, el dominio público se encuentra al margen del tráfico jurídico ordinario, aunque los derechos reales que recaen sobre el mismo pueden ser objeto de negocios jurídicos y su titular siempre ha podido enajenarlos, gravarlos o, incluso, hipotecarlos, como cualquier otro elemento de su patrimonio. Ahora bien, precisamente por la singularidad del objeto sobre el que recaen, la legislación de aguas exige y la Administración hidráulica debe constatar que se cumplan los requisitos específicos de los que dependerá la eficacia del concreto acto de disposición. Así pues, el carácter demanial no impide, solo impone la canalización de ese tráfico jurídico por un circuito diferente al ordinario<sup>10</sup>. Por lo tanto, siendo consustancial al contrato de cesión un efecto jurídico menor que la propia transmisión de concesiones no puede afirmarse que aquel a diferencia de esta represente una ruptura de la demanialidad de las aguas sobre las que recae por implicar la privatización de las mismas<sup>11</sup>.

Sin embargo, la transmisibilidad y modificación de los títulos concesionales tenía un potencial limitado para corregir situaciones de desequilibrio hídrico en muchos casos estructural y que precisaban respuestas inmediatas de la Administración, lo que en buena medida se debía a los largos procedimientos administrativos en que aquellas tenían lugar. En efecto, la rigidez del sistema concesional lo hacían poco dinámico para una gestión rápida y eficaz de los recursos hídricos acorde con la premura de las demandas, especialmente en épocas de sequía, y la celeridad de los nuevos tiempos. Todo ello era comúnmente reconocido y en buena medida determinó la incorporación del contrato de cesión en la legislación de aguas con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Pero el legislador, fiel a los principios de nuestro Derecho de Aguas, en el que el sistema concesional es la piedra angular de la gestión integral de nuestros recursos hídricos optó por conjugar los instrumentos de gestión tradicionales con figuras de nuevo cuño que permitieran potenciar y alcanzar la máxima eficiencia en el uso de los recursos hídricos disponibles, mediante su reasignación voluntaria entre los propios titulares.

<sup>8</sup> Dejo constancia de ello en Navarro 2017, 101 y ss., y en Navarro 2008, 104.

<sup>9</sup> MENÉNDEZ 1996, 159.

<sup>10</sup> ESTEVE PARDO 2003, 751.

<sup>11</sup> NAVARRO 2008, p. 104.

De tal forma, el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas es una nueva categoría contractual que, reactivando el principio de participación de los usuarios, opera sobre los títulos concesionales existentes y, por lo tanto, sobre recursos ya concedidos, lo que habría de conseguir una reasignación más eficiente de los recursos hídricos. Esto produciría su optimización social pues, en última instancia, habría de contener la demanda al fomentar el ahorro de los recursos disponibles que podrían ser objeto de cesión, y lo haría incentivando a los concesionarios afectados mediante su participación directa en la operación de redistribución.

Todo lo anterior era el resultado esperado del funcionamiento normal del contrato de cesión (y de los bancos del agua que, no olvidemos, perseguían el mismo fin). Sin embargo, por diversas circunstancias fruto de la combinación de su régimen legal restrictivo, de su falta de desarrollo reglamentario y del rechazo que siempre ha generado este instrumento, la realidad ha ido por otros derroteros y los contratos de cesión (como los bancos del agua) tardaron en ponerse en funcionamiento. Solo cuando se acometieron los cambios normativos flexibilizando su régimen jurídico (paradójico, en un instrumento que vino a flexibilizar el régimen concesional general), se desarrolló reglamentariamente, en lo que el reglamentador se tomó su tiempo, tardando cuatro años en aprobar la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) y en circunstancias excepcionales (en un importante episodio de sequía, el de los años hidrológicos 2006-2010), el contrato de cesión y los bancos del agua se pusieron en marcha y alcanzaron el efecto pretendido, logrando la reasignación temporal (y geográficamente limitada) de los recursos hídricos. Pero a pesar de lo limitado de sus efectos por la timidez con la que se han puesto en práctica (largos procesos para su autorización y constante impugnación judicial de los contratos autorizados), el contrato de cesión y los bancos de agua han demostrado el potencial que tienen como instrumento de gestión. No en vano fueron una de las principales herramientas con las que se pudo encarar la importante sequía de la primera década del 2000 en el sureste peninsular.

En las líneas que siguen, intentaremos relatar todo lo anterior y después de una breve aproximación al régimen legal del contrato de cesión, en el que se incidirá especialmente en los cambios normativos operados para impulsarlo, nos adentraremos en el estudio de la doctrina constitucional y jurisprudencial recaída. Habiéndome pronunciado ya en extenso sobre el régimen jurídico del contrato de cesión en otro lugar<sup>12</sup>, la primera parte del trabajo habrá de ser puramente testimonial, su exposición aquí únicamente responde a la intención de facilitar al lector la comprensión de la categoría general como paso previo para el estudio de la doctrina jurisprudencial.

---

<sup>12</sup> NAVARRO 2007 y NAVARRO 2016.

## II. La cesión de derechos al uso del agua. Régimen jurídico general y cambios normativos

1. Aproximación al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas a través de su concepto

En virtud del contrato de cesión un concesionario puede ceder temporalmente a otro de igual o mayor rango la totalidad o parte de los derechos de uso del agua que le corresponden, previa autorización administrativa, pudiendo mediar contraprestación económica y permaneciendo, en todo caso, la titularidad de la concesión cedente. Como se desprende de la anterior definición, este contrato está acotado por unos límites de diversa índole que restringen su empleo y que acreditan por lo tanto el carácter restrictivo con que en última instancia se ha creado en nuestro Derecho.

El límite que originariamente suponía un importante freno a su puesta en funcionamiento era el que recaía sobre los sujetos que podían celebrar el contrato de cesión. Siendo un instrumento que perseguía la reasignación de los recursos hídricos ya concedidos, sin incremento de la demanda, parece lógico que su elemento subjetivo estuviera cuidadosamente delimitado. Sin embargo, otras limitaciones jurídicas y fácticas terminaron bloqueándolo hasta tal punto que hubo de acometerse su revisión.

2. Los sujetos que pueden celebrar el contrato de cesión

- a) *Régimen general: pueden ser cedentes y cesionarios los concesionarios y titulares de derechos al uso privativo de las aguas. Especial consideración de los titulares de aprovechamiento temporal de aguas privadas*

De conformidad con el artículo 67 del TRLA, el elemento subjetivo del contrato se conforma en virtud de una triple limitación pues solo podrán ser cedentes y cesionarios los concesionarios y los titulares de derechos al uso privativo de las aguas de igual o mayor rango, según el orden de preferencia establecido en el Plan de Hidrológico de Cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del TRLA, no pudiendo ceder los titulares de usos consuntivos a otros que no lo sean. De acuerdo con los arts. 52, 54 y 59 del TRLA el derecho al uso privativo de las aguas únicamente se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico desarrolló este inciso legal y, en lo que constituye una clara apuesta por la transformación de los derechos privados en concesión, incorporó una categoría nueva, lo que no ha estado exento de controversia considerándose incluso ilegal. El artículo 343 del RDPH establece que, a efectos del contrato de cesión, deben considerarse "concesionarios y titulares de derechos al uso privativo de las aguas", de un lado, los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas<sup>13</sup> y, del otro,

<sup>13</sup> Conviene aclarar que forman parte de dicha categoría subjetiva los titulares de aprovechamientos de aguas públicas conforme a la legislación anterior en virtud de concesión administrati-

“los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de Aguas conforme a las disposiciones transitorias segunda y tercera de la legislación de aguas”. Los titulares de aprovechamientos de aguas privadas se inscriben en la Sección C del Registro de Aguas, en el que la unidad de inscripción es el aprovechamiento de aguas<sup>14</sup> siendo las características del aprovechamiento y los detalles que se hacen constar en tal inscripción los mismos que para las inscripciones de las concesiones, que se practican en la Sección A<sup>15</sup> salvo, claro está, lo relativo al plazo concesional, pues la fecha de extinción de estos derechos es el 31 de diciembre de 2035<sup>16</sup>. A los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas que hayan inscrito en el Registro de Aguas su derecho conforme a las Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª del TRLA les será respetado su derecho por un plazo de cincuenta años desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas, teniendo después un derecho preferente para obtener la correspondiente concesión.

Así pues, los sujetos a los que se permite celebrar el contrato de cesión en virtud del desarrollo reglamentario son los que han inscrito sus derechos de aprovechamiento en el Registro de Aguas obteniendo el reconocimiento de su aprovechamiento y la protección que otorga el Registro de Aguas, de una manera similar a los titulares de la concesión. Si bien la intención del legislador de incentivar el traspaso al régimen concesional persigue un fin loable no puede, sin embargo, articularse por vía reglamentaria. Sería en consecuencia recomendable proceder a la reforma del art. 67 del TRLA para darle cabida junto con aquellos usuarios que no siendo concesionarios se incorporaron al elemento subjetivo del contrato de cesión por la vía del Real Decreto Ley 15/2005, por ser titulares de derechos derivados de leyes especiales.

Como acabo de señalar, esta incorporación reglamentaria debe encajarse en la constante intención de atraer a los titulares de aguas privadas al régimen jurídico público, ofreciendo incentivos a dicha transformación y recompensando por esa inscripción. Esta es la razón por la que, contrariamente, aquellos titulares de aguas privadas que no habiendo accedido al Registro

---

va o prescripción acreditada a que se refiere la Disposición Adicional primera del TRLA y siempre que soliciten su inscripción en el Registro de Aguas si no tienen inscritos sus derechos.

<sup>14</sup> Arts. 189 y 192 del RDPH.

<sup>15</sup> En la Sección A se inscriben las concesiones de aguas superficiales o subterráneas; reservas constituidas a favor de las Confederaciones Hidrográficas de conformidad con el artículo 43 del texto refundido de la Ley de Aguas; autorizaciones especiales a las que se refiere el artículo 59.5 del texto refundido de la Ley de Aguas; los provenientes del anterior Libro de Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas; y otros derechos adquiridos por título legal. También en esta sección A se inscribirán las concesiones de aguas procedentes de recursos no convencionales como aguas desalinizadas, aguas regeneradas u otras fuentes alternativas, así como las autorizaciones de reutilización (art. 189.3 del RDPH).

