OPINIÓN LEGAL NO PRECEPTIVA, EMITIDA EN RESPUESTA A LA CONSULTA JURÍDICA PLANTEADA AL SERVICIO JURÍDICO CENTRAL DEL GOBIERNO VASCO POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD, SOBRE LOS INFORMES DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO REQUERIDOS EN EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO II DEL REAL DECRETO 849/1986, DE 11 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LAS CONCESIONES Y EXTINCIONES DE APROVECHAMIENTOS DE AGUAS DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO QUE CORRESPONDAN A LAS CUENCAS INTERNAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

CCSS_CNS_1456/26_06
20/2026 OL - DDLCN

I. INTRODUCCIÓN.

El Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, a través de su Dirección de Servicios, ha planteado una consulta legal sobre los Informes de la Abogacía del Estado requeridos en el capítulo III del título II del "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" –reglamento aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril– (en lo sucesivo, RDPH), en relación con la tramitación de las concesiones y extinciones de aprovechamientos de aguas de dominio público hidráulico que correspondan a las cuencas internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en lo sucesivo).

Se incluye, junto con la solicitud de consulta, el Informe jurídico de la Responsable de la Asesoría Jurídica del departamento, emitido sobre la cuestión objeto de consulta el 11 de febrero de 2026.

El presente informe de opinión legal se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en lo sucesivo, Decreto 144/2017), puesto en relación con el artículo 14.1.a) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. PLANTEAMIENTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN LEGAL.

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7YTM-7P0B
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: MIGUEL ANGEL HURTADO PEDROSO | 2026/03/09 17:03:52
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2026/03/10 23:17:57

1.– **Requisitos de la solicitud.**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.1 del Decreto 144/2017, la función de asesoramiento jurídico, a los efectos que nos ocupan, corresponde a las asesorías jurídicas de los departamentos, en sus respectivos ámbitos de actuación. No obstante, ese mismo artículo añade a renglón seguido, en su apartado 2, que *«las personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia».*

Al hilo de lo anterior, el artículo 8.3 es el encargado del establecer los requisitos formales que deberán reunir las consultas o solicitudes de opinión legal referidas. En ese sentido, impone que vayan acompañadas de un informe realizado por la Asesoría Jurídica del departamento o del organismo que la promueve, en cuyo contenido deberán plasmarse los siguientes extremos:

«a) Se describirán, con el detalle necesario, los hechos o el sustrato fáctico del asunto, así como el marco jurídico que considera en principio aplicable y los antecedentes administrativos y jurisprudenciales que se consideran relevantes.
b) Se concretará la consulta, sobre la base de los hechos y los antecedentes descritos, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento.
c) Se justificará la conveniencia de reclamar el asesoramiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco».

Como ya se ha adelantado, el Informe jurídico de la Responsable de la Asesoría Jurídica del departamento, emitido el 11 de febrero de 2026 consta junto con la solicitud de opinión legal. Y es debido señalar que el citado informe da cumplida satisfacción a los extremos anteriores.

2.– **Objeto de la solicitud.**

El ámbito competencial y material en el que se sitúa objeto de la consulta son las cuencas internas de la CAPV y las concesiones administrativas en materia de dominio público hidráulico; éstas últimas, en el doble plano de su otorgamiento y extinción. Desde esas premisas, y a la luz de la regulación que se establece en el capítulo II del título II del RDPH, los puntos sobre los que ha de versar la opinión legal se concretan en los tres cuestiones siguientes, focalizadas en el *iter* procedimental de las concesiones de aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico radicado en las cuencas internas de la CAPV:

- ✓ Si los informes de la Abogacía del Estado son preceptivos.
- ✓ Si en el ámbito competencial de la Administración de la CAPV existe órgano homólogo a la Abogacía del Estado al que corresponda dictarlos.
- ✓ En el caso de que los informes de la Abogacía del Estado fuesen preceptivos, si tienen carácter vinculante o no.

