

**SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO Y LA
GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: UNIDAD DE CUENCA Y
PLANIFICACION.**

Lugar: Aula Magna Edificio Quintiliano.

Universidad de La Rioja. Logroño

Fecha: 21-22 de junio de 2012.

Coordinador: Antonio Fanlo Loras,

Catedrático de derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

ÍNDICE

1. Memoria justificativa	2
2. Fotografías del seminario.....	7
3. Programa.....	8
4. Ponencias.....	11
5. Jurisprudencia.....	49
6. Bibliografía.....	207

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: UNIDAD DE CUENCA Y PLANIFICACION.

Lugar: Aula Magna Edificio Quintiliano.

Universidad de La Rioja. Logroño

Fecha: 21-22 de junio de 2012.

Coordinador: Antonio Fanlo Loras,

Catedrático de derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

I. Memoria justificativa.

La celebración de un **Seminario sobre problemas actuales del Derecho y la gestión del agua en España**, está plenamente justificada. El pasado año se cumplieron 25 años de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, que tuvo lugar el 1 de enero de 1986. En esa misma fecha, España se incorporó a la Comunidad Económica Europea, que ha sido, desde entonces, factor determinante de la extraordinaria y profunda transformación experimentada por España. Este recordatorio particular tiene especial relevancia, en lo que afecta al Derecho de Aguas, dado que las Directivas europeas en éste ámbito y, en concreto, la Directiva Marco del Agua de 2000, están en el origen de los cambios normativos más importantes que se han producido en los últimos años en España. La consecución de sus ambiciosos objetivos suponen un reto para todos los Estados miembros como demuestran las dificultades constatadas en el periodo de implementación. El cumplimiento de estas exigencias europeas, no siempre bien definidas en el plano jurídico ni correctamente interpretadas entre nosotros, ha provocado notables disfunciones en nuestro tradicional modelo de gestión del agua y habrán de afrontarse cambios considerables. España, contra todo pronóstico —dado que algunos de los principios institucionales asumidos por la Directiva Marco cuentan con larga tradición entre nosotros (gestión por cuencas, planificación hidrológica, participación de los usuarios, recuperación de costes)—, presenta una negativa posición entre los Estados miembros, al haber incumplido aspectos importantes de la Directiva Marco (delimitación de demarcaciones hidrográficas, aprobación de planes hidrográficos, transposición incompleta) y le han hecho merecedora de varias sentencias de condena dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Desde otra perspectiva, este periodo ha sido, también, el de la consolidación de las Comunidades Autónomas, nuevos poderes públicos territoriales, plasmación de la profunda descentralización política de la organización del Estado, establecida por la Constitución de 1978. Con la salvedad de la breve y traumática experiencia republicana, es la primera vez en nuestra historia que la gestión del agua por cuencas hidrográficas ha de articularse, regionalmente, con las funciones atribuidas a otros poderes territoriales distintos de la

Administración del Estado —las Comunidades Autónomas— en materias relacionadas con el aprovechamiento del agua (agricultura, ordenación del territorio y urbanismo, medioambiente, pesca fluvial, espacios naturales, etc.). La dificultad estriba en la no coincidencia de la cuenca hidrográfica con los límites territoriales regionales. En este contexto, no ha de extrañar que el agua, recurso natural esencial para la vida y las actividades económicas, haya cobrado un extraordinario protagonismo en la agenda política territorial (incluidas graves tensiones territoriales), reclamándose un mayor protagonismo en su gestión de las Comunidades Autónomas. Ello ha trascendido a las reformas de los Estatutos de Autonomía, aprobadas a partir de 2006, en las que se han recogido discutibles fórmulas de concreción del criterio territorial de reparto de competencias, en aparente contradicción con el artículo 149.1.22.^a CE, así como otras previsiones que pretenden condicionar la disponibilidad estatal del agua, en contradicción con el principio cooperativo que debe presidir el funcionamiento de nuestro Estado. Ello ha provocado, en la práctica, cierta «territorialización» de la gestión del agua por Comunidades Autónomas, fragmentando su administración unitaria con ruptura del principio tradicional de gestión por cuencas hidrográficas. Este fenómeno corre parejo a un cierto retraimiento de los poderes estatales, en perjuicio de una política nacional que contemple la globalidad de los intereses relacionados con el agua.

Finalmente —entre las razones que justifican la celebración de este Seminario— debe señalarse que la sociedad y la economía españolas han experimentado profundos cambios sociales y económicos, que afectan a su sistema de valores y a su sistema productivo, alterando la percepción tradicional del agua como recurso natural y, en consecuencia, se ha incorporado el principio de sostenibilidad de su gestión, en particular, respecto de los usos productivos del agua. Estos cambios han trascendido al Derecho de aguas y han reconfigurado algunos de sus principios institucionales básicos. El valor intrínseco del medio ambiente y del agua como recurso natural esencial para la vida, el desarrollo sostenible, la incidencia del cambio climático, los procesos masivos de urbanización y establecimiento de segundas residencias, el turismo, el ocio, el abastecimiento de la población, la transformación de la agricultura, la seguridad alimentaria, la sobreexplotación de acuíferos por la extracción sistemática de aguas subterráneas, la dependencia energética y la necesidad de energías alternativas y sostenibles (hidroelectricidad), la rigidez del sistema de asignación de recursos y la ausencia de incentivos económicos en su aprovechamiento, el orden de preferencia de usos, la calidad y buen estado de las aguas, los desequilibrios territoriales en la disponibilidad del agua, etc. constituyen nuevas realidades y retos que requieren del tratamiento y respuestas legales adecuadas.

No ha de extrañar, en consecuencia, que la gestión del agua haya adquirido una extraordinaria complejidad y que se tenga la percepción de una cierta «desintegración» o «descomposición» de nuestro modelo organizativo, sin que se atisben alternativas claras, firmes y fiables. La transformación institucional y económica de España no ha ido acompañada de las correlativas reformas legales y es fácil percibir las disfunciones que ello genera. A los problemas tradicionales derivados de nuestra singularidad hidrológica (la irregularidad espacio-temporal del régimen de lluvias con repetidos períodos de sequía, que

amenaza la satisfacción de las demandas), han de sumarse los de orden institucional, relacionados con la funcionalidad de nuestro modelo organizativo tradicional (Confederaciones Hidrográficas) y sus elementos configuradores (ámbito territorial y participación de las Administraciones públicas e interesados, modelo organizativo complejo); una inacabada planificación hidrológica; los conflictos territoriales por la gestión del agua, avivados por la falta de un pacto nacional del agua consensuado; la insuficiencia o inadecuación del marco normativo ante nuevas realidades y necesidades (rigidez del sistema concesional; sobreexplotación de acuíferos, producción de nuevos recursos hídricos —desalación y reutilización—, recuperación de costes, etc. Paradójicamente desde instancias internacionales se proponen para la nueva gobernanza del agua modelos organizativos con las características esenciales de nuestras Confederaciones Hidrográficas, que aquí parece estamos empeñados en abandonar.

El Seminario proyectado tiene por objeto debatir y establecer criterios con arreglo a los cuales debieran acometerse las reformas legales necesarias para dotar de estabilidad y seguridad jurídica nuestro marco institucional de gestión del agua, bloqueado en los últimos años. El reciente Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, constituye un aliciente para este debate. Aquel objetivo puede verse facilitado y resultar más sencillo gracias a las aportaciones —no exentas de ciertas contradicciones— hechas en el último año por el **Tribunal Constitucional**, que ha resuelto todos los recursos de inconstitucionalidad planteados contra las reformas de los Estatutos de Autonomía por la gestión del agua. Contamos, pues, con una doctrina que ha reafirmado las líneas maestras de nuestro modelo constitucional de gestión del agua. El Tribunal ha ratificado el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. El Estado debe garantizar la administración unitaria de las cuencas supracomunitarias. El legislador estatal de aguas, al concretar las modalidades técnicas de gestión de agua en las cuencas supracomunitarias no puede compartimentar ni fragmentar el régimen jurídico de las aguas de estas cuencas. El debate entre gestor único o pluralidad de gestores en las cuencas supracomunitarias debe permitir identificar respuestas claras, en función de cómo afecte al agua como recurso (cantidad/calidad) o a los aprovechamientos del agua (ámbito tradicional de formas de autoadministración como son los aprovechamientos de riegos y el abastecimiento de poblaciones).

El nuevo Gobierno de la nación se ha comprometido a aprobar los planes hidrológicos en 2013. La planificación constituye el instrumento para la ordenación de la gestión del agua en cada demarcación hidrográfica. El retraso en su aprobación (pues debieron haberse aprobado antes de 31 de diciembre de 2009) tiene que ver, entre otras causas, con la cuestión de la delimitación territorial de las demarcaciones hidrográficas y con la determinación de los caudales ecológicos.

En cuanto a la primera cuestión, la anulación parcial del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar, por sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2004, al incluir cuencas internas de la Comunidad Valenciana, alabada por unos y criticada por otros, desestabilizó la tradicional configuración territorial de la

organización del agua en España. Además, la condena a España por sentencia del Tribunal de Justicia de 2009, consecuencia de la inadecuada delimitación de algunas demarcaciones hidrográficas del norte de España, al no seguir criterios hidrológicos sino administrativos (caso de la margen izquierda del río Eo y la inclusión de las aguas de transición y costeras de demarcaciones hidrográficas intercomunitarias en la cuencas internas del País Vasco) ha obligado a rectificar dichas demarcaciones hidrográficas (Cantábrico Oriental y Cantábrico Occidental), admitiendo la figura —con insuficiente cobertura legal— de las demarcaciones hidrográficas mixtas (que integran cuencas intercomunitarias e internas). Su funcionalidad indiscutible hubiera requerido una más segura cobertura en norma con rango de ley, para obviar toda discusión sobre su adecuación al marco constitucional. Recientes sentencias del Tribunal Supremo (22 y 27 de septiembre de 2011) no han puesto, sin embargo, reparo de cobertura legal a la delimitación de las Demarcaciones del Segura y Júcar.

La determinación de los caudales ecológicos es la otra de las razones de la no aprobación de los planes hidrológicos. Entendidos como restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación (art. 59.7 TRLAg), su determinación inadecuada (por exceso o por defecto) puede comprometer la regulación necesaria de nuestros ríos (dilapidando irresponsablemente los caudales guardados, sin satisfacer las demandas) o puede comprometer el buen estado de los ecosistemas dependientes del agua. La determinación de los caudales ecológicos es sobre todo una decisión de naturaleza política, que con frecuencia se pretende hacer pasar como exclusivamente técnica, para justificar posiciones estrictamente políticas.

II. Formato de Seminario.

El Seminario es interdisciplinar, pero con una predominante perspectiva jurídica e institucional, atendidas las características académicas y profesionales de sus participantes. Se pretende que en el debate y discusión haya un fluido intercambio de ideas con el objetivo de establecer criterios comunes compartidos que puedan ofrecerse a las instituciones y a los distintos sectores del agua para acometer las necesarias reformas legales con garantías de acierto y seguridad.

El Seminario se articulará mediante ponencias breves 10/15 minutos, seguida del necesario debate sobre las cuestiones que se susciten. Se han distribuido los temas de análisis en tres bloques temáticos. En cada uno de ellos se analizará la legislación nacional, lo que se desprende de la DMA (haciendo una «relectura» directa de esta norma más allá de la trasposición y de ciertas interpretaciones «oficiosas» carentes de base jurídica), los problemas competenciales, con especial referencia a la adecuación organizativa y funcional de los Organismos de cuenca y, en su caso, las propuestas de reforma normativa. Cada bloque temático o los subtemas más relevantes será presentado por un **experto universitario** (en algún subtema, podrá encomendarse una exposición alternativa) seguida por otra, al menos, de un **experto no universitario** que ofrezca la experiencia práctica. No hace falta que estos expertos tengan asignada una ponencia sino que puede bastar con que se les responsabilice de comentar o completar la visión de los expertos universitarios.

Para favorecer los debates y centrar las cuestiones esenciales los responsables de cada ponencia habrán de remitir en los días previos a la celebración del Seminario un esquema o selección de los aspectos fundamentales de la cuestión tratada, con un máximo de 2 folios.

Este formato permitirá analizar las instituciones centrales (planificación, organización, régimen de usos...) desde distintas perspectivas y, por tanto, profundizar en los aspectos clave para la gestión del agua. La idea es que ello facilite el debate. El aparente desequilibrio de contenido entre bloques (unos son más densos o más relevantes que otros), se acomodará según la intensidad, interés y viveza de los debates.

El Seminario se organiza en el marco del proyecto de Investigación DER2009-14473-C02-02, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, del que es investigador principal D. Antonio Fanlo Loras.

2. Fotografías del seminario



3. Programa

▣ 21 de junio, jueves. Aula Magna del Edificio Quintiliano

10.00-10.15 h **Acreditación**

10.15 h **Apertura y presentación del Seminario**

- José Arnáez Vadillo, Rector Magnífico de la Universidad de La Rioja
- Raúl Susín Betrán, Director del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja
- Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja y Coordinador del Seminario
- Juan Urbano López de Meneses, Director General del Agua, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente:
«Ideas para una reforma de la Ley de Aguas»

11.00 h Discusión de las ponencias

1. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA: CONFIGURACIÓN Y FUNCIONALIDAD

Moderador: Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

11.00-11.30 h **La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional**

José Manuel Díaz Lema, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid
Francisco Delgado Piqueras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

11.30-11.45 h Pausa Café

11.45-12.20 h **Los organismos ¿de cuenca o de demarcación**

hidrográfica? Delimitación territorial de las demarcaciones. La unidad de los sistemas hidráulicos. ¿Demarcaciones hidrográficas mixtas?