· Asimismo se facilita el traslado de asientos ya que a solicitud de los titulares y siempre que no se incrementen los caudales totales utilizados ni se modifiquen las condiciones o régimen de aprovechamiento, el Organismo de cuenca, previa revisión de los aprovechamientos y con la limitación del plazo concesional hasta el 31 de diciembre de 2035, efectuará el traslado de los asientos de la Sección C a la Sección A del Registro de Aguas.

<sup>16</sup> Art. 193.1 del RDPH.

de Aguas simplemente estén inscritos en Catálogo de Aprovechamiento de Aguas Privadas no puedan celebrar el contrato de cesión, a menos que transformen su derecho privado en concesión de aguas públicas e insten su inscripción en el Registro de Aguas. En este caso, dicha solicitud de inscripción deberá constar tanto en el contrato de cesión como en la solicitud de la autorización del contrato. Una vez más, constatamos el incentivo a la transformación en concesión de los derechos privados.

En la medida en que los titulares de aprovechamientos *ex lege*<sup>17</sup> han de considerarse titulares de derechos al uso privativo de las aguas habría de reconocérseles la posibilidad de que puedan celebrar el contrato de cesión sobre las aguas de que disponen. Sin embargo, la vinculación real a que se encuentran sometidos estos aprovechamientos legales por virtud del artículo 84.3 del RDPH –a la que no afecta la excepción del artículo 61.2 *in fine* referida únicamente a los aprovechamientos objeto de una concesión–, unido a su escasa entidad cuantitativa impiden su efectiva cesión.

En fin, además del bloqueo existente entre usos consuntivos y no consuntivo, no podrán celebrar el contrato de cesión los titulares de concesiones o autorizaciones otorgadas a precario, los titulares de autorizaciones especiales de uso obtenidas de conformidad con el artículo 59.4 del TRLA (pese a ser titulares *ex lege*) ni los titulares ya referidos de derechos incluidos en el catálogo de aprovechamientos de aguas privadas salvo que transformen su derecho en una concesión de aguas públicas e insten su inscripción en el Registro de Aguas<sup>18</sup>.

Sin duda estas limitaciones son acordes con el espíritu y finalidad del contrato de cesión, sin embargo, para el supuesto de las concesiones a precario convendrá repensar la interpretación restrictiva que la Administración hace de la norma y en cuya virtud se impide ser cesionarios a quienes son titulares de una concesión a precario. Si bien puede comprenderse su imposibilidad para ser cedentes dada la imposibilidad de garantizar frente al cesionario los caudales de que dispone por las especiales características de su título, no parece congruente que se les impida ser cesionarios y recibir los caudales, máxime en los supuestos excepcionales de sequía en los que se han venido celebrando los contratos. En estos momentos el contrato de cesión es cuando mejor puede producir los efectos redistributivos para el que fue concebido.

En fin, el desarrollo reglamentario expuesto que tuvo lugar en virtud de la reforma del RDPH operada por el RD 606/2003, de 23 de mayo, no solu-

<sup>17</sup> Son aprovechamientos por disposición legal, de un lado, los de las aguas pluviales que discurren por una finca, los aprovechamientos de las aguas que se encuentren estancadas dentro de sus linderos y los de las aguas procedentes de manantiales, así como las subterráneas, cuando el volumen total anual de estas últimas no sobrepase los 7.000 metros cúbicos (artículo 54 del TRLA). También merecen dicha calificación los aprovechamientos especiales reconocidos a favor de la Administración central y autonómica en virtud del artículo 59.4 del TRLA.

<sup>18</sup> Véase el artículo 343.4 del RDPH.

cionó el bloqueo en el que se encontraba el contrato de cesión a consecuencia del restrictivo régimen subjetivo general por lo que hubo que modificarse de nuevo la normativa para dar cabida, precisamente, a unos usuarios del agua de gran calado que quedaban fuera por no ser titulares de concesión. La reforma se hizo en virtud de normas excepcionales, de duración temporal y aplicación geográfica limitada.

b) *Ampliación por la vía del decreto-ley del elemento subjetivo del contrato. Las zonas regables de iniciativa pública y los derechos derivados de leyes especiales*

El contexto de excepción en el que se aprobó el Real Decreto-Ley 15/2005, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento del agua venía representado, de un lado, por el cierre del año hidrológico 2004-2005, en el que las precipitaciones registradas fueron las más bajas de toda la serie<sup>19</sup>, y del otro, porque el inicio del siguiente (2005-2006) no presentaba visos de mejorar la situación deficitaria imperante, que se agravaba aún más si cabe con una difícil situación de partida en lo que se refería a las reservas de aguas superficiales embalsadas. Hubo otro hecho de gran importancia y que precipitó la reforma a la que nos referimos y fue la derogación del proyectado trasvase del Ebro en virtud del Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Con esta precaria situación hidrológica había que ofrecer una solución a las reivindicaciones de las zonas peninsulares más afectadas por la sequía por lo que se acometió una reforma puntual del régimen del contrato de cesión por la vía extraordinaria y urgente del Decreto Ley, ya que, con la legislación vigente las transacciones que podían llevarse a cabo resultaban a todas luces insuficientes. De esta forma, el Real Decreto-Ley 15/2005<sup>20</sup> vino a establecer una serie de medidas urgentes aunque de carácter temporal para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento de agua, con el fin de combatir los efectos de la sequía<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El Real Decreto-Ley 9/2007, que prorroga la vigencia del Real Decreto-Ley 15/2005, aclara que el año hidrológico 2004/2005 fue el más seco de una serie histórica de más de 100 años para una parte importante de la España peninsular.

<sup>20</sup> Hay que recordar el alcance temporal limitado del Real Decreto-Ley de acuerdo con su carácter de norma coyuntural destinada a combatir los efectos de la sequía imperante, pues las medidas en él contenidas solo estarían en vigor hasta el 30 de noviembre de 2006, plazo que fue prorrogado, ante la persistencia del supuesto de hecho de la norma, en cuatro ocasiones en virtud de los Reales Decretos-Leyes 9/2006, de 15 de septiembre, Real Decreto-Ley 9/2007, de 5 de octubre, Real Decreto-Ley 8/2008, de 24 de octubre, y el Real Decreto-Ley 14/2009.

<sup>21</sup> Artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2005. Según expone el propio Decreto-Ley, la urgencia en la aprobación de estas medidas era consecuencia, en las cuencas receptoras, de un lado, de la necesidad de aliviar el estrés hídrico de determinados cultivos leñosos como los cítricos, necesidad que se ve agravada ante el insuficiente aporte de agua en el año hidrológico anterior, y que no podría ser remediada acudiendo a los recursos ordinarios provenientes de la cabecera del Tajo a través del acueducto Tajo-Segura. Del otro, la urgencia se debía a la insuficiencia en el abastecimiento a poblaciones del área de municipios servidos mediante los recursos del Taibilla.

i) *Las zonas regables de iniciativa pública*

La ampliación del elemento subjetivo del contrato de cesión en virtud de la citada disposición fue doble. En primer lugar, permitió celebrar el contrato a los titulares de derechos al uso del agua adscritos a las zonas regables de iniciativa pública cuyas dotaciones máximas figuraran en los Planes Hidrológicos de cuenca.

Como advierte el propio Real Decreto-Ley, la importancia cuantitativa de los caudales de los que estos usuarios disfrutaban es grande puesto que se acerca al 80% de la totalidad de los recursos superficiales existentes. Además, esta disposición se hacía necesaria en la medida en que los títulos que poseen los usuarios de las zonas regables de iniciativa pública no pueden encuadrarse estrictamente en las concesiones, pues se trata de un título administrativo *sui generis* derivado de la legislación sobre reforma y desarrollo agrario. Así pues, en virtud primero de la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 1939 –que vinculó la política de regadíos y la de colonización– y después de las Leyes de Grandes Zonas Regables de 1949 y de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, puede decirse que la intervención del Estado en materia de grandes regadíos era plena pues articulaba el proceso de transformación de las grandes zonas regables que fueran previamente calificadas de interés nacional, al decidir las zonas a transformar, ejecutando y financiando las obras e inversiones necesarias, pero sin excluir la financiación privada, principalmente de los propietarios de las tierras afectadas que hubieron de ponerlas en explotación bajo la sanción de la pérdida de la propiedad<sup>22</sup>.

Estos procesos de transformación agraria se llevaron a cabo por los Ministerios de Agricultura (con competencia en materia de reforma y desarrollo agrario) y de Obras Públicas (con competencias en materia de obras hidráulicas y aguas) a través del Plan Coordinado de Obras que identificaba las zonas o sectores afectados y la dotación por hectárea y año que le correspondía a cada una. Pero con el Plan Coordinado no se otorgaba concesión de aguas pues en ellos no intervenían las Comisarias de Aguas, que eran las competentes en la materia, sino las Confederaciones Hidrográficas, que tenían competencia en materia de obras hidráulicas y su explotación. El aprovechamiento privativo de estas aguas se amparaba en el título administrativo derivado del respectivo Plan Coordinado de obras. Sin embargo, la carencia de la concesión de aguas por estas zonas regables de iniciativa pública no ha sido obstáculo para el reconocimiento de sus derechos de aprovechamientos del agua, cuyas dotaciones se han venido recogiendo en las diferentes etapas de la planificación hidrológica hasta los vigentes planes hidrológicos de

---

Por lo que se refiere a las cuencas receptoras, la urgencia se derivaba del carácter irreversible de la decisión que habían de adoptar los usuarios del agua en las fechas en que se aprobó el Decreto-Ley, época de siembra y nascencia de las semillas que darían lugar a los cultivos agrícolas de estas zonas. Por tanto, resultaba claro para el legislador que el agua era extraordinariamente necesaria en el momento en que se aprobó la norma, y la necesidad urgente, puesto que su aplazamiento haría inútiles las medidas contenidas en la misma en el próximo futuro.

<sup>22</sup> CLAVER 2002, p. 590.

cuenca y, el propio Real Decreto Ley 15/2005 y sus prórrogas los reconoció equivalentes<sup>23</sup>.