III. ANÁLISIS DE LA CONSULTA.

1. Marco competencial y normativo de referencia.

De acuerdo con el esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias y en relación con el dominio público hidráulico del Estado, recae en el Estado la competencia exclusiva sobre *«La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial»*, *ex* artículo 149.1.22ª de la Constitución Española (CE). Por su parte, quedan reservadas a las Comunidades Autónomas las competencias en *«Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales»*, *ex* artículo 148.1.10ª de la CE.

Sobre la base anterior, y en lo que interesa a las aguas continentales incluidas dentro del dominio público hidráulico del Estado, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EAPV, en lo sucesivo), atribuye a la CAPV competencia exclusiva en las siguientes materias: *«Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del País Vasco…; aguas minerales, termales y subterráneas (…)»* (artículo 10.11). Asimismo, le reconoce las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en las siguientes materias: *«Expropiación forzosa, contratos y* ***concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad*** *de la Administración del País Vasco»* (artículo 11.1.b). Y, por último, destaca la competencia que también le corresponde, para la ejecución de la legislación del Estado, en las materias siguientes: *«(…) vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco»* (artículo 12.10 *in fine*).

Siendo esto así, es indiscutible la competencia que la CAPV ostenta respecto de las cuencas internas de la CAPV (o, lo que es lo mismo, las «cuencas intracomunitarias» atendiendo a la diferente terminología empleada por la legislación básica estatal en materia de aguas) y, por extensión, respecto de las todas las concesiones de aprovechamientos de agua que se incardinen dentro del dominio público hidráulico radicado en el territorio de la CAPV.

Con ese punto de partida, el marco jurídico al que debe atenderse para dar una adecuada respuesta a la consulta planteada estaría conformado fundamentalmente por las siguientes normas:

- ✓ Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio[1] *(TRLA, en lo sucesivo)*.
- ✓ Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas[2] *(Ley de Aguas de Euskadi, en lo sucesivo)*.

[1] BOE número 176, de 24 de julio de 2001.
[2] BOPV núm. 137, de 19 de julio de 2006.

- ✓ RDPH[3].
- ✓ Decreto 178/2023, de 28 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua[4] *(Estatutos de URA, en lo sucesivo).*

2. Respuesta a las distintas cuestiones planteadas.

2.1. Si los informes de la Abogacía del Estado son preceptivos.

El artículo 7.c) de la Ley de Aguas de Euskadi atribuye a URA las siguientes funciones: *«**Intervenciones para la protección del dominio público hidráulico**, en especial el **otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas**, así como la vigilancia e inspección y sanción de las infracciones contrarias a la normativa reguladora del dominio público hidráulico»*. Dicha función es reproducida, en idénticos términos, en el artículo 4.1.c) de los Estatutos de URA.

En ese orden de cosas, el régimen jurídico aplicable a las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos de aguas de dominio público hidráulico que correspondan a las cuencas internas de la CAPV se concreta en el artículo 30 de la Ley de Aguas de Euskadi.

El referido precepto, empero, se limita a señalar, en su apartado 1, que toda concesión o autorización se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos. Y, a renglón seguido, añade que el régimen de otorgamiento de concesiones y autorizaciones estará sujeto a la legislación en materia de aguas y costas. Esta remisión del régimen concesional a la normativa estatal, que regula su *iter* procedimental, que se realiza con carácter general y no particular, supone de facto la asunción y la entera integración en el ordenamiento autonómico del vigente RDPH como normativa autonómica.

En lógica consecuencia, la tramitación del procedimiento de otorgamiento y de extinción de las concesiones administrativas de aguas se sujetará a las previsiones contempladas a tal efecto en el RDPH. Y, en particular, a las recogidas en los artículos 114, 163, 164, 166, 167 y 169 (todos ellos, pertenecientes al capítulo III del título II). Ahora bien, su aplicación deberá ajustarse necesariamente a la estructura organizativa y funcional de la que se haya dotado particularmente la Administración General de la CAPV, y que no puede desconocerse ni ignorarse. Esto significa que todas las referencias a órganos, entes, etc., que se recogen en las previsiones que entroncan con la intervención respecto de aguas que discurren íntegramente por el territorio de la CAPV, deberán entenderse realizadas, en la práctica, al órgano autonómico equivalente.