Francisco Delgado Piqueras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha
José María Sanz de Galdeano Equiza, Director de Planificación y Obras de la Agencia Vasca del Agua

12.20-12.45 h **Organización de las Confederaciones Hidrográficas: funcionalidad de su configuración actual. Particular referencia al Comité de Autoridades Competentes**

Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja
María Teresa Santos, Secretaria General de la Confederación Hidrográfica del Ebro

12.45-13.30 h **La administración unitaria de las cuencas / demarcaciones. Modalidades técnicas. Toma de decisiones y gestión: Unidad / pluralidad de gestores**

Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

13.30-14.00 h **Un caso particular: órgano competente para las autorizaciones de vertidos en las cuencas intercomunitarias**

Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja
Pablo Herráez Vilas, Asesoría Jurídica de la Agencia Catalana del Agua

14.15 h Comida de trabajo

2. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE ORDENACION Y PROTECCIÓN DEL AGUA

Moderador: Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

- 16.15-17.00 h **Reserva de planificación hidrológica y sus excepciones. Objetivos de la planificación (satisfacción demandas, objetivos calidad). Sistemas de explotación. El Plan Hidrológico Nacional**
Isabel Caro-Patón Carmona, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid
Francisco Cabezas Calvo-Rubio, Director de la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua
- 17.00-17.15 h **Agricultura de regadío y planificación. Estrategias condicionantes y condicionamientos derivados de la gestión del agua**
Andrés del Campo García, Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE)
- 17.15-18.00 h **Caudales ecológicos y objetivos de calidad. Aspectos jurídicos y técnicos**
Jorge Agudo González, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid
Antonio Palau Ibars, Profesor de la Escuela de Montes de Lérida, Gerente de Medio Ambiente en Centrales Hidráulicas de Endesa
- 18.00-18.15 h Pausa Café
- 18.15-19.00 h **La coordinación entre la planificación hidrológica y la territorial y urbanística (El agua como elemento integrador de políticas sectoriales)**
Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid
- 19.00-19.30 h **La condicionalidad ambiental de las infraestructuras hidráulicas de regulación y su objetivación**
René Santamaría Arinas, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja
Francisco Javier Flores Montoya, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado, vocal del Consejo de Obras Públicas
- 21.00 h Cena de tapeo por la zona de las Calles Laurel y San Juan

- ▣ 22 de junio, viernes. Salón de Actos de la Bodega institucional La Grajera, del Gobierno de La Rioja

3. LOS USOS Y LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

Moderador: Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

- 9.30-10.00 h **El sistema concesional: seguridad jurídica versus flexibilidad. Contratos de cesión de derechos de uso del agua: operatividad**
Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid
- 10.00-10.30 h **Preferencia de usos y planificación hidrológica: Problemática de la asignación centralizada**
Jorge Agudo González, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid
José María Santafé Martínez, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado
- 10.30-11.00 h **Problemática de las aguas subterráneas. Novedades**

legislativas. Redistribución de derechos. Titularidad

José Luis Moreu Ballonga, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza

José Díaz Mora, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana

11.00-11.15 h Pausa Café

11.15-12.15 h **El ciclo urbano del agua (abastecimiento, saneamiento, reutilización). Régimen jurídico y formas de gestión**

Isabel Caro Patón Carmona, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Juan José Gil Barco, Gerente del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja

Ángel Cajigas Delgado, Director General Ejecutivo ATTA

César Pérez Martín, Director del Servicio del Agua, Gobierno de Navarra

Enrique Hernández Moreno, Director de Gestión de Servicios de Aqualia

12.15-13.00 h **El régimen económico-financiero de los servicios de aguas (alta, baja). Financiación de los organismos de cuenca. ¿Hacia una fiscalidad de cuenca?**

Carlos Vázquez Cobos, Abogado socio del despacho Gómez Acebo & Pombo

Elías Sanjuán de la Fuente, Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Duero

13.00 h **4. CONCLUSIONES: Por los moderadores de los tres bloques temáticos**

13.45 h **Acto de clausura: Íñigo Nagore Ferrer, Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja**

Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho

Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

14.35 h Comida: Bodega institucional La Grajera, del Gobierno de La Rioja

4. Ponencias

Francisco Delgado Piqueras, «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional» (Ponencia 1.1.a)

Francisco Delgado Piqueras, «Los Organismos, ¿de cuenca o de demarcación hidrográfica? La unidad de los sistemas hidráulicos ¿demarcaciones hidrográficas mixtas?» (Ponencia 1.2.a)

José María Sanz de Galdeano Equiza, «Los Organismos ¿de cuenca o de demarcación hidrográfica? Delimitación territorial de las demarcaciones. La unidad de los sistemas hidráulicos. ¿Demarcaciones hidrográficas mixtas?» (Ponencia 1.2.b)

Antonio Fanlo Loras, «La organización de las Confederaciones Hidrográficas: funcionalidad de su configuración actual. Particular referencia al Comité de Autoridades Competentes» (Ponencia 1.3.a)

Angel Menéndez Rexach, «La administración unitaria de las cuencas/demarcaciones. Modalidades técnicas. Toma de decisiones y gestión: unidad/pluralidad de gestores» (Ponencia 1.4)

Antonio Fanlo Loras, «Un caso particular: órgano competente para las autorizaciones de vertidos en las cuencas intercomunitarias» (Ponencia 1.5.a)

Pablo Herráez Vilas, «La competencia para otorgar la autorización de vertidos en el territorio de Cataluña no comprendido en las cuencas intracomunitarias» (Ponencia 1.5.b)

Jorge Agudo González, «Caudales ecológicos y objetivos de calidad» (Ponencia 2.3.a)

Antoni Palau Ibars, «Caudales ecológicos y objetivos de calidad» (Ponencia 2.3.b)

Angel Menéndez Rexach, «La coordinación entre la planificación hidrológica y la territorial y urbanística (El agua como elemento integrador de políticas sectoriales)» (Ponencia 2.4)

René Santamaría Arinas, «La condicionalidad ambiental de las infraestructuras hidráulicas de regulación y su objetivación» (Ponencia 2.5.a)

Angel Menéndez Rexach, «El sistema concesional: seguridad jurídica versus flexibilidad. Contratos de cesión de derechos de uso del agua: operatividad» (Ponencia 3.1)

Jorge Agudo González, «Preferencia de usos y planificación hidrológica» (Ponencia 3.2.a)

José María Santafé Martínez, «Mercados de agua, concesiones y centros de intercambio de derechos» (Ponencia 3.2.b)

José Luis Moreu Ballonga, «Aguas subterráneas. Novedades legislativas. Redistribución de derechos. Cuestiones de titularidad» (Ponencia 3.3.b)

Ángel Cajigas Delgado, «El ciclo urbano del agua. Régimen jurídico y formas de gestión» (Ponencia 3.4.c)

Enrique Hernández Moreno, «El ciclo urbano del agua. Régimen jurídico y formas de gestión» (Ponencia 3.4.e)

Carlos Vázquez Cobos, «El régimen económico-financiero de los servicios de aguas» (Ponencia 3.5.a)

LA UNIDAD DE CUENCA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Constitución Española 1978

- Artículo 148.
 - 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 - 10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- Artículo 149.
 - 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 - 22ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma

Ley de Aguas de 1985

- Artículo 14.
- A los efectos de la presente Ley, se entiende por cuenca hidrográfica el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible.
- DA Cuarta.
- Las funciones que, de acuerdo con esta Ley, ejercen los Organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial.

RD 650/1987, Definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos

- Artículo 1.
- El ámbito territorial de los Organismos de cuenca ... quedará definido de la siguiente forma:
- 1. Confederación Hidrográfica del Norte.-Comprende el territorio español de las cuencas hidrográficas de los ríos que vierten al mar Cantábrico desde la desembocadura del río Eo, incluida la de este río, hasta la frontera con Francia.
- Además el territorio español de las cuencas de los ríos Miño-Sil, Limia, Nive y Nivelles.

STC 227/1988, recursos vs Ley de Aguas y conflictos vs RD 650/1987

- Recurso País Vasco: curso fluvial concreto vs. cuenca hidrográfica
- FJ 15: conformidad a la CE del criterio territorial "cuenca hidrográfica" atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, nacional e internacional.
- Conflicto País Vasco vs. CH del Norte
- FJ 35: "Los arts. 1.1 y 2.1 c) del RD 650/1987, que no distinguen entre cuencas intracomunitarias y extracomunitarias sólo pueden entenderse conformes con el bloque de la constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismo no incluyen en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco."

STC 161/1996 vs. Ley/17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña

- Anula art. 35.2 (tutela autonómica de las CCUU) y 38.1 (sanciones) en cuencas intercomunitarias: vulneran preceptos básicos de la Ley de Aguas
- No se impugnó el art. 3: control de aprovechamientos hídricos, policía dominio hidráulico y tramitación de expedientes, salvo concesiones.
- art. 4 DLeg 3/2003: policía de aguas hasta la propuesta de resolución, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamiento hídricos y obras hidráulicas en Cataluña que no sean de interés general del E. o no afecte a otra CA
- EAC: competencias ejecutivas sobre dominio hidráulico, obras de interés general mediante convenio, medidas adicionales de protección y saneamiento de recursos y ecosistemas, facultades de policía demanial que atribuya la ley estatal, participación en la planificación hidrológica, informe previo de trasvases : STC 30/2010 : OK

STS 20.11.2004: Fundación Progreso de Albacete vs PH del Júcar 1998

- Anula los artículos 1, 20, 21, 22, 23, apartados 3, 15 y 16-b del artículo 24, 25, 26, 27 y 28 OM 13-8-1999 que dispuso la publicación del PH del Júcar, aprobado por RD 1664/98.

- Declara que el art 2.7 RD 650/87, que fija el ámbito territorial del PH del Júcar, no es disconforme a Derecho siempre que se interprete en el sentido de que el ámbito territorial definido en el mismo no incluye en ningún caso las aguas intracomunitarias de la CA de Valencia ni las de la CA de Castilla-La Mancha.

LO 1/2006, EA C Valenciana

- «Artículo 17.
- Se garantiza el derecho de los valencianos y 1. valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.
- Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

SSTC 247 y 249/2007, recursos de Aragón y CLM vs EAC Valenciana

- no es un derecho subjetivo público, sino directriz, objetivo o mandato dirigido a los poderes públicos valencianos: no es ejercitable en vía jurisdiccional.
- el derecho se relaciona con competencias recogidas en el estatuto de autonomía.
- no vincula la función legislativa del Estado, quien podrá ejercerla sin condicionamiento alguno
- 5 votos discrepantes.

LO 6/2006 EA Cataluña

- Art. 117.4: «la Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial».

SSTC 31 Y 48/2010, recursos PP y G. Valenciana

- el informe que ha de emitir la Generalitat, aunque preceptivo, no es vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma
- razonable mecanismo de colaboración entre la C. A. y el Estado en una materia en la que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve la competencia estatal ex art. 149.1.22ª CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias.

LO 2/2007, EA Andalucía

- Artículo 51. **Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir :**
- La CA de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución.
- RD 1666/2008, sobre traspaso de funciones y servicios de la AGE a la CA Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos de la cuenca del Guadalquivir.

LO 14/2007, EA de Castilla y León

- Artículo 75. **Competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad**
- 1. Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la C. A. asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.
- 3. Las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica.
- 4. La Comunidad tiene competencia exclusiva, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

SSTC 30 y 32/2011, recursos de Extremadura vs EEAA Andalucía y CyL

- principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas: intereses supracomunitarios que deben ser gestionados de manera homogénea lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada C. A.
- inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el art. 149.1.22 reserva al Estado>>> ha de establecerlo un único legislador estatal de aguas.

LO 5/2007, EA Aragón

- Disposición Adicional quinta.
- La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30-12-1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³.

STC 110/2011: Recurso La Rioja vs EA Aragón

- FJ 17: no es una reserva sobre el caudal del Ebro.
- No vincula al Estado, solo orienta y expresa participación de la CA en la planificación

Competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico.

- RD Ley 12/2011: Se añade una nueva DA 14ª al TRLA
- En las cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las CCAA que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus EEAA, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el artículo 94.2 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución.
- En el ejercicio de estas funciones, será aplicable a los órganos competentes de las CCAA lo dispuesto en el artículo 94.3 y 4.»
- RD Ley 17/2012: deroga

Reflexiones finales

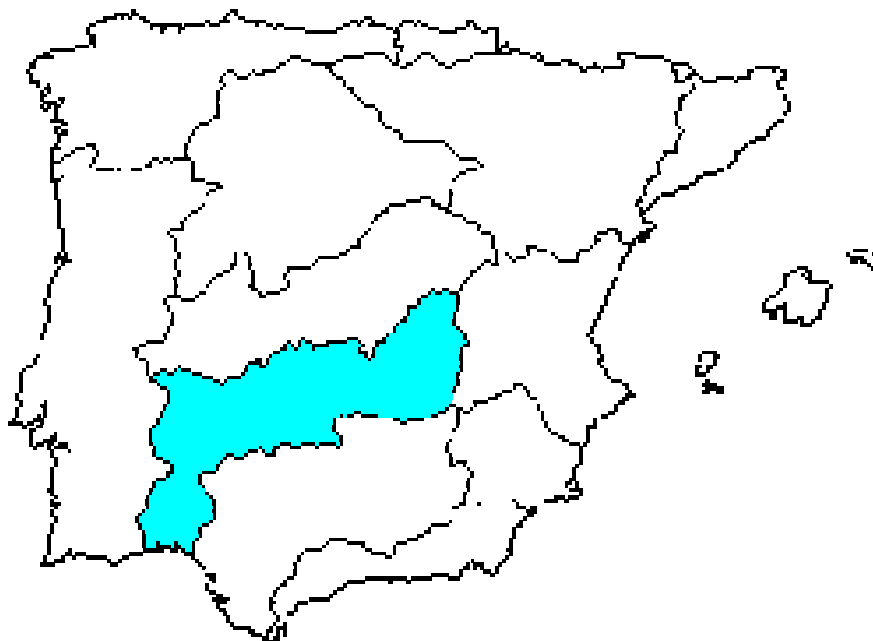
- La insatisfactoria implementación del modelo descentralizado y participativo de la LA'1985 (concausas políticas) provoca tensiones descentralizadoras
- La DMA es indiferente: principio de neutralidad institucional del Dº Comunitario
- La infragmentabilidad de la cuenca hidrográfica es el límite absoluto ante cualquier reforma
- La gestión sostenible del recurso impide la adopción de soluciones descentralizadoras a la carta

Propuestas para después de una crisis: *lege data*

- Separación de las cuencas intracomunitarias de las CCHH y PPHH >> traspaso a las CCAA
- Apertura de las CCHH a todos los intereses regionales y sectoriales
- Concertación de los PPHH con las CCAA: reservas, asignaciones, prioridades y preferencias, ...
- Constitución de la Conferencia Sectorial del Agua como órgano de colaboración y cooperación.
- Convenios de encomienda de gestión y consorcios.