Dada su singularidad y especial condición los particulares títulos jurídicos de derecho al uso del agua con que cuentan las zonas regables de interés nacional se consideraban incluidos en el ámbito del artículo 190 a) del RDPH, a los efectos de su inscripción en el Registro de Aguas, por lo que llegado el supuesto de autorizar el contrato de cesión, si el título aportado era uno de los incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley se extendía una inscripción provisional a los efectos de autorizarlo, sin perjuicio de que la inscripción definitiva se tramitara conforme al RDPH. Este mandato contenido en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 15/2005 es acorde con el régimen general del contrato de cesión que requiere que tanto la concesión cedente como la cesionaria estén debidamente inscritas en el Registro de Aguas<sup>24</sup> y, en consecuencia, por las mismas razones la referida obligación de inscripción registral de estos contratos y derechos especiales es plausible teniendo una importancia destacada por los efectos últimos de regularización y control que conllevará sobre estos derechos y aprovechamientos hasta ahora no inscritos.

ii) *Los derechos derivados de leyes especiales: los usuarios del acueducto Tajo-Segura y los aprovechamientos de la Mancomunidad de Canales del Taibilla*

En segundo término, el Decreto-Ley 15/2005 incluye en su ámbito subjetivo otros derechos de aprovechamientos de aguas derivados de leyes especiales, como son los titulares de aprovechamientos de las zonas servidas con el agua procedente del acueducto Tajo-Segura<sup>25</sup> y los aprovechamientos de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, con sujeción a los términos y limitaciones establecidas en sus respectivas leyes reguladoras. Pese a que en esta ocasión no hay justificación expresa, la inclusión de los titulares de sendos aprovechamientos obedece a la misma razón que en el supuesto anterior de ausencia del título concesional, lo que les privaba de la cualidad de potenciales sujetos del contrato de cesión. En efecto, tanto los primeros como la propia Mancomunidad carecen de la concesión administrativa que ampare su

<sup>23</sup> La problemática consustancial a los derechos de las zonas regables de iniciativa pública, su origen y razón de ser es objeto de profundo estudio por el Prof. FANLO, en "La necesaria reforma del régimen de los contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas", en *Mercados de derechos al uso privativo de las aguas en España*, NAVARRO CABALLERO (Dir.) Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018.

<sup>24</sup> El régimen de inscripción del contrato de cesión viene regulado en los artículos 192.4 *in fine*, 193.1 y 350 del RDPH.

<sup>25</sup> Pudiera parecer superflua la referencia a los usuarios del Tajo-Segura de forma expresa y separada de los titulares de derechos adscritos a las zonas regables de iniciativa pública por cuanto aquellos tienen plena cabida en el supuesto del artículo 2.1 del Real Decreto-Ley (la ejecución del trasvase demandó la previa delimitación por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario de las zonas regables con las aguas del trasvase y su consiguiente declaración de interés nacional). Sin embargo, tal declaración es consecuente con la superior condición que dimanen estos derechos y que deriva de su propia ley reguladora.

aprovechamiento, el cual proviene, en ambos casos, de las leyes reguladoras de su especial situación jurídica, lo que les dota de una entidad superior aunque no siempre reconocida.

En efecto, entiendo que en ambos casos se trata de derechos reconocidos y otorgados *ex lege*, sustantividad expresamente reconocida en la Disposición Adicional Primera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, cuando distingue entre las transferencias “amparadas en títulos legales” de las amparadas en “títulos concesionales otorgados con anterioridad al 1 de enero de 1986”<sup>26</sup>. En el caso de los aprovechamientos del Trasvase Tajo-Segura su título jurídico lo han atribuido las leyes reguladoras del Trasvase Tajo-Segura, la Ley 21/1971 y la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, aunque, como es natural y también sucede con las concesiones de aguas, estas leyes no garantizan la disponibilidad de los recursos, aunque sí su derecho. Habiendo agua excedentaria y cumpliéndose las reglas de explotación la Administración deberá adoptar la decisión administrativa que dote de contenido y efectividad a tal derecho y asignar los caudales en cada caso. Es conocida, sin embargo, la alta conflictividad judicial que pesa sobre la naturaleza jurídica del derecho al aprovechamiento del agua de los usuarios del Acueducto Tajo-Segura. Particularmente, entiendo con el Profesor Fanlo que el carácter de derecho otorgado *ex lege* se deriva de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 15/2005, y del artículo 12 del Real Decreto-Ley 14/2009 que lo prorroga, que remiten a la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, de régimen económico de explotación del acueducto Tajo-Segura<sup>27</sup>.

En el caso de los derechos derivados de la Ley 52/1980, la cesión debía respetar también las disposiciones reguladoras del trasvase y, en particular, los acuerdos de la Comisión Central de Explotación del acueducto y, en su caso, el Consejo de Ministros, respecto a las decisiones concretas de trasvase. Los límites contenidos en esta disposición podían considerarse suficientes para entender que no podía autorizarse un contrato de cesión cuando afecta-

<sup>26</sup> El tenor de la citada DA 1ª de la LPHN es el siguiente: “1. Los *aprovechamientos* de aguas existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, que *constituyan una transferencia de recursos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, y estén amparados en títulos concesionales otorgados con anterioridad al 1 de enero de 1986*, se regirán por lo dispuesto en el título concesional vigente. Cuando en aplicación de los títulos concesionales reviertan a la Administración General del Estado las obras e instalaciones, se dispondrá de ellas de acuerdo con la legislación de contratos de las Administraciones públicas.

2. Los *aprovechamientos* de aguas existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, que *constituyan una transferencia de recursos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, y estén amparados en títulos legales aprobados con anterioridad al 1 de enero de 1986*, se regirán por lo dispuesto en el título legal actual vigente”(cursiva no original).

El Prof. FANLO profundiza en su capítulo en la razón de ser de esta distinción entre “transferencias amparadas en títulos concesionales” y “transferencias amparadas en títulos legales” al haber participado él mismo, junto con el Prof. Sebastián Martín-Retortillo, en su redacción.

<sup>27</sup> Un estudio más exhaustivo de los derechos derivados de leyes especiales, en especial de la Ley reguladora del Trasvase Tajo-Segura y de la Mancomunidad de Canales del Taibilla puede verse en el capítulo segundo de esta monografía.

ra el límite de los 240 hectómetros cúbicos, por cuanto las aguas cedidas no tendrían en tal caso la consideración de aguas excedentarias. Sin embargo, el Real Decreto-Ley dispuso que los volúmenes de agua que fueran objeto de transferencia a las cuencas receptoras del citado acueducto se computarían como volúmenes trasvasados a todos los efectos y, en particular, para el cómputo del límite de los 240 hectómetros cúbicos establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional<sup>28</sup>. Me he pronunciado en más de una ocasión sobre el notable perjuicio que esta disposición causaba a los cesionarios (usuarios del trasvase) quienes finalmente no solo sufrían la reducción en su dotación sino que también terminaban pagando un precio muy superior por unos caudales que, pese a haberse obtenido por los cauces distintos del contrato de cesión, tenían la consideración de volúmenes trasvasados "a todos los efectos".

La confusión entre ambas figuras, trasvase y contrato de cesión, que provocaba tal disposición final difuminaba la finalidad del artículo 3 del Decreto Ley 15/2005 de permitir la utilización del acueducto Tajo-Segura para el transporte de los caudales adquiridos en virtud del contrato de cesión y de forma independiente del trasvase. La interpretación interesada de la disposición adicional tercera del Real Decreto Ley 15/2005 llevó a una conflictividad judicial que pretendía la anulación de los contratos de cesión celebrados a su amparo al entender que los volúmenes cedidos (en virtud del contrato de cesión) superaban los caudales trasvasables (del Trasvase Tajo-Segura, en concreto), por considerar que tales límites le eran aplicables. Sin embargo, tal confusión de regímenes jurídicos ha sido claramente delimitada y superada por el TS, que ha declarado en varias sentencias que se analizarán más adelante que contrato de cesión y trasvases tienen un régimen jurídico diverso y que, por lo tanto, no cabe aplicar los límites de los segundos (particularmente, del Trasvase Tajo-Segura) al primero.

La última reforma operada sobre el régimen jurídico del contrato de cesión realizada por la Ley 21/2013, de Evaluación ambiental, da nueva redacción al artículo 72 del TRLA relativo a las infraestructuras de conexión intercuenas y ha acabado con esta controversia al permitir el uso de aquellas instalaciones sin crear confusión entre el contrato de cesión, y los volúmenes que a su amparo se cedan, y las infraestructuras que necesariamente han de utilizarse para materializarlo. No hay confusión porque ya no hay referencia alguna al cómputo de los volúmenes cedidos en el límite de los volúmenes trasvasables. Como no puede ser de otra forma, las cesiones habrán de respetar el régimen económico financiero y no podrán alterar las reglas de explotación de cada trasvase pero los regímenes de los trasvases y del contrato de cesión han sido delimitados. En efecto, el legislador, plenamente consciente de la importancia que las infraestructuras de conexión tienen para la efectiva cesión de los caudales señala, con buen criterio, que la autorización del contrato de cesión conlleva la del uso de las infraestructuras de interconexión entre cuencas. Un inciso

<sup>28</sup> Disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 15/2005.

que habrá de agilizar el procedimiento de autorización del contrato de cesión, ganando en simplificación administrativa<sup>29</sup>.

3. La importancia de las instalaciones e infraestructuras hidráulicas para la efectividad última de la cesión acordada

*a) Régimen general de utilización de las infraestructuras hídricas*

Como acaba de referirse, el legislador es consciente de que la efectividad práctica de la cesión de los caudales acordada por los interesados exige la utilización de las instalaciones o infraestructuras hidráulicas que permitan la interconexión entre el cedente y el cesionario.

El régimen general de utilización de infraestructuras hidráulicas contempla varias posibilidades: que las instalaciones que son necesarias existan y sean titularidad de terceros, en cuyo caso su uso se establecerá por libre acuerdo entre las partes<sup>30</sup>. En segundo término, si las instalaciones necesarias son titularidad del Organismo de cuenca o este tiene encomendada su explotación los contratantes deberán solicitar, a la vez que dan traslado de la copia del contrato para su autorización, la determinación de su régimen de utilización así como la fijación de las exacciones económicas correspondientes. Si finalmente es necesario construir nuevas instalaciones o infraestructuras los contratantes habrán de presentar el documento técnico que las defina adecuadamente, además del informe de la autoridad sanitaria sobre las aguas que se vayan a destinar al abastecimiento a la población. Ahora bien, la autorización del contrato de cesión no implicará por sí misma la autorización para el uso o construcción de las infraestructuras a que se viene haciendo referencia puesto que la resolución del Organismo sobre el uso o construcción de estas es independiente de la decisión sobre la autorización del contrato, no estando sujeta a sus plazos. De tal modo, transcurridos cuatro meses desde la entrada de la solicitud sin que recaiga pronunciamiento se puede entender concedida la autorización para el uso o construcción de las instalaciones necesarias<sup>31</sup>. Nótese cómo para las infraestructuras de conexión intercuenas se ha dispuesto ahora la autorización de su uso junto con la del contrato, en un único acto, lo que sin duda permitirá agilizar el procedimiento autorizador del contrato, como se ha referido.