Sentadas estas necesarias bases, y comenzando por el **procedimiento de <u>otorgamiento de las concesiones administrativas</u>**, el artículo 114 del RDPH prevé, respecto de aquellos supuestos en los que se haya efectuado el trámite de audiencia (a saber, cuando alguno de los informes técnicos emitidos sea

[3] Texto consolidado en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10638
[4] BOPV núm. 236, de 13 de diciembre de 2023.

negativo o proponga modificar características esenciales de la concesión solicitada, cuando se hayan presentado peticiones o proyectos en competencia, o cuando se presenten alegaciones en el marco del trámite de información pública[5]), y siempre que el otorgamiento de la concesión corresponda al propio organismo de cuenca, la obligatoriedad de recabar el Informe de la Abogacía del Estado, obligación a la que deberá darse cumplimiento una vez concluido el plazo de audiencia conferido.

En fin, de concurrir los presupuestos apuntados (trámite de audiencia + atribución de la facultad de concesión al organismo de cuenca), **el Informe es indudablemente preceptivo**.

Continuando con el **procedimiento de extinción**, la lectura del conjunto de las previsiones que integran el artículo 163 del RDPH permite concluir que, en todos los casos de **extinción de las concesiones administrativas**, y con independencia de que el procedimiento se haya iniciado de oficio o a instancia de parte, una vez se haya materializado el trámite de audiencia **se deberá recabar, en todo caso, el informe de la Abogacía del Estado**. Informe que, por tanto, también **resulta preceptivo**.

Esta obligatoriedad cuenta con un reflejo expreso en los siguientes supuestos específicos:

(i) Extinción del derecho por transcurso del plazo de la concesión (artículo 164.4 del RDPH).
(ii) Extinción del derecho a consecuencia de la previa tramitación de un procedimiento expropiatorio del derecho de concesión (artículo 166.3 del RDPH).
(iii) Extinción del derecho al uso privativo de las aguas por renuncia de su titular (artículo 167.6 del RDPH).
(iv) Extinción del derecho al uso privativo de las aguas adquirido por disposición legal, a raíz de alguna de las causas indicadas en el artículo 53.1, apartados b), c) o d), del TRLA (artículo 169.3 del RDPH).

Del marco normativo expuesto, **resulta clara la preceptividad del trámite singular de la emisión de Informe de la Abogacía del Estado** en los supuestos de otorgamiento (en este caso, siempre y cuando concurran los presupuestos apuntados) y en los supuestos de extinción de las concesiones administrativas de aprovechamientos de aguas de dominio público hidráulico.

Por otro lado, su traslación al ámbito de la CAPV implica que, cuando el aprovechamiento de aguas afecte a las cuencas internas de la Comunidad Autónoma, ante el mismo escenario de otorgamiento y extinción de la concesión administrativa antes expuesto, **será el ente «Uraren Euskal Agentzia/Agencia Vasca del Agua» *(URA, en lo sucesivo)*, en su condición de administración homóloga al organismo de cuenca, quien deba solicitar el Informe de la Abogacía del Estado que se prevé**.

[5] Artículo 113 del RDPH.

No obstante, cuestión distinta es que deba solicitarse ese informe a la Abogacía del Estado o al órgano equivalente en la Comunidad Autónoma, siendo esta última opción por la que se decanta quien suscribe el presente informe, desde una doble perspectiva:

- ✓ URA ejerce las funciones de intervención para la protección del dominio público hidráulico que discurre enteramente por el territorio de la CAPV, al amparo de competencias propias asumidas por el EAPV (artículo 10.11). Por lo tanto, todo el espectro de trámites que se contemplan o definen en el seno de los procedimientos de otorgamiento y extinción de concesiones administrativas que entroncan con el ejercicio de dicha función, debe ser realizado, sin excepción, por la CAPV.

- ✓ Y, que el ejercicio del haz de potestades incardinadas en el ámbito material de tales competencias (y que alcanza a la tramitación de los procedimientos de otorgamiento y extinción de las concesiones) es, a su vez, una manifestación intrínseca a la competencia de libre organización, régimen y funcionamiento de la Administración Autónoma, *ex* artículo 10.2 del EAPV.