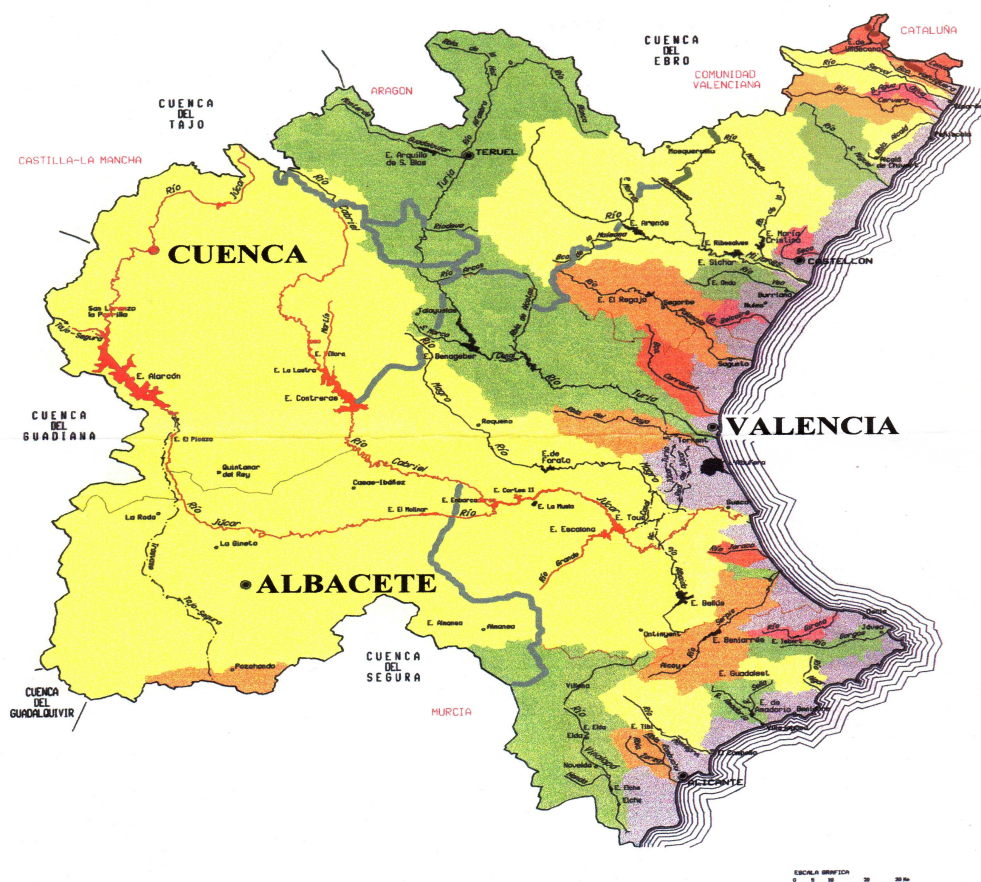
Propuestas para después de una crisis: *lege ferenda*

- Reforma de las CCHH:
 - Oficina de planificación: mantiene sus funciones
 - Dependencia de la CA de los órganos de gestión en régimen de participación (juntas de obras, comisión de desembalse, juntas de explotación) salvo que sus funciones fueran de alcance intercomunitario
 - CAC:
 - Supervisa la implementación del PHC
 - Secciones territoriales paritarias
- Descentralización en las CCAA de las competencias ejecutivas mediante LO del 150.2 CE
- Funciones del Estado: regulación, planificación hidrológica y supervisión de la gestión.



PLAN HIDROLÓGICO DEL JÚCAR

CUENCAS HIDROGRAFICAS



**LOS ORGANISMOS, ¿DE CUENCA O DE DEMARCACION HIDROGRÁFICA?
LA UNIDAD DE LOS SISTEMAS HIDRÁULICOS ¿DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS MIXTAS?**

Art. 129 Ley 62/2003, reforma TRLA (trasposición DMA)

- **Artículo 16 bis. Demarcación hidrográfica**
- 1. Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.
- 4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta Ley sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.
- 5. El Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.

Art. 129 Ley 62/2003, reforma TRLA (trasposición DMA)

- **36. 2. En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará** la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la AGE...

RD 125/2007, Fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas

- **Artículo 2. demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias situadas en territorio español:**
- **2. Demarcación Hidrográfica del Segura.** Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, incluidas sus aguas de transición; además la subcuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las cuencas endorreicas de Yecla y Corralrubio. Las aguas costeras ...

RD 125/2007, Fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas

- **Disposición Transitoria única. Adscripción provisional de las cuencas no traspasadas**
- 1. La delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas que comprenden cuencas hidrográficas intracomunitarias cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado se revisará inmediatamente después de que dicho traspaso tenga lugar.
- 2. Hasta tanto se produzca la revisión a que se refiere el apartado anterior, toda cuenca hidrográfica intracomunitaria no traspasada quedará provisionalmente adscrita a la demarcación hidrográfica cuyo territorio esté incluido en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica a la que la cuenca de que se trate pertenezca en la actualidad.

STS 22-9-2011: desestima recurso C-LM vs art. 2 RD 125/2007 (CH Segura)

- FJ 8.- la CA Murcia y no el E. tiene la competencia sobre las cuencas intracomunitarias.
- FJ 9.- La demarcación es una nueva categoría, concebida como unidad de gestión, que se superpone a las cuencas, que no desaparecen.
- FJ 11.- La adscripción de las cuencas intracomunitarias es provisional, para evitar vacíos en la gestión

RD 125/2007, Fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas

- **3. Demarcación Hidrográfica del Júcar.**
- Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río

Cenia, incluida su cuenca, junto con sus aguas de transición. Quedan excluidas las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, así como las aguas de transición a ellas asociadas. Las aguas costeras ...

STS 27-9-2011: estima recurso G Valenciana vs art. 3 RD 125/2007

- La Comisión emplazó a España por la contradicción entre “cuenca” y “demarcación”
- La STC 30/2011 rechaza un modelo de gestión fragmentada
- la inclusión de cuencas intracomunitarias en una demarcación no es inconstitucional y su exclusión implica un tratamiento desigual (del Júcar respecto del Segura), sin justificación razonable.
- La exclusión obedece a un mal entendimiento de la STS 20-10-2004.

La STS 27-9-11 (Júcar): confusión Demarcación vs. Cuenca

- Ignora doctrina TC:
 - La cuenca es el criterio competencial legal y constitucional
 - La demarcación es un criterio para-constitucional
- Contradice SSTs 20-10-04 (Júcar) y 22-9-11 (Segura)
- Vulnera competencias del E. y CCAA sobre cuencas “inter” e “intra”: 16.bis, 18, 35, 36.bis, 40 y DA 2ª TRLA
- La “racionalidad” del 45 CE no es un precepto de atribución competencial sino pauta hermenéutica: v. gr. cuenca vs curso fluvial.
- La “eficacia” no puede presumirse y sólo dentro de la legalidad
- Desconoce DMA y el principio de neutralidad del Dº Comunitario (SSTC y SSTJCE).

RD 29/2011: “demarcación mixta” del Cantábrico

- STJCE 7-5-2003: condena a España por el retraso en delimitar las demarcaciones
- Requerimiento Comisión (nº 2009/2003): cuestiona D. del Norte: por excluir subcuencas del río Eo y las aguas de transición y costeras de cuencas estatales.
- Nueva delimitación de la Demarcación Cantábrico Oriental:
 - “A efectos de la DMA” y sin perjuicio de las competencias del País Vasco en cuencas intracomunitarias
 - Planificación y gestión coordinadas entre CH y CA
 - Yuxtaposición de planes hidrológicos
 - Futuro Convenio y órgano de coordinación

Críticas y dudas

- Vulnera CE y TRLA: cuencas intra vs. Intercomunitarias : STC 227/1988 vs. RD 650/1987
- SSTC 194/2004, 331/2005, 31/2010:
 - límites a los mecanismos de cooperación: indisponibilidad e irrenunciabilidad de las competencias:
 - no valen consorcios para ejercicio ordinario de competencias ejecutivas, solo consultivas y coordinación.
- De nuevo, ¿soluciones? a la carta.

Sistemas hidráulicos

- Concepto ajeno al TRLA y a la DMA: el buen estado debe lograrse en cada cuenca
- “Sistemas de explotación” (Art. 19 RD 907/2007, Planificación Hidrológica): divisiones funcionales de la Demarcación, que se definen a posteriori: conjunto de masas de agua superficial y subterránea, normas de uso, obras hidráulicas,... para calcular recursos e implementar los suministros.
- No equivale a CH ni a cuenca hidrográfica: no condiciona reparto competencial.



LOS ORGANISMOS ¿DE CUENCA O DE DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA?. DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LAS DEMARCACIONES. LA UNIDAD DE LOS SISTEMAS HIDRÁULICOS. ¿DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS MIXTAS?

- Transferencia en materia de aprovechamientos del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Convenio de encomienda de gestión del Estado al Gobierno Vasco para las cuencas intercomunitarias. Julio de 1994.
- El Plan Hidrológico Norte III de 1998. Conformidad del Consejo del Agua de junio 1994.
- RDL 1/2001. Texto refundido de la Ley de Aguas. Modificación de la definición de cuenca hidrográfica.
- RD 125/2007 por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.
- Posicionamiento de la Unión Europea sobre incumplimiento de la Directiva Marco del Agua. Sentencia de 7 de mayo de 2009 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno Vasco para la definición de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.
- RD 29/2011, que modifica de 125/2007 y crea las demarcaciones hidrográficas cantábricas occidental y oriental. Establece las líneas generales para la armonización, en esta última, de la planificación hidrológica entre las administraciones hidráulicas competentes (estatal y autonómica vasca) para la conformación de un plan hidrológico único de la demarcación.
- RRDD 1626/2011 y 1627/2011. Consejos del Agua de los ámbitos estatales de las dos demarcaciones cantábricas y modificación del RD 126/2007 en lo relativo a los comités de autoridades competentes.
- Proyecto de convenio entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y la Agencia Vasca del Agua URA para la coordinación de la planificación y la gestión del agua en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

José María Sanz de Galdeano Equiza
Director de Planificación y Obras de la Agencia Vasca del Agua URA

**ORGANIZACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS: FUNCIONALIDAD DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL.
PARTICULAR REFERENCIA AL COMITÉ DE AUTORIDADES COMPETENTES.**

•**Antecedentes históricos:** Actual configuración CCHH es fruto de una **compleja y accidentada evolución**. De la base provincial, se pasa a la cuenca; de la administración general, a la especializada; de la administración burocrática, a la participada (caso de las CCHH, 1926, singular organismo colaboración Estado-usuarios promoción/explotación **obras** hidráulicas, fundamentales para garantizar la oferta de agua); finalmente, la variable fugaz de la descentralización política, 2ª República y en la actualidad CCAA.

-Destaco la **dualidad orgánica y funcional**, desde los años 50: **aguas** (Comisaría de Aguas); **obras** (CCHH) y la desagregación de otros servicios (forestales, agronómicos, sanitarios, etc.). Pero mismo ámbito territorial, la **cuenca hidrográfica**, que se gestiona sin fragmentarlo.

-Ley Aguas, 1985: **unificación** que pone fin a dualidad. Organismo autónomo estatal, ejercicio competencias en las cuencas intercomunitarias, pero **singularidad** (única panorama organizativo español): en su compleja organización se integran, las CCAA, Entidades Locales, usuarios, representantes intereses generales y medioambientales (participación formal institucionalizada).

•**Estructura:** órganos de gobierno; de gestión en régimen de participación; de planificación y de cooperación.

•**Integración CCAA** en órganos confederales: la STC 161/1996 ha destacado la singularidad de este modelo («modo más directo» participar en la gestión del agua).

•**Participación formal institucionalizada de los usuarios de aguas (titulares concesionales o autorizaciones).**

•Principio configurador estructura organizativa: **separación** entre las funciones de «**administración** del dominio público hidráulico y **las demás**». Protagonismo del complejo organizativo Presidencia. Funciones «soberanas» (potestades públicas) sobre las aguas, consecuencia de su estatalización y sustracción tráfico jurídico privado.

•La «sustancia» administrativa reside y «corre» por este complejo organizativo. Dualidad fáctica o funcional Presidencia-resto organización: ¿origen de la «desafección» particular de las CCAA que no la «sienten» como «su» Administración del agua?

•Algunos aspectos **problemáticos**:

-**participación de las CCAA.** Criterios: número de CCAA afectadas, «en función de la superficie y población». Discutidos y poco transparentes en su aplicación (Jurisprudencia). **Disfunciones.** Insuficiente/excesiva representatividad, no participación en órganos de gestión. Límites del modelo: no puede por esta vía, convertirse el organismo «estatal» en «regional» o «autonómico». La integración orgánica no puede operar como un «contrapoder» interno, que desnaturalice los órganos. Modelos de integración posibles (solo Estado; Estado con participación; solas las CCAA, etc.). Importancia STC 161/96, matizada por la 118/1998 (FFJJ 10 a 12), no derecho a participar en todos los órganos.

Sorprendentemente las **SSTC 31/2010, FJ. 111 y fallo y 110/2011, FJ. 7**, para salvar las previsiones estatutarias relativas a la **participación CCAA** en la «planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias» (art. 117.3 EACat), limita ésta a «**órganos de consulta y asesoramiento**», excluyendo la participación en «**órganos decisorios**», por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables (con cita de la —para mí— desafortunada STC 194/2004, ffjj 11 a 13, relativa a los Parques nacionales), pues debe dejar «a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado». El modelo alabado en la STC 161/1996, parece puesto en cuestión ahora.

Problema específico configuración orgánica de las llamadas «**demarcaciones hidrográficas mixtas**». Arrastre delimitación territorial histórica con acreditada funcionalidad (distritos de aguas o «demarcaciones» administrativas de aguas, agregación de pequeñas cuencas vecinas o de aquellas que tienen interconexiones y dependencias históricas. Remisión).

-**Participación de los usuarios:** participación «corporativa» frente a la informal del «público», en general (democracia deliberativa o asamblearia). Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía 2009, fallecida el pasado

12.06.2012, estudiosa de las formas colectivas de gestión bienes comunes (agua, pesca, pastos, etc.). Sin embargo, colectivos que aspiran a tener representación desacreditan esta participación formal de los usuarios

- ¿Más representación de entidades representativas de intereses medioambientales?
- Un caso específico: la participación de los **usuarios de aguas trasvasadas en la cuenca cedente**. Ninguna previsión legal. Pero **praxis CH Ebro**: estos usuarios (concesionarios) tienen representación ordinaria en Juntas de Explotación, Junta de Gobierno y Consejo del Agua (Consorcio Aguas Bilbao Vizcaya y Consorcio de Aguas de Tarragona)

-**Funcionalidad** configuración organizativa CCHH. Reformas de 1999 pretendieron reforzamiento atribuciones Junta de Gobierno. La «administración» del dominio público hidráulico se articula, fundamentalmente, por medio del complejo orgánico-funcional de la Presidencia. ¿Divorcio entre eficacia y legitimidad? Reciente STS 22.12.2011 en cuanto a las funciones de la Junta de Gobierno. Remisión.

• **Comité de Autoridades Competentes**, órgano de cooperación creado en las cuencas/demarcaciones hidrográficas intercomunitarias. Al margen de su «innecesariedad» funcional, parte de un error de concepción. Sin embargo, el Anteproyecto Reforma TRLAg 2007, lo convertía en el principal órgano de gobierno de las Confederaciones, de composición exclusivamente administrativa.