*b) La suspensión extraordinaria y temporal de la prohibición de utilizar infraestructuras de conexión intercuenca*

Como ha quedado acreditado a lo largo de las páginas que preceden, el contrato de cesión ha recibido una configuración jurídica que en buena medida puede considerarse restrictiva y que lo convertía en un instrumento de

<sup>29</sup> Sobre la reforma operada en el régimen de utilización de las infraestructuras intercuenas me he pronunciado en NAVARRO 2015, 241-257.

<sup>30</sup> Podría plantearse el supuesto de que el tercero titular de la infraestructura no consienta su uso, en cuyo caso, el Organismo de cuenca podría imponer la servidumbre de acueducto al titular de las instalaciones, de conformidad con los artículos 48 del TRLA y 18 del RDPH.

<sup>31</sup> Artículo 351 del RDPH.

gestión de limitada aplicación práctica. A este bloqueo contribuía la regulación expuesta del régimen de utilización de infraestructuras de conexión inter-cuencas que requería para su eventual empleo que existiera una previsión al efecto en el Plan Hidrológico Nacional o en las leyes reguladoras de cada trasvase, lo que en la práctica convertían aquella en una posibilidad nula. Dado que tal previsión no existía se limitaba la puesta en marcha de la figura, impidiendo que produjera efectos redistributivos a nivel nacional, más allá de los límites territoriales de cada Organismo de cuenca.

La situación descrita fue corregida, en parte y de forma temporal, en virtud del ya mencionado Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento del agua. En efecto, este se hizo eco de la restrictiva regulación de la utilización de las infraestructuras de conexión intercuencas y constatada la falta de previsión expresa hubo de aprobarse una norma con rango legal que confiriera la cobertura precisa a la utilización de tales infraestructuras. De hecho, en el preámbulo disponía expresamente que la situación hidrológica demanda que "sea una realidad la posibilidad de llevar a cabo transacciones de derechos al uso del agua (...) puesto que con la legislación vigente las transacciones que pueden llevarse a cabo resultan insuficientes". Pese a manifestar que el volumen de las transacciones previsto no era muy elevado y dado que las zonas potencialmente cedentes y cesionarias estaban situadas en áreas geográficas pertenecientes a ámbitos de distinta planificación hidrográfica, "resulta esencial que las transacciones puedan realizarse a través de las infraestructuras de conexión intercuencas, ya que en caso contrario, los costes del transporte del agua las harían económicamente inviables".

De acuerdo con lo anterior, el Decreto-Ley 15/2005 dejó en suspenso el art. 72.1 del TRLA mientras estuviera en vigor<sup>32</sup> y en su art. 3 permitió utilizar las infraestructuras de conexión intercuencas existentes entre el embalse del Negratín y el de Cuevas de Almanzora, así como el acueducto Tajo-Segura. Ahora bien, la utilización de las infraestructuras para estas transacciones se subordinaba a los fines prioritarios fijados en las respectivas normas reguladoras de las transferencias. Además, el régimen económico-financiero aplicable habría de ser el establecido en las normas singulares de explotación de las correspondientes infraestructuras, sin perjuicio del precio del contrato que acordaran las partes<sup>33</sup>.

En todo caso, las transacciones que implicaban la utilización de infraestructuras de conexión intercuencas deberían ser autorizadas por la Dirección General del Agua, previo informe de los organismos de cuenca afectados y de las restantes entidades que deban informar de acuerdo con el artículo 68.2 del TRLA, esto es, las Comunidades Autónomas implicadas y el Minis-

<sup>32</sup> Disposición Final segunda del Real Decreto-Ley 15/2005.

<sup>33</sup> Artículo 3.2 del Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre.

terio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuando la cesión de derechos se refería a una concesión para regadíos y usos agrarios<sup>34</sup>.

c) *Las transacciones de derechos entre territorios sometidos a distintos planes hidrológicos de cuenca*

El régimen general de utilización de las infraestructuras hidráulicas descrito podría funcionar si la situación de los recursos hídricos de cada cuenca fuera solvente. Lógicamente, en supuestos de escasez, en los que una parte considerable de las cuencas hidrográficas no pueden atender sus demandas con sus recursos propios, la reasignación de los recursos a través del contrato de cesión habría de efectuarse con caudales provenientes de fuera de los límites de estas. Para ello, era necesaria la utilización de las infraestructuras de conexión entre distintas cuencas, lo que durante buena parte de la vigencia del contrato se encontraba sometido a una regulación tan restrictiva que las hacía impracticables, a excepción del período en que este régimen estuvo en suspenso por obra del Real Decreto-Ley 15/2005 y sus prórrogas, como se ha visto. En efecto, de acuerdo con el artículo 72 del TRLA<sup>35</sup>, solo se podían utilizar infraestructuras que interconecten territorios sometidos a distintos planes hidrológicos de cuenca si el Plan Hidrológico Nacional o las leyes singulares reguladoras de cada trasvase así lo habían previsto<sup>36</sup>. En este caso, se entendían desestimadas las solicitudes de cesión una vez transcurridos los plazos previstos sin haberse notificado resolución administrativa. Nótese que se optaba por el silencio negativo para la autorización de las cesiones de caudales entre territorios de distintos planes hidrológicos de cuenca –al contrario que el artículo 68.2 del TRLA–, lo que podía entenderse dada la mayor envergadura de la cesión que implicaban.

<sup>34</sup> NAVARRO 2015, 241-257.

<sup>35</sup> Este artículo podría haber tenido una gran trascendencia práctica puesto que, como apuntan ARIÑO y SASTRE, su correcta regulación podría haber evitado hacer de los trasvases un problema político como viene sucediendo hasta ahora, ya que si el trasvase fuera la agrupación de ofertas y demandas individuales sería más fácil llegar a un acuerdo, puesto que obtienen más utilidad por el uso del agua los adquirentes que los cedentes. ARIÑO y SASTRE [2004], 375 y *Principios de Derecho Público Económico* [indicar año], ob. cit., p. 919.

<sup>36</sup> El artículo 14 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional permite autorizar transferencias de pequeña cuantía (entre 1 y 5 hectómetros cúbicos) entre ámbitos territoriales de diferente planificación hidrológica y bajo determinados condicionamientos. De otro lado, en virtud de la Disposición Adicional 6, no tendrán la consideración de transferencias aquellos acuerdos específicos que autoricen el paso y posterior retorno, en un plazo máximo de cuatro años, de recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto al solo objeto de su regulación mediante el empleo de la capacidad existente en uno de los ámbitos considerados, y que presenten un balance hídrico equilibrado. Desde luego, resulta criticable que ninguna de las anteriores disposiciones se refiera al contrato de cesión como el instrumento con el que articularlas, máxime cuando la Ley del Plan Hidrológico, de 5 de julio de 2005, es posterior a la Ley 46/1999, de modificación de la Ley de Aguas y coetánea del Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de aquella. Toda vez que la Ley 46/1999 remite, de forma expresa, al Plan Hidrológico Nacional debería haberse establecido en esta última una regulación armonizada ya con las previsiones del contrato de cesión.

Sin embargo, el art. 72 del TRLA ha sido finalmente reformado por Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, que desbloquea definitivamente el uso de las infraestructuras intercuenas. Ciertamente, esta última reforma operada sobre el régimen de utilización de las infraestructuras de conexión intercuenas se afronta ahora por el legislador no ya con el carácter temporal y excepcional de las precedentes sino con el ánimo de desbloquear su régimen jurídico de forma definitiva para que mediante su flexibilización se incrementen los efectos redistributivos del contrato, y así lo pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LEA, que da nueva redacción al art. 72 del TRLA. Además, ahora el art. 72 del TRLA no contiene referencia alguna al cómputo de los volúmenes objeto de las transacciones en las cuencas receptoras como “volúmenes trasvasados a todos los efectos”, como sí sucedía con el Real Decreto Ley 15/2005. En consecuencia, los volúmenes que se transfieran en virtud de los contratos de cesión que utilicen infraestructuras de conexión intercuenas no han de computarse en el límite máximo de las aguas trasvasables de cada trasvase.

### III. Doctrina constitucional y jurisprudencial sobre el contrato de cesión

1. La doctrina constitucional recaída sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en dos ocasiones sobre el régimen jurídico del contrato de cesión y en sendas sentencias se han desestimado todos y cada uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados, habiendo superado pues el test de constitucionalidad la regulación legal contenida en el TRLA.

- a) *La constitucionalidad del procedimiento autorizatorio del contrato de cesión. La STC 149/2011, de 28 de septiembre*

La Sentencia 149/2011, de 28 de septiembre resolvió los recursos de inconstitucionalidad números 1403-2000 y 5493-2001, acumulados por Auto 214/2006, de 4 de julio, interpuestos por la Diputación General de Aragón contra el apartado vigésimo cuarto y, por conexión, los apartados decimoséptimo y cuadragésimo noveno del artículo único de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y contra los 67 a 72 y, por conexión, el art. 56.3 y la disposición adicional sexta del texto refundido de la ley de aguas. El recurso núm. 1403/2001 perdió de forma sobrevenida su objeto dado que los artículos de la Ley 46/1999 objeto de impugnación fueron derogados y sustituidos por determinados preceptos del TRLA, objeto del recurso núm. 5493-2001, por lo que la controversia se trasladó prácticamente en sus propios términos a las impugnaciones objeto del citado recurso. Ello teniendo en cuenta la doctrina constitucional en virtud de la cual en los recursos cuyo contenido no es esencialmente competencial (como sucedía en el recurso 1403-2000) la derogación de los preceptos impugnados extinguirá el objeto del proceso (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3).

Antes de entrar en el fondo del asunto, el TC delimitó el objeto del recurso interpuesto contra el Real Decreto Legislativo 1/2001, circunscribiéndolo a los primeros apartados del art. 68 y por conexión, a la disposición adicional sexta apartado 1, excluyendo del recurso las disposiciones sobre cuya inconstitucionalidad nada se fundamentó en la demanda pues "la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente" (por todas, STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3)<sup>37</sup>.