2.2. Si en el ámbito competencial de la Administración de la CAPV existe órgano homólogo a la Abogacía del Estado al que corresponda dictarlos.

En conexión con lo expresado en el último punto anterior, dentro del marco funcional y organizativa de la Administración General de la CAPV, la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, es la norma encargada de regular la asistencia jurídica a la Administración general e institucional de la CAPV. La citada ley es desarrollada por el Decreto 144/2017[6].

A tenor del artículo 2.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, *«El Servicio Jurídico del Gobierno Vasco estará formado por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y por las asesorías jurídicas de cada departamento»*, detallándose las funciones que corresponden, respectivamente, al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y a las asesorías jurídicas departamentales, en los artículos 3 y 4 siguientes. En todo caso, puntualiza el artículo 5.3 del mismo texto legal que *«**Corresponde a las asesorías jurídicas de los departamentos** o entidades institucionales **el asesoramiento en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación**, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco»*.

Llegados aquí, debemos traer ahora a colación el Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Concretamente, su artículo

[6] En el ámbito estatal, las normas que regulan el régimen de asistencia jurídica se concretan en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y en el Reglamento de la Abogacía General del Estado, aprobado por el Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre.

10.1.n), atribuye al Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad las áreas de actuación de aguas, canales y regadíos.

En conexión con lo anterior, por mor del artículo 2.C) del Decreto 410/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, el ente público URA se encuentra adscrito al citado departamento.

Por otro lado, dispone el artículo 5.1.a) del mismo decreto que corresponde a la Dirección de Servicios la asesoría jurídica del departamento, en los términos establecidos en los artículos 4 y 5.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en coordinación con las demás direcciones. Esta función comprende, entre otras funciones, *«la emisión de informes jurídicos preceptivos, a excepción de los que estén atribuidos a otros órganos»*.

Al margen de lo anterior, si acudimos a los Estatutos de URA, podemos comprobar que entre las funciones que su artículo 4 atribuye a la Agencia, como entidad responsable en materia de aguas en el ámbito de las competencias que corresponden a la Administración General de la CAPV, no se incluye el asesoramiento jurídico de ningún tipo.

Con estos mimbres, es claro que **la Asesoría jurídica departamental es la competente para la emisión del informe que, en los casos a los que alcanza la consulta planteada, el RDPH atribuye a la Abogacía del Estado**.

En lógica consecuencia, las referencias que los preceptos del RDPH citados líneas más arriba realizan a la Abogacía del Estado, y a la emisión del informe que se les anuda, en la CAPV deben entenderse realizadas y atribuidas a la asesoría jurídica del Departamento Industria, Transición Energética y Sostenibilidad.

2.3. En el caso de que los informes de la Abogacía del Estado fuesen preceptivos, si tienen carácter vinculante o no.

En este punto, la respuesta viene dada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, en lo que afecta a la emisión de informes, dispone en su artículo 80.1 de forma clara lo siguiente «*Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes»*.

Por lo tanto, en recta aplicación de la regla anterior, no hay duda de que **los informes de la Abogacía del Estado que se contemplan no son vinculantes**, dado que no se les atribuye taxativamente ese carácter en ninguna de las previsiones del RDPH que los establecen.

III. CONCLUSIÓN.

Corolario de todo lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. En los procedimientos de otorgamiento y extinción de las concesiones administrativas de aprovechamientos de aguas de dominio público hidráulico, **el trámite de solicitud de Informe de la Abogacía del Estado que se refiere en el RDPH es preceptivo**.

2. En los supuestos específicos en los que los aprovechamientos de aguas sobre los que verse la concesión administrativa afecten a las **cuencas internas de la CAPV**, el informe que se atribuye a la Abogacía del Estado **deberá ser emitido por la Asesoría jurídica** del departamento competente en materia de agua, al que se haya adscrito en cada momento la entidad pública «URA». Actualmente, el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad.

3. En cualquier caso, estos informes **no son vinculantes**.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.