Concepto de «**administración**» del agua en sentido estricto: la disposición/asignación del recurso, consecuencia de la sustracción del agua del tráfico jurídico privado. Autoridad **única** del agua, singularidad española desde 1932. La Confederación Hidrográfica y por ella la Presidencia. Resulta equívoco hablar en plural de «autoridades», con evidentes ecos de la poco clara Directiva Marco del Agua y su Anexo II. No lo son quienes ejercen funciones públicas derivadas en su condición de usuarios (abastecimiento, saneamiento, riego).

Fundamento de su creación: el **error** de base —arrastrado, en mi opinión, desde los primeros documentos ministeriales para la transposición de la DMA— está en la calificación jurídica de las «**aguas de transición**» y «**costeras**», integradas en las Demarcaciones Hidrográficas. Para algunos (I. GALLEGO, en dos recientes trabajos), no forman parte de la cuenca, al ser **aguas marinas** (en concreto, «aguas interiores» y parcialmente —una milla marina, mar adentro, «mar territorial»). Así consideradas, Estado y CCAA comparten competencias sobre esta «parte» de la Demarcación, en particular, las competencias sobre vertidos. De ello se deduce su consideración como «autoridades» y la necesidad de constituir el citado Comité de Autoridades Competentes. Paradójicamente la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco comunitario para la política del medio marino, no menciona ni integra las «aguas de transición» en la definición de «aguas marinas» [arti. 3.1.a), aunque su párrafo b) incluye en las aguas costeras].

Al margen de problemas terminológicos, de traducción, de falta de rigor técnico-jurídico de la DMA (resulta paradójico que la Comisión atribuya a España una equívoca transposición al Derecho interno de los conceptos de cuenca y demarcación) y de su exclusiva preocupación ambiental (distinción clases de aguas desde la perspectiva de su distinta calidad originaria) falta un elemental criterio teleológico de interpretación de las normas. La DH es la consecuencia lógica de la consideración sistémica de la cuenca hidrográfica, integrando en una unidad de gestión, además de la cuenca/s propiamente dicha, la zona costera sujeta a la influencia del agua procedente de la cuenca, a los efectos de proteger su calidad. Desde esa perspectiva, el agua fluye desde la cuenca al mar y no a la inversa. El problema es la **inadecuada delimitación** del dominio público hidráulico y el dominio público marítimo-terrestre, competencia del Estado [TRLAg y LCostas, en particular, el art. 3.1.a) y 3.2, la zona marítimo-terrestre en la desembocadura de los ríos y las «aguas interiores»]. Bastaría modificar dichas leyes introduciendo una norma de este tenor «a los solos efectos de la protección de las aguas, el ámbito territorial de los planes hidrológicos y la competencia de las Confederaciones Hidrográficas se extenderá hasta el límite exterior de las aguas costeras incluidas en la demarcación hidrológica intercomunitaria correspondiente, a las que corresponderá, en particular, las autorizaciones de vertido».

Antonio Fanlo Loras

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de La Rioja

**LA ADMINISTRACIÓN UNITARIA DE LAS CUENCAS/DEMARCACIONES. MODALIDADES TÉCNICAS.
TOMA DE DECISIONES Y GESTIÓN: UNIDAD/PLURALIDAD DE GESTORES**

Esquema

1. Las SSTC 30 y 32/2011 prohíben fragmentar la gestión de las cuencas supracomunitarias. La segunda añade que por ninguna vía (ni siquiera la del 150.2 CE) pueden las CCAA asumir las competencias de gestión en las citadas cuencas (FJ 9). El problema clave es si la unidad de gestión implica la existencia de una administración “única” y si ésta ha de estar residenciada en un solo organismo (de cuenca o, en su caso, demarcación) o puede haber varios. Opiniones doctrinales enfrentadas.
2. ¿Qué quiere decir “gestión”? La STC 194/2004, FJ 10, mantiene que gestión es sinónimo de administración. Si nos atenemos a las definiciones contenidas en la Ley de Aguas [art. 40 bis i)], la “gestión” de los recursos consiste en su protección y en la prestación de los “servicios relacionados con el agua”, que se definen como todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones.
3. Es evidente que no todos estos “servicios” corresponden a los organismos de cuenca. El tratamiento y la distribución, así como la recogida y depuración son, en general, competencia autonómica y municipal. En el ámbito estatal no hay un solo organismo sino varios (Confederaciones Hidrográficas, Demarcaciones de Costas), además del Comité de Autoridades Competentes y podría haber otros si se separara la gestión del dominio público hidráulico de otras funciones (típicamente, obras), como ocurrió en otros momentos con la separación orgánica y funcional entre Confederaciones y Comisarías de Aguas.
4. La prohibición de compartimentar la administración está ligada a la de fragmentar el territorio de la cuenca. Significa, por tanto, que no se puede dividir el territorio de una cuenca supracomunitaria y atribuir su gestión a varias administraciones (la estatal en una parte y las autonómicas en el resto) con las mismas competencias sobre las aguas en cada una de esas porciones del territorio. Esto es lo que prohíbe la Constitución según el TC.
5. Pero la prohibición de fragmentar la cuenca no impide que en ella actúen una pluralidad de Administraciones con competencias diferentes (es decir, basadas en títulos jurídicos diversos). Así ocurre en la actualidad, como hemos señalado, sin que esta situación se haya considerado nunca atentatoria al principio de unidad de gestión.
6. La STC 30/2011 reconoce esta concurrencia competencial, al declarar que al Estado corresponde, en las cuencas supracomunitarias, a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos concretar la administración unitaria de la cuenca, según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas (FJ 11).
7. Esta declaración implica, a mi juicio, que tiene que haber una organización estatal de la gestión de las cuencas supracomunitarias, pero no que ésta tenga atribuidas todas las competencias ni que conste de un solo organismo. La unidad de gestión requiere que las aguas se administren con visión de conjunto y con los mismos criterios, pero no por un solo organismo. Puede haber varios actuando en el ámbito de la cuenca (o la demarcación).

8. La referencia a las diversas modalidades técnicas admisibles para concretar la administración unitaria de la cuenca no debe entenderse aplicable sólo a las opciones organizativas para configurar la administración estatal de la cuenca (órgano sin personalidad, organismo autónomo, entidad pública empresarial, etc.), sino también a la posibilidad de utilizar las técnicas de traslado de competencias previstas en la legislación administrativa general (desconcentración, delegación de competencias, encomienda de gestión, etc.). La STC 30/2011 reconoce que la legislación estatal de aguas pueda conferir a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de “policía del dominio público hidráulico” en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas (FJ 12).
9. En consecuencia, en la STC 30/2011 la expresión administración unitaria de la cuenca (FJ 11) tiene un sentido material u objetivo, no orgánico-subjetivo, lo que significa que puede haber varios órganos con competencias en la gestión unitaria de la cuenca. Esta tesis tiene apoyo en la STC 30/2011, según la cual “cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22 CE -que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse- sólo podría venir de un solo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas” (FJ 9). Esto significa que, manteniendo el principio de gestión por cuencas (demarcaciones), el legislador estatal puede establecer otro modelo organizativo (por ejemplo, integrando los organismos de cuenca y los servicios de costas en una misma estructura) y criterios diferentes para la atribución de competencias (asignando algunas a las Comunidades Autónomas con diferentes títulos jurídicos: delegación, encomienda de gestión, convenios).

Angel Menéndez Rexach

LA COMPETENCIA PARA OTORGAR LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDOS EN EL TERRITORIO DE CATALUÑA NO COMPRENDIDO EN LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS

Que la cuestión sobre cuál de las Administraciones hidráulicas es la competente para otorgar las autorizaciones de vertido en el territorio de Cataluña no comprendido en las cuencas intracomunitarias no es en absoluto pacífica lo demuestra la dispersión de los pronunciamientos judiciales habidos hasta la fecha¹. A continuación se exponen los argumentos jurídicos en que funda la Generalidad de Cataluña la actuación administrativa que está llevando a cabo a través de la Agencia Catalana del Agua que culmina con el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en la parte catalana de las cuencas intercomunitarias (ámbito de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar).

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la actuación administrativa de la Generalidad de Cataluña en materia de vertidos en la parte catalana de las cuencas intercomunitarias tenía su fundamento normativo en las previsiones del Anexo 1B) del Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas, que configura en su apartado 1 d) el traspaso en favor de la Generalidad de *la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental. Las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevarán al Organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses, no se hubiese comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo*. Asimismo, el apartado 2 c) del citado anexo mantiene la competencia del Estado sobre el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos respecto de las aguas que discurran, además de por Cataluña, por alguna otra Comunidad Autónoma o se trate de ríos internacionales.

En suma, se atribuía a la Generalidad de Cataluña la tramitación de las autorizaciones de vertido hasta la propuesta de resolución, que se había de trasladar a la Confederación hidrográfica competente para que resolviera, con una peculiaridad: de no comunicarse la resolución definitiva por parte de la Confederación en el plazo de seis meses (ha de entenderse que desde la entrada de la propuesta en el Registro del organismo estatal), la propuesta se entendería *aceptada por silencio administrativo*. El precepto citado no habilitaba a la Administración de la Generalidad para resolver ni se producía por tanto ninguna alteración del esquema competencial expuesto; simplemente, si el organismo llamado a resolver no lo hacía o formulaba objeción ante la Administración instructora, la propuesta devenía acto definitivo y podía notificarse al solicitante.

Aunque la propia norma haga una aplicación expresa del mecanismo del silencio administrativo, se trata de una aplicación heterodoxa de esta institución del derecho administrativo, ya que, en puridad el silencio administrativo es una garantía que opera en las relaciones entre la persona

1 Han declarado la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sección 3ª de la sala de lo contencioso-administrativo) de 10.02.12 y 4-05-12; las sentencias del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 (único) de Lérida de 23.05.11, 2-05-11, 28-07-11, 24-10-11, 25-03-11, 28-10-11, 23-5-11, 22-03-11 y 5-04-11; la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm.7 de Barcelona de 30.09.10; la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 9 de Barcelona de 9-07-11, la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 11 de Barcelona de 14-09-11 y la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Tarragona de 8-06-11. Declaran la competencia de la Generalidad de Cataluña la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 12 de Barcelona de 27-06-11; la sentencia de 26.04.11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 15 de Barcelona; la sentencia de 16-12-11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Girona y la sentencia de 3.05.11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Tarragona.

interesada en el procedimiento y la Administración que ha de resolver mediante la producción de un acto presunto cuando se produce un retraso en la emisión de la resolución. En la norma que examinamos, el *silencio administrativo* se produce en las relaciones entre la Administración instructora y la llamada a resolver, en paralelo a los efectos de las previsiones que regulan el incumplimiento de los plazos para resolver en las relaciones entre la Administración y la persona interesada. Este mecanismo de *silencio administrativo entre administraciones* no se ha visto afectado por las diferentes versiones que ha adoptado en las normas sobre procedimiento administrativo el silencio administrativo, ya que éstas se refieren a un supuesto de hecho diferente.

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, introduce un cambio substancial en el esquema competencial descrito. Al regular la competencia compartida entre el Estado y la Generalidad en materia de medio ambiente, el artículo 144.1, g), después de atribuir a la Generalidad la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma, establece que *en todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas*. El contenido de la función ejecutiva se explicita en el artículo 112, que incluye, además de la potestad de autoorganización, *en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública*. Siempre, como señala el artículo 111. *en el marco de las bases que fije el Estado*, que, como apunta el Tribunal Constitucional (FJ 60 de la sentencia 31/2010) no ha de ser necesariamente en normas con rango de ley ni el propio Estatuto, como indicaba la redacción original del precepto declarada en este punto inconstitucional.

Llama la atención que la competencia sobre autorización de vertidos se incluya en el título competencial de medio ambiente y no en el de aguas, pero el Tribunal Constitucional ha confirmado este encuadramiento en la sentencia 138/2010 (FJ 4), autocitándose con referencia a la sentencia 110/1998 (FJ 6). La inclusión de la materia “vertidos” en el título de medio ambiente es el argumento que utiliza el Tribunal Constitucional para declarar la constitucionalidad del precepto, proclamando breve pero contundentemente la validez de la asunción por parte de la Generalidad de competencias ejecutivas en el marco de la legislación básica del Estado. No está de más recordar en este punto que el reproche de inconstitucionalidad por establecer un modelo de gestión fragmentada de la cuenca no respetuoso con el principio de unidad de gestión se ha declarado, por ejemplo, en relación con la atribución por el Estatuto de autonomía a la Comunidad autónoma de competencias exclusivas sobre aguas intercomunitarias (sentencia 30/2011) y de competencias legislativas sobre aguas de una cuenca hidrográfica intercomunitaria (sentencia 32/2011), aspectos que no aparecen en el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Para la efectividad del ejercicio de la competencia sobre autorización de vertidos atribuida a la Generalidad en todo el territorio de Cataluña, que incluye la parte catalana de las cuencas intercomunitarias y las cuencas internacionales, no es necesario que se adopte un nuevo Real Decreto de trasposos, ya que, de acuerdo con la doctrina constitucional, únicamente traspasan los medios e instrumentos necesarios para el ejercicio de la competencia estatutaria (sentencia 329/1994) y no atribuyen ni reconocen competencias (sentencias 132/1998 y 147/1991), por lo que no queda ningún espacio para que despliegue sus efectos, ya que, desde el 1 de enero de 1986, fecha de la efectividad de los trasposos operados por el Real Decreto 2646/1985, la Generalidad de Cataluña ha venido instruyendo los procedimientos sobre autorización de vertido en todo el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental, y el único trámite que se añade ahora, y para el cual parece que no hace falta ampliar los medios personales y materiales disponibles por la Administración autonómica, es el de resolución.

Ni tampoco se puede considerar que la vigencia del citado Real Decreto 2646/1985, que no ha sido modificado y, por tanto, sólo se refiere a la competencia de instruir los procedimientos de autorización de vertido hasta la propuesta de resolución en la parte de Cataluña no comprendida en la cuenca del Pirineo Oriental, obstaculiza la aplicación del artículo 144.1, g) del Estatuto de Cataluña,

ya que éste establece una norma que no requiere concreción y que desplaza la aplicación del mencionado Real Decreto por establecer un régimen competencial diferente.

Además, el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, aprobado por Decreto del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 188/2010, de 23 de noviembre, y aprobado también por el Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.6 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, al establecer criterios sobre autorización de vertidos, establece en su artículo 62.12 que *la autorización de vertidos a aguas no pertenecientes al distrito de cuenca fluvial de Cataluña requerirá el informe previo y preceptivo del organismo de cuenca competente en relación con el cumplimiento de los objetivos de calidad y protección del dominio público hidráulico*. El esquema procedimental resultante sitúa a la Administración de la Generalidad como competente para la instrucción de los procedimientos de autorización de vertido, durante la cual habrá de solicitar un informe preceptivo al organismo de cuenca competente, que por su relevancia se ha de considerar determinante para la resolución del procedimiento, en los términos del artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y también para su resolución.