En efecto, pese a que el Letrado autonómico promovió formalmente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 67 a 72 y, por conexión, el art. 56.3 y disposición adicional sexta, expresamente reconoció no cuestionar la existencia misma del contrato de cesión sino solamente parte de su régimen legal por entenderla contraria a los arts. 42, 105 c) y 132 CE, presentando solamente respecto de estos un adecuado contenido argumentativo. Las quejas formuladas referían que la exigüidad de los plazos previstos unido al carácter positivo del silencio, en sí mismo vulnerador del art. 149.1.18 CE, determinaban que no pudiera garantizarse un control real y efectivo del respeto a los intereses medioambientales (art. 45.2 CE) impidiendo tanto la intervención de los terceros interesados que exige el art. 105 c) CE como la posibilidad de una intervención real de la Comunidad Autónoma en garantía de sus competencias, vulnerando así las previsiones constitucionales relativas al dominio público establecidas en el art. 132 CE.

El artículo 68 del TRLA, regulador de la formalización, autorización y registro del contrato de cesión, sobre el que se centran los motivos de impugnación dispone lo siguiente:

- "1. Los contratos de cesión deberán ser formalizados por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan el cedente y el cesionario mediante el traslado de la copia del contrato, en el plazo de quince días desde su firma. En el caso de cesiones entre usuarios de agua para riego, deberá constar en el contrato la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia a regar o se compromete a regar con menos dotación durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará el adquirente con el caudal cedido.
2. Se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de un mes a contar desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca, si este no formula oposición cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma comunidad de usuarios, y en el plazo de dos meses en el resto de los casos. Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado de la copia del contrato

---

<sup>37</sup> STC 149/2011, FJ1..

a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias en el plazo de diez días.

3. El Organismo de cuenca podrá no autorizar la cesión de derechos de uso del agua, mediante resolución motivada, dictada y notificada en el plazo señalado, si la misma afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos o si incumple algunos de los requisitos señalados en la presente sección, sin que ello dé lugar a derecho a indemnización alguna por parte de los afectados. También podrá ejercer en ese plazo un derecho de adquisición preferente del aprovechamiento de los caudales a ceder, rescatando los caudales de todo uso privativo.
4. Los Organismos de cuenca inscribirán los contratos de cesión de derechos de uso del agua en el Registro de Aguas al que se refiere el artículo 80, en la forma que se determine reglamentariamente. Posteriormente, podrán inscribirse, además, en el Registro de la Propiedad, en los folios abiertos a las concesiones administrativas afectadas.
5. Las competencias de la Administración hidráulica a las que se refiere la presente sección serán ejecutadas en las cuencas intracomunitarias por la Administración hidráulica de la correspondiente Comunidad Autónoma."

Antes de adentrarnos en el análisis de los motivos de impugnación resulta interesante destacar cómo el recurrente reconoce en sus alegaciones que la cesión del derecho al uso privativo del agua no puede reputarse en sí misma contraria a la Constitución, lo inconstitucional sería su concreta regulación que, como se ha señalado, se reputa vulneradora no solo de los principios proclamados en el art. 132 CE en torno al dominio público, sino también de lo dispuesto en los arts. 45.2 y 105 c) CE.

Veamos por separado los distintos motivos:

- i) *La pretendida vulneración del art. 45.2 CE por la brevedad de los plazos de autorización administrativa y la ausencia de referencia a la intervención de terceros en el procedimiento autorizador*

Para este primer reproche de inconstitucionalidad el TC parte del carácter informador de dicho artículo constitucional y de que es el legislador el que determina las técnicas apropiadas para plasmarlo, correspondiéndole solo a él precisar el grado de intervención pública requerido para la consecución de dicho mandato constitucional. En tal sentido –afirma el TC en el FJ 3–, “el art. 59 del TRLA consagra la regla general de sometimiento de los usos privativos al régimen concesional, el cual ha de tener como fin velar por la utilización racional del recurso hídrico y proteger el medio ambiente. Dicho régimen concesional y la intervención pública que el mismo implica no se ve alterado de forma significativa por la regulación que se controvierte en este proceso ya que la

propia regulación sustantiva del contrato de cesión establece una serie de condiciones tendentes a asegurar esta misma finalidad de utilización racional del recurso hídrico en la línea señalada por el art. 45.2 CE. Así, importa destacar que, además de no poder extenderse a un período de tiempo superior al de la concesión, ha de realizarse entre concesionarios o titulares de derechos de uso privativo en los términos de la legislación de aguas, esto es, entre personas que, conforme a dicha legislación de aguas, ya disponen de un título habilitante para poder disfrutar de un uso privativo de las aguas, disfrute que evidentemente está sujeto a las previsiones del texto refundido de la Ley de aguas, en particular sus arts. 92 y ss., en materia de protección del dominio público hidráulico y calidad de las aguas. Asimismo, se encuentra sometida a una triple limitación pues la cesión solamente puede llevarse a cabo entre titulares de derechos de igual o mayor rango según el orden de preferencia establecido en el plan hidrológico de cuenca o en su defecto en la misma Ley de aguas, estando expresamente prohibido tanto la cesión de agua de usos no consuntivos a usos consuntivos como un caudal superior al concedido”.

Así pues, a juicio del TC, el respeto al régimen concesional y la intervención pública que ello implica, junto con los límites subjetivos y temporales del contrato de cesión garantizan el pleno respeto de la Constitución y el deber de protección ambiental y uso racional de los recursos naturales que impone el art. 45.2 CE a todos los poderes públicos.

Para el TC, estas mismas condiciones explican la brevedad de los plazos establecidos para autorizar el contrato de cesión que claramente se justifican por la finalidad perseguida por este de potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso escaso e irregularmente distribuido. A mayor abundamiento, como ya lo afirmáramos años atrás quienes estudiamos este instrumento de gestión, el Tribunal señala en su FJ 3 que “Es innegable que la mayor brevedad de los plazos obliga a la Administración a mostrarse particularmente diligente en su papel de garante del interés público pero ya hemos apreciado que la regulación legal se funda en razones legítimas sin que tampoco desapodere a la Administración, la cual está en todo caso obligada a servir con eficacia los intereses generales por imperativo del art. 103.1 CE, de sus facultades de intervención sino que, por el contrario, le obliga a una actuación expresa y rápida sobre la cesión de caudales que previamente se le habrá solicitado a fin de ejercer las indeclinables funciones de tutela y policía que ostenta sobre el dominio público hidráulico”.

Así pues, alineándose con una postura que he manifestado en varias ocasiones antes de esta sentencia<sup>38</sup>, el TC también entiende que la gobernanza actual de los recursos hídricos exige una actuación expedita y expresa de la Administración, máxime en épocas de sequía, lo que justifica la opción del legislador por unos plazos que resultan breves dentro de los dilatados

<sup>38</sup> NAVARRO 2007, 333 y NAVARRO 2008, 113.

procedimientos administrativos, lo que constituye suficiente argumento para rechazar el primer motivo de impugnación.

*ii) La falta de referencia a la audiencia de terceros interesados. Posible vulneración del art. 105.1 CE*

Para el TC la falta de referencia a las audiencia de terceros interesados tampoco puede estimarse vulneradora del art. 105.1 CE puesto que, aunque en los preceptos impugnados no hay previsión alguna que contradiga expresamente al citado precepto constitucional –por lo que se trataría de una posible inconstitucionalidad por omisión–, a su juicio no cabe interpretar el silencio de la norma como sinónimo de exclusión “pues la regulación legal que se cuestiona en nada obsta a la aplicación de las previsiones al respecto contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo”. A mayor abundamiento, la eventual intervención de terceros se contempla, siquiera implícitamente, tanto en el supuesto de no autorización del contrato por el organismo de cuenca en el caso de que exista peligro de lesionar los derechos de terceros (art. 68.3 del TRLA) como en las alegaciones que pueden formular ante el organismo de cuenca las comunidades de usuarios en los términos del art. 344.2 del RDPH. Por lo tanto, descarta la alegada vulneración del art. 105 c) CE<sup>39</sup>.

*iii) El régimen del silencio administrativo del contrato de cesión*

Para el examen de la posible inconstitucionalidad del art. 68.2 del TRLA que contempla el silencio administrativo positivo en el procedimiento autorizatorio el Constitucional parte de la base de que no pueden constituir canon de enjuiciamiento las previsiones que sobre el silencio contiene la Ley 30/1992, pues el examen de inconstitucionalidad del inciso impugnado ha de realizarse únicamente tomando como parámetro lo que al respecto disponen los preceptos constitucionales con los que el mismo guarda relación, en este caso el art. 149.1.18 CE.

Al respecto, el TC recuerda la doctrina constitucional que permite que existan previsiones procedimentales específicas *ratione materiae*, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate [STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c) y doctrina allí citada], de forma que el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer. En el caso del contrato de cesión, “dados los condicionantes legislativamente establecidos para la celebración de este tipo de contratos (...), el legislador ha optado por establecer un régimen de silencio positivo para el otorgamiento de estas autorizaciones, las cuales, como es obvio, no están exentas del control que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa”. En cualquier caso, el Tribunal recuerda que el silencio administrativo no ha de ser la forma normal o usual de terminación del procedimiento pues ello supondría desconocer

<sup>39</sup> STC 149/2001, FJ 4.

el deber legal de resolver, en todo caso y de manera expresa, las solicitudes formuladas por los administrados, "sino que viene a reforzar la ya aludida obligación impuesta a la Administración en el sentido de agilizar su funcionamiento y evitar la falta de diligencia en la resolución de los asuntos a ella encomendados"<sup>40</sup>. Es decir, como he manifestado en otras ocasiones, la combinación de los fugaces plazos de autorización con el silencio positivo obliga a la Administración hídrica a una actuación expresa y rápida<sup>41</sup>.

Todo lo anterior lleva al TC a desestimar también este motivo de impugnación.

*iv) Vulneración de la garantía institucional del dominio público hidráulico derivada del art. 132 CE*

Finalmente, el TC examina el alegato del recurrente en virtud del cual la brevedad de los plazos establecidos, acompañado, entre otras cuestiones, del establecimiento de un régimen de silencio administrativo positivo resultaría contrario a la garantía institucional del dominio público hidráulico que se deriva del art. 132 CE por cuanto se estaría reduciendo la necesaria tutela administrativa que ha de existir sobre este tipo de bienes a una mera titularidad incompatible con el referido precepto constitucional. Dicha queja se formula respecto a los arts. 53.6, 68.2 y 3 y disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de aguas.

El Tribunal entiende al respecto que el art. 132 CE, al tiempo que excluye de la titularidad privada algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros. No impone, por tanto, el carácter demanial de las aguas sino que habilita un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador. Recogiendo la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, recuerda que ese precepto constitucional "ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que al legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal. (...) La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio "natural" formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal ("en todo caso", reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración".

Por tanto, para el Tribunal se constata que la Constitución española no determina expresamente que las aguas continentales formen parte del

<sup>40</sup> STC 149/2001, FJ 5.

<sup>41</sup> NAVARRO 2007, 333 y NAVARRO 2008, 113.

dominio público estatal y “siendo así que por prescripción constitucional, de acuerdo con la doctrina reproducida, corresponde al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir. Así pues, constituyendo la demanialización una opción del legislador estatal esta puede perseguir distintos fines (STC 227/1988, FJ 14) constitucionalmente legítimos vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 CE, o bien a la defensa y utilización racional de la riqueza del país, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 CE)” (FJ 6).

Así pues, la declaración del agua como bien de dominio público constituye una opción legislativa destinada a garantizar su protección efectiva, promoviendo condiciones que garanticen que su uso se realice siempre de conformidad con su destino público. Y en el caso de los contratos de cesión dicho destino público, vinculado a la finalidad de promover un uso racional y eficiente del agua, no se pone en cuestión ya que “el objeto del contrato no es el agua en sí misma considerada sino un derecho individual sobre el aprovechamiento privativo” por lo que el TC no aprecia alteración del carácter demanial de los recursos hídricos. Estamos, afirma, “ante un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular”<sup>42</sup>.

Por ello para el TC no puede ser acogida la denunciada infracción del art. 132 CE fundamentada en que la regulación del contrato de cesión sería contraria al marco legislativo estatal que califica a las aguas como bien *extra commercium*, ya que “con la regulación cuestionada no se afecta a la naturaleza pública de las aguas pues al referirse el contrato cuestionado a la redistribución de caudales que ya han sido concedidos lo que, con la transferencia regulada de un uso previamente otorgado, se incorpora al tráfico jurídico privado no es el bien demanial en sí mismo considerado sino el derecho de utilización que sobre el mismo se ostentaba, guardando directa relación con las condiciones que ya hemos examinado y que la regulación legal impone a los beneficiarios del contrato. Todos ellos ostentaban ya un título habilitante para el uso privativo del agua y, en cuanto tales, se encuentran sometidos a las limitaciones subjetivas, temporales y territoriales al efecto establecidas por el legislador” (FJ 7).

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el TC desestima también la vulneración del art. 132 CE por los arts. 53.6, 68.2 y 3 y disposición adicio-

<sup>42</sup> STC 149/2011, FJ 7.

nal sexta del TRLA. Así pues, el régimen jurídico del contrato de cesión es plenamente constitucional.

*b) La constitucionalidad del régimen de utilización de infraestructuras de conexión intercuencas. La STC 13/2015, de 5 de febrero*

Como se ha referido en alguna ocasión, uno de los elementos que limitaban la puesta en funcionamiento del contrato de cesión fue el restrictivo régimen de utilización de las infraestructuras de conexión intercuencas contenido en el art. 72 del TRLA. También se ha referido que este artículo estuvo en suspenso durante los años de vigencia del Real Decreto Ley 15/2005 y sus sucesivas prórrogas, que permitieron la utilización de las infraestructuras del Acueducto Tajo-Segura y del Negratín-Almanzora. Sin embargo, este era un régimen excepcional que se venía prorrogando año tras año, con la consecuente inestabilidad e inseguridad para los interesados. Por ello se reclamaba la modificación definitiva del art. 72 del TRLA lo que se produjo en virtud de la disposición final cuarta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Dicho artículo 72 quedó redactado en los siguientes términos:

- “1. La Dirección General del Agua podrá autorizar la cesión de derechos, a que se refiere esta sección, que implique el uso de infraestructuras que interconectan territorios de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, esta autorización conlleva la de uso de las infraestructuras de interconexión. Se entenderán desestimadas las solicitudes de cesión una vez transcurridos los plazos previstos sin haberse notificado la resolución administrativa.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 69.3, el régimen económico-financiero aplicable a estas transacciones será el establecido en las normas singulares que regulen el régimen de explotación de las correspondientes infraestructuras.
3. La autorización de las cesiones que regula el presente artículo no podrán alterar lo establecido en las reglas de explotación de cada uno de los trasvases”.

La disposición final cuarta fue impugnada por las Cortes de Aragón en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1399/2014 promovido también contra las disposiciones adicional decimoquinta, disposición transitoria segunda, disposición derogatoria única, apartado tercero, y disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la citada Ley 21/2013. Por lo que al objeto de este trabajo interesa, debemos señalar que a la disposición final cuarta que modificó el art. 72 del TRLA se le reprochaba de forma específica, que implicaba una deslegalización de la materia contraria a los mandatos de la planificación hidrológica que vaciaba “por debajo del mínimo exigible los mandatos constitucionales de protección del demanio hidráulico exigidos por el art. 132 CE”. Se alegaba también que tal artículo suponía una vul-

neración de la reserva de Ley derivada del art. 45.1 c) del TRLA en relación con las transferencias de recursos hidráulicos, al excluir del ámbito del plan hidrológico nacional y de los planes hidrológicos de las cuencas cedentes los trasvases de aguas que operen entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca. En tercer lugar, se consideraba que se vulneraban los límites constitucionales de protección del demanio hidráulico y que, dado que el nuevo art. 72 del TRLA es una norma que autoriza una transferencia de recursos hídricos, hubiera debido quedar sometida al trámite de informe previo previsto en el art. 72.3 Estatuto de Autonomía de Aragón.

El recurso fue resuelto por la STC 13/2015, de 5 de febrero que en su Fundamento Jurídico 6 desestima íntegramente el recurso contra la disposición final cuarta de la LEA.

*i) La pretendida vulneración de la reserva de Ley derivada del art. 45.1 c) del TRLA*

En cuanto a la posible vulneración de la reserva de Ley derivada del art. 45.1 c) del TRLA el Tribunal acoge la argumentación del Abogado del Estado y recuerda que la Constitución no establece una reserva de Ley en materia de planificación hidrológica sino que, en virtud del art. 45.1 c) del TRLA, fue el propio legislador quien dispuso que un instrumento de planificación sectorial como el plan hidrológico nacional debe aprobarse mediante ley<sup>43</sup>. Por lo tanto, el TRLA (que es el que atribuye esa competencia al Estado de elaborar y aprobar la planificación hidrológica), no puede constituirse en parámetro de constitucionalidad del precepto impugnado. Pero, a mayor abundamiento, el TC señala que "en rigor, dicha reserva de ley no se ve vulnerada ya que la posibilidad de autorizar la cesión inter-cuencas viene recogida en una norma con rango de ley que la somete a un procedimiento de autorización administrativa que no podrá alterar lo establecido en las reglas de explotación de cada uno de los trasvases".

Por lo que la primera tacha de inconstitucionalidad es desestimada.

*ii) No hay vulneración de los límites constitucionales de protección del dominio público*

Para resolver este motivo el TC acude a la STC 149/2011 antes expuesta y a los FFJJ 6 y 7 que resolvieron la posible vulneración de la demanialidad por el contrato de cesión. Recuerda que correspondía al legislador la facultad de acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, así como fijar la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir. Vuelve, asimismo, a recordar cómo en relación con el contrato de cesión el TC consideró que

<sup>43</sup> Así lo constataron la STC 64/2013, de 14 de marzo, en su FJ 3, que citaba la STC 237/2012 y 227/1988, de 29 de noviembre.

no había alteración del carácter demanial de los recursos hídricos sino que se trataba de un "mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular" y que se configuraba "como un instrumento de reasignación y flexibilización de caudales derivados de los derechos de uso privativo de las aguas a fin de lograr una más racional distribución de los recursos sin crear nuevas demandas hídricas"<sup>44</sup>.

Conforme a la anterior doctrina, se desestima el motivo de impugnación planteado por considerar, además, que con él no viene sino a exponerse una posición que el recurrente estima más correcta que la doctrina constitucional citada<sup>45</sup>.

*iii) No hay vulneración del art. 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón pues el informe de la Comunidad Autónoma debe exigirse respecto de cada propuesta concreta de transferencia, no de la norma que las regula*

El tercer motivo de impugnación también desestimado por el TC tenía que ver con la omisión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón dispuesto en el art. 72.3 EAAr que ha de emitirse en relación con cualquier propuesta de transferencia u obra hidráulica que afecte a su territorio.

El Constitucional entiende, con el Abogado del Estado, que el aludido informe sería exigible en relación a cada concreta autorización y no respecto a la norma que regula el procedimiento. Asimismo manifiesta que "en el planteamiento de la demanda late un entendimiento excesivamente expansivo del precepto estatutario contrario a su propio tenor literal, pues es claro que el informe ha de exigirse respecto a actuaciones estatales relativas a una propuesta de transferencia de aguas que afecte directamente al territorio de la Comunidad Autónoma, lo que no es, manifiestamente, el caso".

Ante todo lo anterior, el TC desestima el recurso contra la disposición final cuarta de la Ley 21/2013, confirmando de nuevo la constitucionalidad de la regulación del contrato de cesión, esta vez contenida en el art. 72 del TRLA en su nueva redacción.

## 2. La doctrina del tribunal supremo sobre el contrato de cesión

Además de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el régimen jurídico del contrato de cesión este instrumento se ha visto sometido a una litigiosidad importante. Concretamente los distintos contratos de cesión intercuenas celebrados durante la vigencia del Real Decreto Ley 15/2005 y sus prórrogas. Las resoluciones del Director General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente han venido siendo impugnadas de forma continua y constan-

<sup>44</sup> En este mismo sentido me pronuncié años atrás en NAVARRO 2008, 120.

<sup>45</sup> STC 13/2015, de 5 de febrero, FJ 6.

te habiendo sido, sin embargo, todos los recursos planteados desestimados por el Tribunal Supremo, que no ha anulado ningún contrato de cesión.

De los pronunciamientos estudiados puede extraerse una clara doctrina jurisprudencial relativa, de un lado, a la nítida delimitación entre trasvases y contrato de cesión y de otro, a quien ostenta la condición de interesado en el procedimiento de autorización del contrato de cesión.

a) *La clara delimitación entre el contrato de cesión y los trasvases. Regímenes jurídicos propios e independientes. La STS de 24 de julio de 2012*

Esta doctrina jurisprudencial se forjó con la STS de 24 de julio de 2012 a la que posteriormente han acudido las SSTS de 26 de junio de 2015 (recurso de casación 3059/2013), y 18 de diciembre de 2015 (recurso nº 1196/2014). La primera resuelve el recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha (JCCLM) contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid de 7 de octubre de 2009, que desestimó el recurso interpuesto por la JCCLM contra la resolución del Director General de Aguas del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de julio de 2007 por la que se autorizó un contrato de cesión intercuenas.