Pablo Herráez Vilas
Agencia Catalana del Agua
pherraez@gencat.cat

CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS DE CALIDAD

1. La formulación de los caudales ecológicos y otras medidas de protección ambiental.

1.1. La adopción de un nuevo modelo regulativo en la Directiva marco de aguas: un modelo orientado a la solución de problemas mediante programas finales.

1.2. La creciente procedimentalización en la fijación de caudales ecológicos y otras medidas de protección ambiental en la Directiva como consecuencia de la nueva estrategia regulativa.

a) La concepción del procedimiento administrativo desde una perspectiva “desinstrumentalizadora”: multifuncionalidad de los procedimientos.

b) Nuevos parámetros de la actividad administrativa que afloran en la Directiva: eficacia y eficiencia; participación y transparencia; *revisability*...

1.3. La creciente discrecionalidad administrativa en la formulación de caudales ecológicos y otras medidas de protección ambiental.

a) El papel fundamental de la Administración en la recopilación de los datos relevantes mediante fuentes diversas (informes, expertos, participación...).

b) La importancia del método administrativo en la fijación de los caudales ecológicos y otras medidas de protección ambiental: proporcionalidad y ponderación.

2. La implantación de los caudales ecológicos.

2.1. Los mecanismos jurídicos previstos para la implantación efectiva de los caudales ecológicos: revisión concesional y modificación de concesiones.

2.2. El recurso a la concertación como mecanismo para la implantación de los caudales: entre la tradicional reticencia a la revisión concesional y la búsqueda de soluciones alternativas que nos embarcan en una tendencia hacia una “Administración cooperativa” o consensual.

Jorge Agudo González
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS DE CALIDAD

Antoni Palau. DMACS. Universidad de Lleida y DMADS Endesa. Junio de 2012.

1. EL ORIGEN...

La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), **no dice absolutamente nada sobre caudales ecológicos**.

Lo que dice en su considerando 26 que *“los Estados miembros deben tratar de lograr el objetivo mínimo del **buen estado de las aguas** mediante la definición y aplicación de las medidas necesarias dentro de los programas integrados de medidas, teniendo en cuenta los requisitos comunitarios existentes. Debe mantenerse el buen estado de las aguas allí donde ya exista.”*

Por tanto, aunque la DMA establece objetivos medioambientales, **no incorpora explícitamente el concepto de caudal medioambiental**, que es un **requerimiento adicional** a la Directiva, **establecido por la legislación española** y desarrollado en el RPH y la IPH.

2. LA INTERPRETACIÓN ESPAÑOLA...

El art. 92. (referido a los objetivos de la protección), del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), indica que *“son objetivos de la protección del dominio público hidráulico: (a) prevenir el deterioro del **estado ecológico** y la contaminación de las aguas para alcanzar un **buen estado general**.”*

El art. 59.7. del TRLA indica que *“los **caudales ecológicos** se fijarán en los **Planes Hidrológicos** de cuenca. Para su establecimiento, los organismos de cuenca realizarán estudios específicos para cada tramo de río.”*

El art. 98. del TRLA (referido a las limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones) dice que *“los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptarán las medidas necesarias para **hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos** o demandas ambientales previstas en la **planificación hidrológica**.”*

El art. 100 señala que *“por **buen estado ecológico** de las aguas se entiende aquel que se determina a partir de indicadores de calidad biológica, físico-químicos e hidromorfológicos, inherentes a las condiciones naturales de cualquier ecosistema*

hídrico, en la forma y con los criterios de evaluación que reglamentariamente se determinen.”

En conclusión, los caudales ecológicos en España se han definido y propuesto su implantación en el marco de la planificación hidrológica, son imprescindibles para hacer compatible el aprovechamiento de los recursos hídricos con el respeto del medio ambiente y, por tanto, para la consecución del buen estado ecológico de las aguas, el cual, a su vez, se determina a partir de indicadores de calidad biológica, físico-químicos e hidromorfológicos, definidos reglamentariamente.

3. EL DESARROLLO JURÍDICO REGLAMENTARIO...

El Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica indica que *“la **planificación hidrológica** tendrá por objetivos generales conseguir el **buen estado** y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, la **satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial**, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.”*

Los planes hidrológicos son la principal herramienta de gestión prevista en la DMA para alcanzar los objetivos medioambientales en las masas de agua de las demarcaciones. Es el principal mecanismo de información y notificación de la implantación de la DMA a la CE y al público.

4. LA HERRAMIENTA JURÍDICO-TÉCNICA...

Según la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica), se define el **caudal ecológico** como el *“caudal que contribuye a alcanzar el **buen estado o buen potencial ecológico** en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”*.

Al tratar del **régimen de caudales ecológicos**, la IPH señala que éste *“se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el **buen estado o potencial ecológico** en ríos o aguas de transición.”*

La IPH define el **estado ecológico** como *“una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales.”*

El **buen estado ecológico** se define *“como el estado de una masa de agua superficial cuyos indicadores de calidad biológicos muestran valores bajos de distorsión causada por la actividad humana, desviándose solo ligeramente de los valores normalmente asociados a condiciones inalteradas en el tipo de masa correspondiente. Los indicadores hidromorfológicos son coherentes con la consecución de dichos valores y*

los indicadores físico-químicos se encuentran dentro de los rangos de valores que garantizan el funcionamiento del ecosistema específico del tipo y la consecución de los valores de los indicadores biológicos especificados anteriormente. Además las concentraciones de contaminantes no superan las normas establecidas.”

Y por **buen potencial ecológico**, *“el estado de una masa de agua muy modificada o artificial cuyos indicadores de calidad biológicos muestran leves cambios en comparación con los valores correspondientes al tipo de masa más estrechamente comparable. Los indicadores hidromorfológicos son coherentes con la consecución de dichos valores y los indicadores físico-químicos se encuentran dentro de los rangos de valores que garantizan el funcionamiento del ecosistema y la consecución de los valores de los indicadores biológicos especificados anteriormente. Además las concentraciones de contaminantes no superan las normas establecidas.”*

5. EL CÁLCULO DE LOS CAUDALES ECOLÓGICOS...

De acuerdo con la IPH, el caudal ecológico se calcula a partir de un método hidrológico (percentil, media móvil) y su resultado se introduce en un método hidrobiológico (modelo de cuantificación del hábitat físico) para comprobar que cumple una serie de condiciones que marca la propia IPH, antes de darlo por bueno.

Este planteamiento comporta una muy notable carga de arbitrariedades (las de los métodos hidrológicos y las de los hidrobiológicos juntos) y, en cierto modo resulta un tanto absurdo dado que si el que decide es el criterio hidrobiológico ¿para qué hacer ningún cálculo hidrológico antes? Evidentemente, una decisión como el cálculo de un caudal ecológico, si se basa en un exceso de arbitrariedades, puede comportar posibles perjuicios económicos relevantes y, además, inútiles o innecesarios.

Cabe indicar que, desde hace ya años, no se habla de **“caudal ecológico”** sino de **“régimen de caudal de mantenimiento o ecológico”** haciendo referencia que no se trata de fijar un caudal mínimo de referencia, sino de articular un verdadero régimen de caudales variable en el tiempo y formado por distintos caudales, con distintas funciones sobre el ecosistema fluvial (caudales generadores, caudales de máximos, tasas de cambio de caudal por unida de tiempo,...).

A pesar de que es un enfoque científicamente establecido desde hace años, lo cierto es que la IPH es aún de las primeras normativas a nivel mundial que lo recoge explícita y detalladamente.

6. CAUDAL ECOLÓGICO Y ESTADO ECOLÓGICO

Hay una clara ***interacción entre los conceptos de “caudal ecológico” y de “buen estado ecológico”*** (BEE) o buen potencial ecológico (BPE).

El objetivo de los caudales ecológicos es garantizar el BEE o el BPE, lo cual ya lleva consigo (o debería llevar consigo) el resto de atribuciones de preservación de los ecosistemas acuáticos, que figuran en la definición de caudal ecológico. Luego si una masa de agua se define en BEE o BPE, significa que tiene garantizados los niveles adecuados de preservación de sus valores naturales y por tanto no requiere de otro caudal ecológico distinto del actual.

De acuerdo con todo lo expuesto en apartados anteriores, el estado ecológico de una masa de agua se define a partir de tres bloques de indicadores:

- Indicadores hidromorfológicos
- Indicadores físico-químicos
- Indicadores biológicos

La peor condición de cualquiera de estos tres bloques, es la que establece el nivel de estado ecológico.

Centrándose en los indicadores hidromorfológicos, la IPH propone los siguientes:

- Régimen hidrológico: definido a partir del caudal ecológico, índices de alteración hidrológica y la conexión con las aguas subterráneas.
- Continuidad del río: definida a partir de la longitud media libre de barreras artificiales (por cierto, ¿y que pasa con las naturales?) y la tipología de las barreras.
- Condiciones morfológicas: definidas a partir de un índice de vegetación de ribera (QBR) y de un índice de hábitat fluvial (IHF).

La IPH establece que no se alcanza el Buen Estado o Buen Potencial Ecológico, en las siguientes condiciones:

- Cuando no se cumple el régimen de caudal ecológico establecido con arreglo a lo que prescribe la IPH.* Esta condición seguramente inhabilita un proporción importante de tramos de ríos catalogados en Buen Estado o Buen Potencial ecológico, dado que, en el momento de clasificarlos, no circulaba por ellos el régimen de caudales ecológicos prescrito con arreglo a la IPH.
- Cuando se trata de una masa de agua muy alterada hidrológicamente de acuerdo como lo define la IPH.* Con este criterio, ninguna masa de agua muy alterada hidrológicamente va a poder alcanzar nunca el Buen Estado o Buen Potencial Ecológico, de modo que lo más práctico sería considerar esas masas directamente como una excepción de las que contempla la DMA y su trasposición.
- Cuando la conexión con las aguas subterráneas se vea alterada con relación al régimen natural en más de un 20% en términos de flujo.* A la vista de los PPHH, no parece que este criterio se haya aplicado ni con rigor ni con profusión, entre otras cosas, porque además de arbitrario (20%), resulta de difícil valoración.

7. CONCLUSIONES

1. La planificación hidrológica ha aunado el desarrollo de las obligaciones ambientales fijadas por la DMA (consecución del Buen Estado o Buen Potencial Ecológico) con

los objetivos propios de la planificación hidrológica (abastecimiento de la demanda desde un uso racional de los recursos hídricos).

2. En el estado Español, se ha considerado que para la consecución del Buen Estado Ecológico, resulta imprescindible que por los tramos de río regulados circule un régimen de caudal ecológico.
3. En el estado Español, la definición, el cálculo y la implantación del régimen de caudal ecológico, se ha procedimentado, de acuerdo con la IPH, como parte importante de los PPHH. De hecho, parece que el principal motivo de retraso en la tramitación y aprobación de los PPHH, ha sido precisamente la forma en la que los PPHH han querido definir e implantar los caudales ecológicos.
4. El régimen de caudal ecológico que la IPH prescribe como necesario para alcanzar el buen estado hidromorfológico, y por extensión posibilitar alcanzar el Buen Estado o Buen Potencial Ecológico, está, en su definición y cálculo, lleno de arbitrariedades.
5. En la planificación hidrológica, ha aparecido un número sustancial de tramos de río clasificados en Buen Estado o Buen Potencial Ecológico, por los que circulan unos caudales manifiestamente inferiores al régimen de caudal ecológico que prescribe la IPH.
6. Si el objetivo ambiental clave de la DMA y su trasposición es alcanzar el Buen Estado o Buen Potencial Ecológico, todo tramo de río que se encuentre en dicho estado, debería quedar exento de toda modificación del actual régimen de caudales circulantes, aunque estos sean claramente inferiores a los que pueda prescribir la planificación hidrológica con arreglo a la IPH. En caso contrario, habría que revisar la clasificación del estado ecológico del tramo en cuestión.
7. La figura más original del ordenamiento jurídico sobre caudales ecológicos, y además coherente con la situación concesional de usos del agua en España, es la de la “concertación”. Esta figura, que por ley y por lógica debe abordarse antes de la implantación de cualquier caudal ecológico propuesto desde la planificación hidrológica, se ha tenido poco en cuenta (no se ha aprovechado en toda su potencialidad) o incluso se ha obviado o pospuesto hasta fases tardías del trámite de elaboración de los PPHH, por la complejidad de los intereses y derechos confrontados.
8. Otra figura igualmente original del ordenamiento jurídico español en materia de caudales ecológicos, como es la del “seguimiento adaptativo”, también se ha visto mermada en sus potencialidades, en este caso por la indefinición con la que se establece en la IPH y, sobre todo, por la complejidad técnica y el coste que podría suponer llevarla a la práctica. En la IPH no está claro si el seguimiento adaptativo debe limitarse a comprobar que se cumple con el régimen de caudales ecológicos establecidos o si su objetivo es comprobar que tal régimen realmente es el más adecuado, que sería, desde un punto de vista científico y técnico, pero también social y económico, lo realmente interesante. Lógicamente, los resultados del seguimiento adaptativo, deberían ser vinculantes; es decir, deberían poder repercutirse en una revisión, al alza o a la baja, de los caudales ecológicos circulantes, lo que sin duda podría suponer una complicación tanto para el usuario

como para la administración competente, sobre todo si previamente no se hubiera abordado un proceso de concertación diáfano y posibilista.