La sentencia de 24 de julio de 2014 efectúa una clara delimitación del contrato de cesión reivindicando su singularidad y entidad propia en el ordenamiento jurídico español. Su régimen jurídico es claramente el consagrado en los arts. 67 y ss del TRLA y, en el caso de autos, en el Real Decreto Ley 15/2005, sin que quepa la aplicación al mismo de la legislación de contratos ni la reguladora del Trasvase Tajo-Segura.

En efecto, de un lado, se planteaba la aplicación al caso de la legislación de contratos, por ser el cesionario la Mancomunidad de Canales del Taibilla, organismo autónomo sometido a dicha normativa. Ante el debate suscitado entre la aplicabilidad al caso del art. 3.1. f) o el 1.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000 el Tribunal Supremo entiende que el planteamiento está desenfocado, "por cuanto que al margen de lo que se disponga en el art. 171, que define lo que se entiende por contrato de suministro y que resulta clave para la aplicación del 3.1.f, lo cierto es que el marco rector del contrato es el del Real Decreto Ley 15/2005. Efectivamente, el contrato citado se firma al amparo del Real Decreto Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Regulación de las Transacciones de Derechos al Aprovechamiento de Agua. De hecho, en el informe de la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico se dice que "... el contrato de cesión de derechos que se contempla no es una transferencia de recursos en el contexto establecido en la normativa hidráulica, sino una transacción de derechos en condiciones de excepcionalidad para combatir los efectos de la sequía y con un horizonte temporal". A mayor abundamiento el TS señala que "El contrato discutido se ha celebrado por tanto en el marco delimitado por la situación de urgencia y necesidad que describe, y a la que pretende hacer frente el Real Decreto Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de

Medidas Urgentes para la Regulación de las Transacciones de Derechos al Aprovechamiento de Agua, y con sujeción a lo dispuesto en los artículos 67 a 70 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, de manera que el primer motivo, en el que se denuncia la aplicación indebida del artículo 3.1.f) y consiguiente inaplicación del artículo 1.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas debe ser rechazado<sup>46</sup>.

Otro de los motivos de impugnación es que la resolución que autoriza el contrato de cesión sobrepasaba el caudal máximo transferible para abastecimiento (abastecimiento a población, nótese bien), recogidos en la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura. Para resolver el Tribunal se detiene en el examen de la citada disposición adicional primera de la Ley 52/1980 y en la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 15/2005, de 16 de diciembre, "para decidir si la referencia que en esta última se hace a aquella, puede entenderse, como la recurrente da por sentado, que dicha referencia suponga trasladar a las cesiones de derechos de uso los límites establecidos para el trasvase". El Tribunal no puede ser más claro al delimitar ambas disposiciones afirmando que "una cosa es la cesión de derechos de uso de aguas, establecida en el TRLA, que es lo que en el actual proceso se discute; y otra el trasvase, que es a lo que se refiere la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980. Establecida la diferencia entre trasvase y cesión, debe afirmarse que la fijación de los límites para el primero (a lo que se refiere la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980) nada tiene que ver con la regulación de la cesión de derechos de uso, que es lo regulado en la Disposición Adicional Primera del RD Ley 15/2005. En realidad el sentido de la referencia de esta última disposición, la Disposición Adicional Primera de la Ley 55/1980, al contrario de lo que la recurrente pretende, no es el de trasladar a las cesiones de derecho de uso los límites establecidos para los trasvases, sino el de incluir en el art. 2 del propio Real Decreto Ley los derechos de uso derivados del trasvase. En el presente caso no se trata de trasvase de aguas de la cuenca del Tajo a la del Segura, que es a lo que se refiere la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, sino de la cesión de derechos de uso de las concesionarias de aguas de la cuenca del Tajo. Por ello no resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, sino que la regulación aplicable es la contenida en el art. 69 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que no incluye los límites que la parte alude. No existe, por tanto, la vulneración que alega el motivo, por lo que procede, su desestimación y, por tanto la del recurso"<sup>47</sup>.

Así pues, esta clara doctrina jurisprudencial delimita de forma meridiana el régimen jurídico del contrato de cesión, que teniendo entidad propia no

<sup>46</sup> STS de 24 de julio de 2012, FD 6.

<sup>47</sup> STS de 24 de julio de 2012, FD 8.

puede confundirse con el régimen de los trasvases, aunque para materializar la cesión y llevar los caudales cedidos sea necesario emplear las infraestructuras del trasvase. Se trata de una doctrina jurisprudencial consolidada ya que por motivos de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Ley vuelve a aplicarse en posteriores sentencias del TS de 26 de junio y 18 de diciembre de 2015.

b) *La Comunidad Autónoma que emite informe en el procedimiento autorizador del contrato de cesión tiene legitimación para recurrir su resolución*

Las sentencias de 26 de junio y 18 de diciembre de 2015 tienen en común, además del motivo de impugnación relativo a la aplicabilidad de los límites del trasvase Tajo-Segura al contrato de cesión, otro referido a la legitimidad de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para recurrir la resolución del Director General del Agua autorizando el contrato de cesión en sede judicial.

La STS de 26 de junio de 2015<sup>48</sup>, resuelve el recurso de casación nº 3059/2013, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra la Sentencia de 10 de julio de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que resuelve el recurso interpuesto por la JCCLM contra la Resolución de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente de 27 de julio de 2006, por la que se autoriza un contrato de cesión temporal de derechos al uso privativo de aguas, para destinar los caudales a abastecimiento a población, suscrito por la Mancomunidad de Canales del Taibilla y una comunidad de regantes titular de una concesión de aguas del río Tajo. En el citado recurso se solicita que se case y anule la sentencia recurrida, y que se declare que la Junta recurrente tenía legitimación para recurrir la resolución impugnada en la instancia. Y entrando a conocer sobre el fondo, se dicte sentencia que anule y deje sin efecto la resolución administrativa impugnada en el recurso contencioso administrativo.

El TS, respecto a la falta de legitimación de la recurrente estima el motivo de casación por entender que la sentencia recurrida parte de una interpretación restrictiva del art. 19.1 d) de la LJCA<sup>49</sup>. Para el Supremo, en

<sup>48</sup> En similares términos, aplicando la misma doctrina respecto a la legitimación y la incomunación entre el régimen del contrato de cesión y los trasvases se pronuncia la STS de 18 de diciembre de 2015, que resuelve el recurso de casación nº 1196/2014, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra las Sentencias de 26 de febrero de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que resuelve el recurso interpuesto por la JCCLM contra la Resolución de la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente de 24 de junio de 2008, por la que se autoriza contrato de cesión temporal de derechos al uso privativo de aguas para abastecimiento a población también, suscrito por la Mancomunidad de Canales del Taibilla y una comunidad de regantes con una concesión de aguas del río Tajo.

<sup>49</sup> La sentencia recurrida afirmó que "el acto no afecta competencias de la Comunidad Autónoma y no se desprende una ventaja concreta o perjuicio determinado por el contenido del mismo. No se trata de un trasvase de aguas, sino de la cesión de unos derechos en base a unas circunstancias específicas, y con unos determinados requisitos y límites".

dicho precepto el título que habilita para interponer el recurso contencioso administrativo es que se trate de actos y disposiciones que “afecten al ámbito de su autonomía”, lo que, en una primera lectura, parece sugerir una habilitación, únicamente, por razones competenciales. Quedando como una actividad inimpugnable aquella que afecta a los intereses de la Comunidad Autónoma, aunque no a su ámbito competencial. Sin embargo, dada la coincidencia entre el artículo 19.1.d) de la LJCA y el artículo 32.2 de la LOTC “visto que en ambos casos las normas aplicables exigen el mismo requisito, a saber, que la disposición impugnada “afecte al ámbito de su autonomía”, el TS recuerda la evolución de la doctrina constitucional de la legitimación de las Comunidades autónomas, “como reconoce la STC Pleno 110/2011, de 22 de junio, dictada también en materia de aguas, fue << En un principio (...), este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio ), si bien muy pronto –ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre– se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, (...) se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1)”<sup>50</sup>.

A lo anterior, el TS añade otra circunstancia que le lleva a estimar el motivo de casación en lo relativo a la legitimidad de la JCCLM, y es que el art. 68.2 del TRLA para autorizar el contrato de cesión que se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el organismo de cuenca debe dar traslado del contrato a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Agricultura para que emitan informe previo en el ámbito de sus competencias. Esto denota que en estos casos “la comunidad autónoma se encuentra concernida, y por ello resulta relevante lo que tenga que decir al respecto de dicha cesión. No parece, por tanto, que esa intervención resulte ajena a su ámbito de competencias, ni pueda defenderse con éxito que no sea de su interés lo que suceda en la cesión del uso privativo de las aguas. Siendo esto así, no puede negarse en sede jurisdiccional, lo que denota esa llamada, del artículo 68.2 del TRLA, en el procedimiento administrativo. En definitiva, la intervención reconocida en esa vía administrativa no puede ser desconocida o negada, por la Administración, en vía judicial, pues la referencia a un informe previo denota una determinada relación, relevante a estos efectos,

<sup>50</sup> STS de 13 de octubre de 2015, FD 4.

de la Comunidad Autónoma con el asunto enjuiciado" (STS 13 de octubre de 2013, FD 5).

- c) *La Comunidad Autónoma por la que discurren las aguas del trasvase tiene la condición de interesada en los procedimientos del contrato de cesión de derechos de aguas*

La afirmación que constituye el epígrafe proviene de la doctrina del TS fijada en la sentencia de 21 de junio de 2016, que reconoce la condición de interesada de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en los procedimientos administrativos de otorgamiento de una concesión demanial entre regantes de la cuenca receptora del Tajo-Segura. Esta doctrina es posteriormente asumida, por razones de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, en tres SSTS de 19 de julio de 2016 (sentencias N° 1841/2016, 1842/2016, 1843/2016) dictadas todas ellas por la misma ponente solo un mes más tarde. Pero conviene resaltar que estas tres últimas sentencias están referidas a procedimientos de autorización de un contrato de cesión de derechos al uso del agua, no a procedimientos de otorgamiento de concesiones demaniales, como sucedió con la sentencia que creó la doctrina.