LA COORDINACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y LA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA (EL AGUA COMO ELEMENTO INTEGRADOR DE POLÍTICAS SECTORIALES)

Esquema

1. La coordinación entre la planificación hidrológica y la ordenación territorial y urbanística es clave para la adecuada gestión de los recursos hídricos y también para la correcta planificación de los desarrollos urbanos.
2. Los usos más consuntivos son los agrarios, pero el consumo urbano representa un porcentaje notable y no comprende sólo la satisfacción de las necesidades de alimentación e higiene de la población, sino también usos comerciales e industriales que toman el agua desde las redes municipales de distribución. Incidencia del cambio climático en la disponibilidad futura de recursos.
3. La Ley de Aguas establece que los planes hidrológicos “se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo” (art. 41.4), pero no dice cómo se instrumenta esa coordinación, salvo la participación de las otras entidades territoriales en el procedimiento de elaboración de aquéllos. Este es precisamente, según el TC, el mecanismo coordinador aplicable a estos supuestos.
4. La Ley estatal de Suelo exige en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, entre otros informes sectoriales, el de la Administración hidrológica (sic). La propia Ley de Aguas (art. 25.4) regula estos informes, pero de modo incompleto e insuficiente, en cuanto se remite a un desarrollo reglamentario que no se ha producido.
5. Insatisfacción de las CCAA (en particular, las cedentes potenciales de recursos) con el esquema de articulación competencial establecido en la Ley de Aguas y respaldado por el TC en la sentencia 227/1988. El propósito común es incrementar las facultades de intervención sobre las aguas intercomunitarias, tanto en la planificación como en la gestión. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación reflejan esa tensión entre territorio autonómico y cuenca intercomunitaria. El TC ha reafirmado con absoluta rotundidad el principio de gestión por cuencas y la imposibilidad de su fragmentación (STC 30 y 32/2011).
6. Según la jurisprudencia constitucional, la articulación entre los PHC estatales y los planes regionales y municipales de ordenación territorial y urbana se debe abordar desde una doble perspectiva: procedimental y sustantiva. La coordinación procedimental consiste en la participación de las Administraciones autonómicas y locales en el proceso de elaboración de los PHC. La sustantiva requiere una delimitación lo más precisa posible de su contenido para evitar solapamientos y contradicciones y se debe intentar, precisamente, a través de la participación en el procedimiento de elaboración. El de los PHC, en tanto que instrumentos más específicos, debe estar acotado a lo establecido en la Ley de Aguas y el RPH, frente al carácter generalista y la vocación de ordenación integral de un territorio que caracteriza a los planes de esta índole y a los de urbanismo.
7. Desde la perspectiva de los recursos objeto de ordenación, el contenido de los PHC es más amplio que el del planeamiento territorial y urbanístico, ya que comprende las aguas subterráneas, además de las superficiales. En general, los PHC pueden contener todas las determinaciones relativas a los recursos, su protección y su incidencia económica (uso eficiente y sostenible, recuperación de costes, política de precios), mientras que en relación al territorio por el que las aguas discurren o en el que se encuentran, el contenido está limitado a las siguientes materias: a) Estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños

debidos a inundaciones, avenidas y otras situaciones hidrológicas extremas; b) Limitaciones de usos del suelo en la zona de policía para la conservación del recurso y el entorno afectado; c) Establecimiento de perímetros de protección; d) Infraestructuras básicas requeridas por el Plan y Reservas de terrenos para ellas.

8. La Ley de Aguas establece que las previsiones de los PHC sobre reservas de agua y de terrenos y la protección de determinadas zonas “deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio” (art. 43.3). Los planes regionales de ordenación del territorio contienen determinaciones que se solapan claramente con el contenido de los PHC, lo que puede suscitar conflictos. Parece claro que un PHC intracomunitaria debe enmarcarse en los instrumentos generales de ordenación del territorio (como plan sectorial que lo desarrolla), pero es más que dudoso que estos instrumentos puedan prevalecer frente a PHC intercomunitarias, que tienen un ámbito muy superior y que no pueden ser el resultado de la mera yuxtaposición de las previsiones (a veces discrepantes), de las respectivas Comunidades Autónomas.
9. La Ley de Aguas exige el informe preceptivo de la Administración hidráulica del Estado en dos supuestos (art. 25.4 y 128.3), entre los que hay disparidades notables, que debería solventarse mediante una reforma legal que unifique su regulación. La cuestión clave es si la garantía de la disponibilidad de agua requiere que el promotor de la urbanización haya obtenido ya la concesión de los recursos necesarios o si ésta se obtendrá una vez aprobado el plan. La primera tesis es demasiado rigurosa. Lo razonable es que la Administración hidráulica se pronuncie sobre la disponibilidad de recursos para el suministro de la futura población, pero sin exigir todavía la concesión.
10. Lo que no está claramente resuelto, ni en la legislación regional ni en la estatal, es quién decide en última instancia, es decir, qué ocurre si el informe de la Administración hidráulica es negativo. Formalmente, la Administración hidráulica no puede bloquear la decisión de llevar a cabo nuevas actuaciones de urbanización, puesto que su informe es preceptivo, pero no vinculante. Pero la cuestión es si está justificado que se aprueben esas actuaciones cuando no esté garantizado el suministro de agua a juicio de la Administración que gestiona este recurso. El sentido común y la legislación imponen una respuesta negativa y así lo han entendido algunas sentencias judiciales. El planeamiento urbanístico no puede contener previsiones de crecimiento que superen las reservas de recursos disponibles para nuevas demandas

Angel Menéndez Rexach

LA CONDICIONALIDAD AMBIENTAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS DE REGULACIÓN Y SU OBJETIVACIÓN

I. El enfoque puramente formal de la evaluación de impacto ambiental se va superando. Aunque esto no significa que todos los problemas de aquel tipo estén definitivamente resueltos, el debate jurídico se adentra ya en aspectos sustantivos como la calidad de los estudios de impacto ambiental, la seriedad de las alternativas analizadas, la integración de informes y alegaciones o la coherencia de las declaraciones de impacto ambiental. En todo caso, los criterios materiales de evaluación existentes en la normativa de EIA son pocos y muy genéricos. Deben completarse con los que aportan normas y planes sectoriales concurrentes; por ejemplo, en materia de obras hidráulicas, la propia legislación de aguas o la ordenación del territorio cuando existe (planes que, a su vez, deberían haber superado la evaluación ambiental “estratégica”) y, señaladamente, la que debería asegurar la protección de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

II. El control judicial avanza en la misma línea. Por ejemplo, en relación con la exigencias impuestas por la Red Natura 2000, la peor de las hipótesis -por incompatible con la finalidad preventiva de la EIA- sería que un proyecto supere todos los trámites internos para que, finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte condena por incumplimiento. De hecho, los órganos judiciales nacionales deben anular y anulan proyectos que incurren en infracción material del Derecho (comunitario) europeo¹.

III. Parece que la Administración estatal ha tomado nota de estas tendencias y extrema precauciones. Con todo, en una reacción pendular, en sus declaraciones de impacto ambiental llega a imponer al promotor ciertas condiciones sustantivas que rebasan con mucho el marco propiamente “ambiental”². La recuperación de un cierto punto de equilibrio podría llegar a través de la superación de las disputas doctrinales todavía existentes acerca de la naturaleza de esta potestad.

- Si fuera una potestad reglada, la declaración de impacto ambiental no podría introducir condicionantes no previstos por el ordenamiento jurídico. Esto es lo que ha dicho, para la autorización ambiental integrada, la STS de 2 de diciembre de 2011, en doctrina que no parece íntegramente trasladable a la evaluación de impacto ambiental.
- Si, como parece, fuera una potestad discrecional, aún habría que matizar:
 - o Alguna vez se ha defendido que éste es un supuesto de discrecionalidad técnica, hipótesis que nos situaría en el extremo opuesto y que, en la práctica se salda con una inaceptable “deferencia” judicial que se conforma con que el expediente de EIA sea suficientemente “voluminoso”.
 - o En cualquier otra hipótesis, deberían servir los mecanismos ordinarios de reducción de la discrecionalidad para que el control (judicial, llegado el caso) del contenido de la DIA llegue hasta donde lo permita el Derecho. A ellos se suman límites específicos como el que se ha deducido de la STC 13/1998 y según el cual el órgano ambiental no podría incorporar condiciones “técnicas ni económicas”³. Pero este límite, que se

¹ Véase la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 2009, en relación con la aprobación del proyecto de ejecución de obras de la Presa de Mularroya.

² Véase el apartado 5.1 de la Resolución de 8 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Embalse de Biscarrués en el río Gállego, Huesca (BOE 185, de 3 de agosto de 2011).

³ “Sin que el procedimiento de evaluación de impacto permita la introducción, por el órgano ambiental, de consideraciones de simple oportunidad sobre la realización de la obra o instalación, ni las relativas a aspectos técnicos y económicos de ésta,

formuló apodícticamente con el telón de fondo de la disputa competencial resuelta en aquella sentencia, se enfrenta a las dificultades para deslindar los aspectos ambientales de los económicos y sociales en el marco aglutinador del principio de desarrollo sostenible.

IV. En todo caso, y ante la renuncia del promotor al trámite de resolución de discrepancias, esos condicionados “abusivos” podrían estar encubriendo una política salomónica inaceptable; con riesgo de dar cobertura a declaraciones de impacto ambiental favorables que tendrían que ser desfavorables. El umbral entre unas y otras no se puede fijar a priori pero, jurídicamente, la DIA desfavorable no es una alternativa meramente teórica sino una decisión obligada cuando en el expediente quedan acreditados impactos “críticos”⁴. En este sentido, reconociendo que hay una mezcla de aspectos reglados y discrecionales, dada la complejidad habitual de estos procedimientos, probablemente ayudarían algunos ajustes formales y materiales:

- En el plano material, la metodología de caracterización de impactos requiere disponer de criterios sustantivos e indicadores objetivos. Lo ideal sería que estos parámetros específicos del sector pudieran deducirse de una planificación coordinada con los Planes de Conservación de la Red (todavía, en su mayoría, pendientes).
- En el plano formal, por una parte, el debate sobre la “necesidad” del proyecto *-rectius*, sostenibilidad- debería estar resuelto en la evaluación previa del plan que lo contemple. Por otra, convendría descomponer la evaluación del proyecto en dos fases: una primera centrada en la discusión sobre la caracterización de impactos (que, a la vista de su magnitud, podría despacharse como una especie de “enmienda a la totalidad” de la alternativa seleccionada) y, sólo de superarse ésta, una segunda fase centrada en la discusión sobre las concretas medidas más adecuadas para reducir los impactos asumibles.

René Javier SANTAMARÍA ARINAS

reservadas -como objeto propio y específico del acto autorizatorio o de aprobación del proyecto- al órgano con competencia sustantiva para dictar estos actos de intervención administrativa previa” (STC 13/1998, FJ4).

⁴ Cuestión distinta es que, pese a ello, la tramitación del proyecto pueda continuar al amparo de excepciones que vienen siendo objeto de interpretación restrictiva como las “razones imperiosas de interés público de primer orden” apreciadas por la Comisión Europea.

**EL SISTEMA CONCESIONAL: SEGURIDAD JURÍDICA VERSUS FLEXIBILIDAD.
CONTRATOS DE CESIÓN DE DERECHOS DE USO DEL AGUA: OPERATIVIDAD**

Esquema

1. Compatibilidad entre el dominio público y la cesión de derechos de aprovechamientos. Respaldo en la STC 149/2011, de 28 de septiembre (FJ 6). Ambas opciones son válidas. Lo decisivo es que se mantiene el carácter demanial del agua.
2. Las concesiones son objeto de tráfico jurídico en virtud de su transmisión y modificación, por lo que puede serlo el derecho de uso que conllevan. Según la misma STC, los contratos de cesión son un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido.
3. El problema es que esta reasignación se haga por decisión de particulares, en contra del principio de que los caudales concedidos lo son para determinado uso. Formalmente, el art. 61.2 Ley de Aguas salva los contratos de cesión, pero el debate de principios subsiste. Si un concesionario no necesita el agua, lo coherente con el régimen concesional sería reajustar el caudal o volumen concedido. No está justificado que el objeto de una concesión se modifique, al menos en parte, mediante un contrato privado. Se puede utilizar la vía de la modificación de características para alterar el objeto de la concesión.
4. ¿Se puede apoyar la facultad de disposición del concesionario en el art. 97 de la Ley de Patrimonio de las AAPP que le atribuye “los derechos y obligaciones del propietario?”
5. Aunque no encaje en el plano conceptual con el sistema concesional, los contratos de cesión se pueden defender por razones puramente prácticas: a) el estímulo al ahorro por parte de los concesionarios y b) la incapacidad de la Administración de controlar el uso que se hace de las concesiones.
6. Las concesiones demaniales no son contratos (la LCSP las excluye de su ámbito, aunque éste es otro debate), pero se deben otorgar en concurrencia según la citada LPAP (art. 93.1). ¿No debería aplicarse esta regla a las concesiones de aguas y a los contratos de cesión, aunque se celebren entre particulares, teniendo en cuenta que su objeto es el aprovechamiento de un bien de dominio público? A mi juicio, un concesionario de aguas no es “poder adjudicador” a efectos de la LCSP, pero eso no excluye la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.
7. Mediante contratos de cesión se pueden transferir recursos a otras cuencas y utilizar para ello las infraestructuras del trasvase (Según el art. 72 Ley de Aguas esa transferencia sólo se puede autorizar por la Ley del PHN o las leyes singulares de cada trasvase, pero los DDLL de sequía la dejan sin efecto durante su vigencia). Es una paradoja que estas decisiones se adopten por particulares y la Administración hidráulica las autorice caso por caso, sin visión de conjunto, mientras que en el PHN no hay transferencias formalmente previstas.
8. El verdadero mercado del agua es, en apariencia, el de las privadas, con independencia de las limitaciones de uso a que puedan estar sometidas, ya que se trata de una propiedad fuertemente intervenida. Es evidente que los propietarios de aguas privadas podrán venderlas, pero no pueden alterar, sin autorización administrativa, su régimen de utilización. La congelación del contenido de estos derechos de propiedad limita considerablemente las facultades de goce y disposición.

9. ¿Los contratos de cesión constituyen un sistema eficiente de asignación de recursos? ¿Hay datos para pronunciarse? En caso afirmativo ¿no habría que replantearse el régimen concesional?

Angel Menéndez Rexach

PREFERENCIA DE USOS Y PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

1. El sistema de preferencia de usos.

- 1.1. ¿Es imprescindible un sistema de preferencia de usos?
- 1.2. La dualidad de nociones de “uso” en nuestro Derecho de Aguas: Derecho interno *versus* Derecho Europeo.
- 1.3. La problemática de la definición misma de los usos y de las reglas de preferencia:
 - a) Problemas de sobredimensionamiento.
 - b) Prevalencia absoluta o relativa.
 - c) Problemas de generalización: prevalencia general *versus* masa de agua por masa de agua.
- 1.4. La relación entre usos del mismo tipo.
- 1.5. ¿Aprovechamientos “multiusos”?

2. La deslegalización del orden de preferencia.

- 2.1. Remisión a los PHC y competencias autonómicas:
 - a) Ley estatal y Plan Hidrológico Nacional.
 - b) La Ley autonómica como reguladora o el PHC de cada cuenca.