La sentencia de 21 de junio de 2016 resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra la sentencia del TSJ de Murcia de 12 junio de 2014 que desestima el recurso contencioso administrativo N° 267/2010 interpuesto por gobierno manchego contra el Acuerdo de la Confederación Hidrográfica del Segura por el que se informa que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no tiene derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por las resoluciones de concesión entre los regantes de la cuenca receptora, y sobre expedientes de concesiones del Trasvase Tajo-Segura<sup>51</sup>.

El TS, haciendo una labor de delimitación del objeto del debate casacional, señala que lo que plantea la Administración recurrente no es si la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha tiene legitimación para recurrir en sede jurisdiccional la denegación de requerimiento formulado tras el traslado del informe que impide su personación como interesada en los procedimientos administrativos, sino que lo que se cuestiona, tanto en el recurso precedente como en la casación, es si a la Administración recurrente debió reconocerse, o no, la condición de interesada en el procedimiento administrativo.

No se trata de determinar el alcance del artículo 19 de la LJCA, en lo relativo a las Comunidades Autónomas, sino del artículo 31 de la Ley 30/1992, cuando perfila el concepto de "interesado". Por esto, a juicio del TS, la sentencia aplica indebidamente el artículo 19 de la LJCA, "pues si lo que se impugna es la denegación de la personación como interesado en un procedi-

<sup>51</sup> Y contra cuyo acto se efectuó requerimiento de anulación por escrito del Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de fecha 2-2-2010, ante la Directora General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, en virtud del art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

miento administrativo, va de suyo que dicha decisión administrativa ocasiona un evidente perjuicio, lo que integra el interés legítimo que legalmente es título legitimador suficiente para acudir a la jurisdicción, ex artículo 19 de la LJCA" (FD 5).

El Supremo no comparte el criterio de la sala de instancia que delimita la condición de interesado atendiendo al uso del agua antes o después del trasvase "pues uno de los principios rectores de la gestión, en materia de aguas, es el de unidad de cuenca o demarcación, unidad de gestión y tratamiento integral (artículo 14 del TRLA). En este sentido, la Comunidad Autónoma por la que discurren las aguas antes del trasvase tiene un interés legítimo en el uso que se haga de las mismas una vez trasvasadas, toda vez que el compromiso de dichas aguas, y su destino para un uso racional, determina e incide en dicha unidad de cuenca y compromete y condiciona futuros trasvases".

Además del citado principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, en la interpretación conferida en SSTC 227/1998, de 29 de noviembre y 161/1996, de 27 de octubre, el TS atiende también a la necesidad de evitar una fragmentación o compartimentación en la gestión del agua en las cuencas intercomunitarias (como hacen las SSTC 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo), evitando que tal compartimentación resulte nociva para la racional gestión del recurso hídrico. "De manera que los principios constitucionales de orden material que conciernen a la ordenación y gestión de recursos naturales, tan trascendentes para la vida como el agua, se concretan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la "utilización racional de todos los recursos naturales". En definitiva, debemos recordar que no se trata ahora de establecer controles ni limitaciones, se trata únicamente de poder personarse como "interesado" en los procedimientos sobre concesiones administrativas de aguas, sobre ese uso privativo de las aguas. De modo que dicha unidad de gestión, en lo que importa a la condición de interesado, debe facilitar una administración más equilibrada de los recursos hídricos, en atención al conjunto y transcendencia de todos los intereses afectados" (FD 6).

Concluye la sentencia en el fundamento séptimo que hay que tener en cuenta, además, "que nos encontramos ante cuencas, ahora demarcaciones, intercomunitarias que, a diferencia de las intracomunitarias, trascurren por más de una Comunidad Autónoma, lo que significa que son competencia del Estado, pero de las que, naturalmente, no pueden desentenderse las Comunidades Autónomas por las que discurre el recurso hídrico, atendida la necesidad de su colaboración según las distintas fórmulas que establece el TR de la Ley de Aguas en abundantes preceptos, y singularmente en el artículo 25 del TR de la Ley de Aguas. No está de más señalar, en fin, que este ámbito sectorial, las aguas, al que nos referimos, es un área muy sensible en determinadas zonas de la geografía española y que, tradicionalmente, viene arrasando una añeja controversia, entre algunas Comunidades Autónomas, por lo que ha de estimularse la colaboración y el consenso necesario".

Recordemos que estos pronunciamientos del TS se vierten en una sentencia que enjuiciaba la condición de interesado de la reclamante en un procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones demaniales en la cuenca receptora del trasvase Tajo-Segura y que fueron aplicadas en tres sentencias, dictadas por la misma ponente un mes después, que recaían en tres procedimientos que versaban sobre un procedimiento administrativo distinto como el de autorización del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas.

## Conclusiones

El valor del mercado del agua como instrumento de reasignación de recursos escasos y, por lo tanto, como técnica que permite alcanzar la máxima utilidad del bien sobre el que recae no puede ponderarse teniendo en cuenta únicamente el número de transacciones realizadas. En España han sido cuantitativamente escasas pero su valor de optimización de recursos ha sido relevante en el sureste peninsular, al permitir afrontar la sequía padecida en la década del 2000 en nuestro país. Su normal utilización requiere, sin embargo, superar los muchos prejuicios que aún siguen rodeando esta figura y que han impedido una puesta en marcha más ágil en la actual sequía que venimos padeciendo desde 2014. Como se ha dicho con acierto, en España el avance del mercado de derechos del agua ha venido de la mano del legislador y de la jurisprudencia<sup>52</sup> así que cabía esperar que las reformas legales operadas para su impulso y la bendición de la figura por el Tribunal Constitucional y el Supremo hubieran facilitado su empleo para ayudar a afrontar la situación de déficit en que se encontraba parte de la península, como sucedió en la sequía de la década del 2000.

Poner un mercado en marcha desde la nada es, sin duda, difícil por lo que, como advierten Sanz Rubiales y Caro-Patón, es imprescindible tener una cierta tolerancia hacia las deficiencias de sus primeros años. Con el de aguas, sin embargo, esos primeros años ya se han superado con creces, estamos cerca de que estos instrumentos de gestión cumplan veinte años desde su creación en nuestro Derecho, por lo que es esperable una mayor colaboración e impulso por parte de la Administración a la hora de su puesta en práctica una vez que tanto el legislador como la jurisprudencia han asumido y cumplido su papel de desbloqueo, impulso normativo y beneplácito constitucional.

## Bibliografía citada

ARIÑO ORTIZ, Gaspar y SASTRE BECEIRO, Mónica (2004): "Los mercados de aguas como forma de gestión", en *Principios de Derecho Público Económico* (Granada, Comares), 1089 pp.

<sup>52</sup> VERGARA 2018.

- CLAVER VALDERAS, José Manuel (2002): "La situación actual del trasvase Tajo-Segura", en: EMBID IRUJO [Dir.]: *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (Madrid, Civitas), pp. 585-642.
- COCCILOLO, Endrius; MORA RUIZ, Manuela; NAVARRO CABALLERO, Teresa María; PERNAS GARCÍA, Juan José y RUIZ DE APODACA, Ángel María (2016): "La protección del medio ambiente a través de instrumentos de mercado: mercado del agua; cambio climático y mercado de derechos de emisión; sistema de gestión y auditoría ambiental; etiqueta ecológica europea; mercado e información pública; compra verde pública", en: SANZ LARRUGA, Francisco Javier y PERNAS GARCÍA Juan José [Dir.]: *Derecho Ambiental para una economía verde* (Navarra, Aranzadi), pp. 252-259.
- ESTEVE PARDO, José (2003): "El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente", *Estudios de Derecho público económico*. Libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo (Madrid, Editorial Civitas), pp. 751.
- FANLO LORAS, ANTONIO (2018): "La necesaria reforma del régimen de los contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas", en *Mercados de derechos al uso privativo de las aguas en España*, Navarro Caballero (Dir.) Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 69-107.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1996): "Reflexiones sobre un mercado de derecho de aguas en el Ordenamiento jurídico español", en: EMBID IRUJO [Dir.]: *Precios y mercados del agua* (Madrid, Civitas), pp. 139-178.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2007): *Los instrumentos de gestión del dominio público Hidráulico* (Valencia, Tirant lo Blanch), 411 pp.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2008): "Las transacciones de derechos al uso del agua y su transferencia a las cuencas receptoras del Tajo-Segura", en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N° 14, pp. 103-121.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2015): "El nuevo régimen de utilización de las infraestructuras de conexión intercuenas para la cesión de recursos hídricos. Su conexión con la reforma de las reglas de explotación del trasvase tajo-segura y el impacto de la STC 13/2015", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N° 30, pp. 241-257.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2016): "La evolución del régimen jurídico del contrato de cesión y de los bancos del agua en España", en: NAVARRO CABALLERO, Teresa [Dir.]: *Desafíos del Derecho de Aguas* (Pamplona, Aranzadi), pp. 33-66.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2013): "Aproximación histórica y conceptual a la figura de la encomienda de gestión. La encomienda de gestión en el ámbito de la gestión pública actual: perspectivas, utilidad y reglas generales de utilización", en: PALOMAR OLMEDA (Dir.): *Encomienda de gestión, Gestión pública actual: régimen jurídica y mayor eficacia* (Navarra, Aranzadi), pp.1-53.
- SANZ RUBIALES, Iñigo y CARO -PATÓN CARMONA, Isabel (2013): "Los mercados artificiales de recursos naturales", en SANZ LARRUGA, Javier; GARCÍA PÉREZ, Marta; PERNAS GARCÍA, Juan José; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime [Dir.]: *Libre mercado y protección ambiental* (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública), pp. 463-488.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2018): "Bases y normas que permiten o impiden mercados de derechos de aguas: mercado en Chile y cuasi mercado en España", en: Navarro Caballero, Teresa [Dir.], *Mercado de derechos al uso privativo de las aguas en España. Su papel en la gestión de cuencas deficitarias* (Navarra, Aranzadi), pp. 135-179.

## Normas citadas

- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
- Real Decreto-Ley 9/2007, que prorroga la vigencia del Real Decreto-Ley 15/2005.
- TRLA

### **Jurisprudencia citada**

STC 149/2011, de 28 de septiembre.

STC 13/2015, de 5 de febrero.

STC 64/2013, de 14 de marzo

STC 237/2012, de 8 de noviembre.

STC 227/1988, de 29 de noviembre.

STS de 24 de julio de 2012.

STS de 24 de julio de 2012.

STS de 13 de octubre de 2015.

STS de 18 de diciembre de 2015