Jorge Agudo González
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

MERCADOS DE AGUA, CONCESIONES Y CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS

CONSIDERACIONES GENERALES

- Los estadios de desarrollo de los recursos hídricos y su relación con la forma de asignación de los mismos
- Fase expansiva → CONCESION. Seguridad jurídica. Plazo
- Fase de madurez → COMPETENCIA. Garantía
- Limitaciones en las políticas de oferta
- La competencia en un marco restrictivo exige una forma de asignación que tenga en cuenta mas los criterios de eficiencia que los de propiedad
 - Revisión concesional (definir preferencias)
 - Reasignación cooperativa (aguas subterráneas)
 - Asignación planificada (planes hidrológicos; gobernanza)
 - Aplicación de mecanismos de mercado

ANTECEDENTES REFORMA LAg

- Mecanismos de intervención de la Administración, previos al mercado, sobre los derechos de uso
- Art. 55: limitación del uso DPH para su explotación racional (acuíferos sobreexplotados → ineficacia)
- Art. 58: limitaciones al uso en situaciones excepcionales
- Art. 63: regulación de las transmisiones concesionales
- Art. 54: modificación de los títulos concesionales
- La Ley de Reforma: limitaciones al desarrollo del mercado
 - limitación actores
 - preferencia de usos
 - limitación a la movilización del recurso

UNA CUESTION PREVIA

¿Es ético la obtención de un beneficio privado a través de la venta de los derechos de uso de un bien público, derechos que han sido otorgados para una utilización determinada y que se generan, precisamente, por la no utilización del mismo?

FUNCIONES DEL MERCADO

Facilita el intercambio

- Favorece la asignación mas eficiente de los recursos desde la óptica del valor añadido
- Deben introducirse correcciones desde el punto de vista ambiental y social (Lago Mono)
- Hay que tener en cuenta los costes de transacción: aspectos administrativos y económicos

• Proporciona información sobre el valor del agua

- Situaciones de escasez
- Definición de la demanda solvente
- Límites a la introducción de recursos alternativos

TIPOS DE MERCADO

Mercado de derechos: transferencia de la *propiedad* del uso del agua. Si los derechos dimanar de concesión, ésta pone límites a los derechos de uso.

Existen dos variantes al sistema general:

- venta o alquiler por tiempo determinado
- mercados de opciones

Transferencia a cambio de inversiones: esencialmente representa una modalidad del precio (minitransvase)

Casos especiales agua subterránea:

- reordenación de extracciones
- venta directa (no hay cesión de derechos)

DEFINICION DE DERECHOS

- Los derechos concesionales son cuanto menos ambiguos y, en muchos casos indeterminados
- En situaciones de aguas bajas el regulador debe controlar las transacciones
- Se pueden producir daños a terceros, incluyendo al medio ambiente

- No se tienen en cuenta la calidad de los recursos intercambiados ni la garantía de los mismos
- En el caso de utilización de infraestructuras de almacenamiento hay que tener en cuenta las pérdidas reales derivadas de su paso por ellas (ATS-Alarcón)

LA PREFERENCIA DE USOS

- Objetivo del mercado: movilizar todos los recursos y aplicarlo a todo tipo de usos
- La bolsa se encuentra en las concesiones hidroeléctricas. Las demandas son agrícolas (expansión PAC)
- Mantener la jerarquía de usos y hacer flexible el régimen concesional no es coherente
- Se producen modificaciones en el régimen de caudales con efectos sobre las disponibilidades y al medio hídrico
- La solución final adoptada —que aparece en la Ley— tiende a restringir los agentes susceptibles de realizar intercambios lo que limita la eficacia de la medida
- Los volúmenes intercambiados entre usuarios agrícolas tienden a ser muy reducidos. Los beneficiarios son los usuarios urbanos

LA DURACION DEL CONTRATO DE CESION

- Se supone que la duración máxima del contrato es la de la concesión cedente
- En general, el mercado tiende a operar para resolver situaciones coyunturales es decir, temporalmente limitadas. Con esta óptica parece mejor un contrato de opciones
- No se han explorado en profundidad las posibilidades que ofrece la reasignación de usos que ofrecen los Planes de Gestión de sequía (proceso de concertación entre usuarios y análisis de los potenciales daños a terceros)
- Contratos a término: dudas razonables en cuanto a que eso pueda hacerse sin entrar en contradicción con lo esencial del régimen concesional
- Si no es necesaria para el uso al que está concedido → debería ser rescatado sin indemnización por parte de la Administración
- La aparición de un valor añadido por parte del nuevo uso, rompe el equilibrio concesional

INTEGRACION DEL MERCADO

- La capacidad con el que un mercado pueda resolver un problema reside en su grado de integración
- La integración de los mercados de agua en España es muy baja, en la práctica son mercados atomizados
- Falta de infraestructuras de transporte (espina de pez o punto a punto) y de almacenamiento
- Pocos oferentes y demandantes (posición de dominio; preferencia a soluciones cooperativas; a escala local, mercado negro)
- Solapamiento de las condiciones hidrológicas en las áreas cedentes y receptoras (disminución de oferta; dificultad de soluciones win-win)
- Dificultades legales a las transferencias intercuenas
- Utilización de las infraestructuras existentes

CENTROS INTERCAMBIO DERECHOS

- Solución para retirar por vía negocial derechos de uso
- Son operaciones a corto plazo y deben servir, sobre todo, para mejorar el estado de las aguas y atender situaciones de sobreexplotación
- Tienen una importancia relativa para las situaciones de sequía
- Deberían de incluirse dentro del programa de medidas

CONCLUSIONES

- Medida de alcance limitado
- Es necesaria la clarificación de la situación de los derechos de agua que van a ser intercambiados
- El mercado funciona de manera imperfecta por cuanto actualmente se encuentra fragmentado en mercados locales
- Para mejorar su eficacia es necesario la construcción de nuevas infraestructuras además de integrar las existentes (públicas y privadas) en una gestión unitaria
- Es necesario reforzar el papel del regulador. El tema de los plazos y la evaluación de los daños a terceros es crítico. No son operaciones coyunturales
- Debe prestarse más atención al tema de las plusvalías generadas en la operación
- En un contexto de escasez el mercado no da suficientes señales. En este caso suelen ser más eficaces la negociación y los acuerdos cooperativos

José María Santafé Martínez

**AGUAS SUBTERRÁNEAS. NOVEDADES LEGISLATIVAS. REDISTRIBUCIÓN DE DERECHOS.
CUESTIONES DE TITULARIDAD.**

- 1) Aguas subterráneas públicas y privadas. Autorización y concesión administrativas en las públicas. La excepción del art. 54-2º del TRLA. Remisión.
- 2) Aguas (subterráneas) privadas: Base normativa y dogmática básica. El punto de partida de la Ley de Aguas de 1879 y de la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866. Carácter de res nullius de las aguas subterráneas no alumbradas. El Registro de Manantiales regulado por el Decreto de 23 de agosto de 1934.
- 3) Regla general de irretroactividad del Texto Refundido (TR) de 2001 y su ámbito. Títulos históricos.
- 4) La opción legal de las disposiciones transitorias 2ª a 4ª del TR de 2001. Significado del apartado 1º de la disposición transitoria 4ª del TR. Referencia al Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986. Referencia a la legislación hipotecaria. Referencia a la Sentencia 227/1988 del Tribunal Constitucional. Los enormes problemas de la aplicación y concreción de la opción legal impuesta por la nueva legislación en 1985.
- 5) El apartado 3º de las disposiciones transitorias 2ª y 3ª. La llamada “congelación” de la propiedad privada del agua. El principio de la libre disponibilidad del agua privada. Inaplicabilidad a esta cuestión de los artículos 67 y siguientes del TRLA. El tratamiento jurisprudencial de este precepto del apartado 3º de las disposiciones transitorias segunda y tercera. En particular, la Sentencia del TS de 27 de octubre de 2009. Valoración de esta Sentencia del TS. La reforma del apartado 3º de la DT 3ª del TRLA por el Real Decreto Ley 17/2012.
- 6) La Disposición transitoria 2ª de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional.
- 7) El apartado 4º de las disposiciones transitorias 2ª y 3ª. La DF 1ª del TRLA. La planificación hidrográfica. La protección de la calidad del agua en los acuíferos y la Directiva Marco europea de 2000 y el RD 1514/2009, 2 octubre.
- 8) La cuestión de las pretendidas aguas subterráneas “no renovables”.
- 9) Aguas subterráneas privadas y Comunidades de Usuarios. Modificación de titularidades sobre aguas subterráneas. El D-ley 17/2012.
- 10) Aguas minero medicinales y aguas subterráneas.

Bibliografía básica sobre régimen legal de las aguas subterráneas públicas y privadas:

BARRIOBERO MARTÍNEZ, Ignacio, *El régimen jurídico de las aguas minerales y termales*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, 389 pp.

DELGADO PIQUERAS, Francisco, y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, *Aguas subterráneas privadas, teledetección y riego. Un estudio jurisprudencial*. Editorial Bomarzo, Albacete, 2007, 148 pp.

DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España*, Tecnos, 1989, 185 pp.

DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*, Marcial Pons, Madrid, 1990, 387 pp.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel, y DÍAZ LEMA, José Manuel, *El Derecho de aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, dos tomos de 750 pp. y de 276 pp.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho de aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, 734 pp.

MOREU BALLONGA, José Luis, *Aguas públicas y aguas privadas*, Editorial Bosch, Barcelona, 1996, 877 pp.

-*El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Prólogo de Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, Universidad de Zaragoza, 1990, 253 pp.

- *La desalación de aguas marinas en la Ley 46/1999*, Revista de Administración Pública, nº 152, 2000, mayo- agosto, pp. 27 a 70.
-
- *La oscura y deficiente regulación del llamado mercado del agua*, en el Libro Homenaje a Manuel AMORÓS GUARDIOLA, Fundación Registral, 2006, T.2º, pp 1209 a 1286.
- *Evolución histórica y normativa estatal actual sobre aguas subterráneas*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, nº 714, julio-agosto de 2009, pp. 1769 a 1897.
- *Las aguas privadas y la disposición transitoria 2ª de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional*, en el Libro Homenaje a Víctor Manuel GARRIDO de PALMA, Consejo Nacional del Notariado y Editorial Civitas, Thomson, Reuters, 2010, pp. 517 a 541.
- *La propiedad privada “congelada” del agua, según el Tribunal Supremo*, Anuario de Derecho Civil, fascículo 3º, 2011, pp. 931 a 988.
- *La cuestión de si “dominializar” o no las aguas privadas*, en el Libro Homenaje al profesor Vicente MONTES PENADÉS, Ed. Tirant lo Blanch, 2011, Tomo 2º, pp. 1789 a 1823.
- Comentario a los arts. 408, 412 a 419, sobre aguas privadas, y 557 a 561, sobre servidumbre de acueducto, del Código civil, en la obra colectiva coordinada por Ana CAÑIZARES LASO y otros, *Código civil comentado*, Civitas- Thomson- Reuters, 2011, pp. 1630 a 1640; 1644 a 1689; y 2188 a 2209.

José Luis MOREU BALLONGA

EL CICLO URBANO DEL AGUA. RÉGIMEN JURÍDICO Y FORMAS DE GESTIÓN

Con la aprobación de la Directiva 91/271 por la que la mayor parte de las aglomeraciones urbanas tiene que disponer de un sistema de depuración de aguas residuales apareció un nuevo elemento en la gestión del ciclo integral del agua hasta entonces solo contemplado de forma parcial y no con un carácter general en el territorio español.

A partir de ese momento y tras la obligada trasposición de la Directiva al derecho español se tuvieron que poner en marcha las herramientas necesarias para su cumplimiento.

Lo más relevante y significativo fue la redacción y aprobación en 1995 del Plan Nacional de Depuración que debía, a términos del año 2005, alcanzar el nivel exigido en la depuración de las aguas residuales urbanas.

Dicho Plan, con una inversión prevista de alrededor de 12.000 M€, además de ser el documento planificador de las actuaciones que se debían llevar a cabo recomendaba, para minimizar los riesgos de una mala gestión posterior, la creación de Entes Supramunicipales capaces de cobrar un canon de saneamiento en cada Comunidad Autónoma para afrontar los costes de la explotación y mantenimiento de las infraestructuras. En algún caso también han servido para aportar financiación aunque el canon no se percibió para ese objetivo.

La finalización del Plan contó con la inestimable ayuda de Fondos Europeos que han portado entre 5000 y 6000 M€.

Qué ha pasado desde entonces?

- *Muchas CCAA crearon sus Entes Supramunicipales y establecieron el canon de saneamiento como figura impositiva, pero hay CCAA que todavía no han completado ese proceso.*
- *Existen diferencias de uno o dos en el valor de los cánones establecidos.*
- *Con cargo al PND se han construido más de quinientas instalaciones de depuración habiéndose pasado de un grado de cobertura del 25-30% a más del 80%.*
- *Hoy se depuran en España más de 4000 HM3/año*
- *Se ha aprobado un nuevo Plan Nacional con plazo hasta 2015 y con una inversión prevista superior a 15000 M€.*
- *Los Fondos Europeos no van a ser tan relevantes como lo fueron en el PND.*
- *El tradicional modelo de financiación presupuestaria no va a ser capaz de financiar las necesidades del nuevo Plan de Calidad por lo que habrá que impulsar unos modelos de participación pública privada ó concesional lo que implicará la revisión de cánones y tarifas.*
- *Será necesario revisar el papel y función de las diferentes Administraciones implicadas.*
- *El Sector Empresarial viene mostrando su preocupación ante la parálisis del MAGRAMA y de las CCAA para acometer el Plan Nacional de Calidad.*

Ángel Cajigas Delgado

EL CICLO URBANO DEL AGUA. RÉGIMEN JURÍDICO Y FORMAS DE GESTIÓN

RÉGIMEN DE GESTIÓN EN LOS ABASTECIMIENTOS URBANOS.

El 43% de la población es abastecida por empresas públicas, el 33% por empresas privadas, el 13% por empresas mixtas, el 7% directamente por las entidades locales y el 4% por otros (fuente AEAS).

En términos de población, en poblaciones de menos de 50.000 hab. el régimen de gestión es mayoritariamente de empresas privadas.

ORGANISMO ENCARGADO DE LA APROBACIÓN DE LAS TARIFAS.

Aytos. y Comisiones de Precios intervienen en un 40% de los casos, los Ayts. en un 24% de los casos, Comisiones de Precios en un 2% y otras formas posibles en un 34% de los casos.

EL PRECIO DEL AGUA EN ESPAÑA.

Precio medio del m³ 1,46€ (0,91 abastecimiento, 0,25 alcantarillado y 0,30 depuración). Fuente AEAS.

PRINCIPALES PROBLEMAS A TRATAR.

Necesidad de ordenar el complejo entramado jurídico del sector. Actualmente hay competencias estatales, autonómicas y locales, sin prácticamente ninguna coordinación.

No aislar el ciclo de agua urbano del resto de la gestión integral.

Necesidad de armonizar la calidad del agua a sus usos.

Supeditar la gestión urbanística y la ordenación del territorio a la gestión del agua, no al revés. Cambiar la morfología de las construcciones volviendo otra vez a viviendas colectivas que permitan optimizar la eficiencia en el uso del agua colectiva.

Establecer la unidad mínima de gestión que haga viable una gestión más eficiente de acuerdo a los recursos de los que disponemos (Mancomunidades, Consorcios,...).

Necesidad de un Ente Regulador único que de coherencia al sector, lo profesionalice y lo aisle de los ciclos de los políticos de turno.

Necesidad de un amplio consenso nacional en el agua (Plan Hidrológico Nacional).

Aumentar la información y la transparencia en el sector del agua.

PRINCIPALES CUESTIONES A CONSIDERAR EN UNA REFORMA DEL RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO DE LAS AGUAS
1.- Establecimiento o no de un instrumentos específicos para la recuperación del coste del recurso o, en su caso, de los costes ambientales, complementarios a los instrumentos existentes
2.- Clarificación sobre la naturaleza jurídica de los diferentes instrumentos existentes: precio/ tarifa/tasa/impuesto
3.- Afirmación del principio de compatibilidad entre los distintos instrumentos de repercusión. Voluntariedad en el establecimiento de mecanismos de deducción.
4.- Transparencia en la repercusión en cada una de las fases del ciclo hidrológico de los costes repercutidos en fases previas.
5.- Aplicación paulatina de criterios de solidaridad territorial en la distribución de los costes a repercutir
6.- Reducción de la litigiosidad: incorporación a la norma legal de los criterios de cuantificación
7.- Coordinación en la definición de los criterios ambientales aplicables en el caso de tributos que gravan emisiones (canon de control de vertidos y cánones de saneamiento)
8.- Eliminación paulatina de los criterios de repercusión no basados en el consumo, en particular en el caso del regadío
9.- Suficiencia tarifaria: Significado contable, económico, financiero y jurídico de la repercusión de los costes de inversión y de los costes de capital
10.- Problemática vinculada a la afectación de los instrumentos de repercusión de costes.
11.- Revisión automática/discrecional de la cuantía de los instrumentos de recuperación.

C.Vázquez: Ponencia 3.5.a
SEMINARIO PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO Y LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: UNIDAD DE CUENCA Y PLANIFICACIÓN
Universidad de La Rioja, 21 y 22 de junio de 2012

SERVICIOS PRESTADOS	INSTRUMENTOS REPERCUSIÓN COSTES	ENTIDAD QUE REPERCUTE EL COSTE DE LOS SERVICIOS	NATURALEZA DEL INSTRUMENTO DE REPERCUSIÓN DE COSTES
USO DE ABASTECIMIENTO HUMANO, INDUSTRIAL, RIEGO. OTROS USOS			
Captación aguas superficiales	Canon de regulación	Administración hidráulica: Estado y Comunidades Autónomas	Contribución especial. Tasa
	Costes de captación	Sector privado	Precio privado
Desalación	Costes de desalación	Sociedades estatales de agua	Precio privado
	Costes de desalación	Sociedades concesionarias obra pública	Tarifa
	Costes de desalación	Sector privado	Precio privado
Captación aguas subterráneas	Costes de captación	Sector privado	Precio privado
Distribución en alta	Tarifa de utilización	Administración hidráulica: Estado y Comunidades Autónomas	Tasa
	Costes distribución	Sociedades estatales de aguas	Precio privado
	Tarifa de distribución en alta. Canon de aducción	MCT. Empresas de la Administración autonómica o Entidades locales supramunicipales	Tasa
USO DE ABASTECIMIENTO HUMANO E INDUSTRIAL. OTROS USOS			
Costes distribución en baja, incluyendo alcantarillado	Tarifa por distribución en baja y/ o alcantarillado	CYII. Administración local o Entidades locales supramunicipales	Tasa
	Tarifa por distribución en baja y/ o alcantarillado	Empresas municipales o empresas concesionarias de servicio público	Tasa. Tarifa
Saneamiento y depuración	Canon de agua. Canon de saneamiento. Canon de depuración	Administración autonómica (entes públicos empresariales o sociedades autonómicas)	Impuesto. Tasa
	Tarifa de depuración o saneamiento	Administración local o supramunicipal. Empresas municipales o supramunicipales	Tasa. Tarifa
	Tarifa de depuración o saneamiento	Empresas concesionarias de servicio público	Tasa. Tarifa
Control de vertidos	Canon de control de vertidos	Administración hidráulica: Estado y Comunidades Autónomas	Tasa
USO INDUSTRIAL. OTROS USOS			
Depuración	Costes de depuración	Sector privado	Precio
Reutilización	Costes de reutilización	Entidad gestora de instalaciones públicas de regeneración. Sector privado	Tasa. Tarifa. Precio

5. Jurisprudencia

STC 138/2010 (La Rioja, Estatuto de Cataluña)

STC 30/2011 (Guadalquivir)

STC 32/2011 (Duero)

STC 110/2011 (La Rioja, Estatuto de Aragón)

STS 15 julio 2011 (aguas y pesca fluvial)

STS 22 septiembre 2011 (Segura)

STS 27 septiembre 2011 (Júcar)

STSJ Cataluña 10 febrero 2011 (vertidos Ebro)

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1001 *Pleno. Sentencia 138/2010, de 16 de diciembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 9330-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado; competencias en materia de aguas, vertidos, transporte marítimo y fluvial y denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad; financiación autonómica: extinción parcial del recurso e interpretación de preceptos legales (STC 31/2010).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 9330-2006, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han comparecido el Abogado del Estado, el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de octubre de 2006, el Letrado del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y contra las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima; así como contra la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC). Por otrosí solicitó la tramitación procesal preferente del recurso, dada la importancia de la norma impugnada y la afectación de otras leyes fundamentales del Ordenamiento jurídico.

2. El recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se estructura en cinco apartados: a) consideraciones generales (que incluye además de unas consideraciones sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y sus límites, el examen de la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer el presente recurso); b) principio de bilateralidad; c) gestión del agua; d) denominaciones e indicaciones geográficas de calidad; y e) sistema de financiación autonómica. Estos tres últimos apartados se enmarcan bajo un epígrafe común que incluye unas reflexiones previas sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

a) El recurso se inicia, por consiguiente, con unas reflexiones de carácter general relativas a la caracterización constitucional de los Estatutos de Autonomía y a los límites

que impone la Constitución a su contenido. El Gobierno de La Rioja razona que estas consideraciones generales son convenientes porque la Ley Orgánica 6/2006 más que una modificación del EAC ha procedido a elaborar un nuevo Estatuto.

El art. 147.1 CE define a los Estatutos de Autonomías como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», como la cúspide del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma. Ello no supone, sin embargo, que los Estatutos tengan rango constitucional o que emanen del poder constituyente; por el contrario, su fundamento es la propia Constitución (art. 2 CE) y su finalidad es crear y articular orgánicamente la respectiva Comunidad Autónoma dentro de los términos previstos por la Constitución (art. 147.1 CE). Al mismo tiempo, coronan el ordenamiento autonómico, lo que no impide que otras normas estatales también se apliquen en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, como señala el art. 147.1 CE, los Estatutos de Autonomía son «parte integrante del ordenamiento jurídico», esto es, no se integran a posteriori en aquél, sino que nacen como normas del Estado. Ciertamente, la única potestad legislativa que concurre para aprobarlos y darles valor y vigencia es la de las Cortes Generales. En su reforma, en cambio, la intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma es más decisiva. Sólo desde esta perspectiva es posible hablar de los Estatutos como normas paccionadas. Desde un punto de vista formal, los Estatutos son una ley orgánica aunque de naturaleza sui géneris, ya que el legislador estatal no puede alterarlos ni derogarlos por su sola voluntad, resultando que la disponibilidad sobre el contenido del Estatuto, una vez incluido en él, se comparte con la Comunidad Autónoma. Esta «inmunidad» del contenido de los Estatutos es una nota importante del Estado autonómico que cabe calificar como una garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española establece el contenido mínimo de los Estatutos de autonomía (arts. 147.2 y 3, 152.3, 4.2 y 69.5). Pero, al mismo tiempo, delimita negativamente este mismo contenido. Entre estos últimos límites, el recurso se refiere a: 1) aquellas materias que la CE reserva a la ley orgánica, tales como el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), la regulación del Poder Judicial (art. 122 CE), la colaboración financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE) o las leyes orgánicas de transferencia y delegación (art. 150.2 CE); b) aquellas otras materias que la Constitución reserva a la competencia exclusiva o básica del Estado y respecto de las que el Estatuto ni puede regular directamente ni puede contener mandatos al legislador sobre las mismas.

El Gobierno recurrente destaca como otro aspecto relevante del contenido de los Estatutos de Autonomía el grado de concreción admisible en la determinación de las competencias asumidas estatutariamente. Este grado de concreción es necesariamente limitado. En primer lugar, porque el Estatuto no puede condicionar excesivamente el futuro ejercicio de las competencias por la propia Comunidad Autónoma. En segundo lugar, porque el Estatuto no puede condicionar el ejercicio de las competencias del Estado, que en todo caso debe respetar íntegramente. Es por ello que un Estatuto de Autonomía no puede decidir el alcance de las competencias básicas o de las competencias legislativas del Estado, una tarea que corresponde hacer al Estado respecto de todas las Comunidades Autónomas.

Tras haber realizado estas consideraciones generales, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja procede a examinar su legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

En el plano general, señala que el EAC es formalmente una ley estatal (no una ley autonómica) y, a los efectos de satisfacer el requisito de que la ley recurrida pueda afectar a su propio ámbito de autonomía, recuerda la evolución de la doctrina constitucional y su paulatina flexibilización hasta el punto de reconocer legitimación cuando se insta la depuración del ordenamiento jurídico siempre que exista una conexión material –interpretada en sentido amplio– entre la ley estatal recurrida y el ámbito competencial autonómico.

Para el caso concreto, el Gobierno recurrente afirma que el fundamento de su legitimación es doble. En unos supuestos los puntos de conexión son concretos y precisos, y hacen referencia al menoscabo de intereses y competencias expresamente considerados

en el Estatuto de La Rioja. Es el caso de los preceptos relativos a la gestión del agua, a las denominaciones de origen intercomunitarias y al sistema de financiación autonómica. En otros supuestos los puntos de conexión son generales y responden al hecho de que el nuevo Estatuto catalán afecta al modelo territorial de Estado y, en consecuencia, a la posición relativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. En este grupo estarían los preceptos relativos al título I, a la tipología y alcance territorial de las competencias, al Poder Judicial en Cataluña, y a las relaciones institucionales de la Generalitat con el Estado. A pesar de este doble fundamento, los recurrentes limitan su recurso a primer grupo de preceptos, esto es a los que afectan sustancialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, excepcionalmente, al denominado principio de bilateralidad.

b) El recurso procede acto seguido a formular una serie de alegaciones relativas al principio de bilateralidad. El gobierno de La Rioja considera que la configuración que el EAC hace de este principio es contraria a la Constitución.

Según su parecer, el EAC utiliza técnicas diversas (art. 117.4: informe previo o preceptivo; art. 186 y disposición adicional segunda informes determinantes) que resultan incompatibles con la posición que la Constitución atribuye al Estado como garante y gestor del interés general de la Nación. Del mismo modo, el EAC impone la participación de la Generalitat, por sí misma o a través de la Comisión bilateral, en la adopción de decisiones estatales en materias propias de la competencia exclusiva del Estado.

El EAC, en definitiva, concibe el principio de bilateralidad como «coparticipación decisiva en la toma de acuerdos o resoluciones, en la formación de la voluntad del Estado como ente político contrapuesto a las Comunidades Autónomas, o en la conformación de las iniciativas legislativas o en el ejercicio mismo del poder legislativo o reglamentario en las materias de competencia exclusiva del Estado».

Para el Gobierno recurrente, un Estatuto de Autonomía no puede condicionar el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas, que deben tener siempre un alcance general y que, por consiguiente, no afectan exclusivamente a Cataluña. Es por ello que insta la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3.1, 174.3, en tanto que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado, y 183 y 210, que configuran, respectivamente, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, a través de las que se articula dicho principio; así como la disposición adicional segunda, relativa a la obligación de motivar que se impone al Gobierno del Estado si no acoge la posición del Gobierno de la Generalitat.

c) Antes de proceder a examinar los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el recurso formula una serie de consideraciones generales sobre la definición y distribución de competencias en el EAC.

Sobre la base de la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional –que rechaza que los Estatutos sean los únicos textos que deben tenerse en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial (SSTC 18/1982, 20/1988 y 56/1990, entre otras)–, el Gobierno de La Rioja considera que el Estatuto recurrido es un ejemplo paradigmático de lo que no debe ni puede realizar un Estatuto de Autonomía. Según su parecer, el capítulo I del título IV EAC, relativo a la tipología de las competencias, altera sustancialmente el orden constitucional de distribución de competencias regulando un sistema que sólo es aplicable a Cataluña y que blinda las competencias autonómicas.

Para el Gobierno recurrente, el sistema resultante se basa en una serie de elementos esenciales: a) la Generalitat asume la totalidad de las funciones legislativas y ejecutivas en las competencias exclusivas (art. 110 EAC), negándose al Estado cualquier título competencial al definirse aquellas como excluyentes; b) el Estatuto configura las competencias compartidas como un límite a la capacidad del Estado para aprobar «leyes de bases», al poder señalar únicamente principios o mínimos comunes orientadores de la actuación de la Generalitat; c) el EAC declara competencia exclusiva de la Generalitat ciertas materias que eran competencias exclusivas del Estado (puertos y aeropuertos, dominio público radioeléctrico, redes viarias, inmigración, extranjería, tráfico, circulación

de vehículos y seguridad vial, referenda, títulos académicos y profesionales, planta y demarcación judicial, etc.); d) el EAC regula directamente materias que la Constitución reserva al Estado (Ley Orgánica del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del régimen electoral general, de referéndum, del Estatuto del Ministerio Fiscal, de organización y funcionamiento de la Administración del Estado y las leyes reguladoras de los organismos en los que la Generalitat debe tener representantes), olvidando que la reserva constitucional de ley orgánica que existe en estos casos no puede ser cumplida por el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el sistema de distribución de competencias recogido en el Estatuto de Cataluña supone, según el Gobierno recurrente, una ruptura del sistema establecido por la Constitución en beneficio de una Comunidad Autónoma, creando una situación de desigualdad respecto de las restantes Comunidades y una ruptura del principio de unidad de mercado.

El primer bloque de preceptos estatutarios objeto de impugnación hace referencia a la gestión del agua. Se trata de los artículos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC.

La impugnación de los diversos apartados del art. 117 EAC, rubricado «aguas y obras hidráulicas», tiene como punto de conexión la común pertenencia de Cataluña y La Rioja a la cuenca intercomunitaria del Ebro, lo que posibilita que determinadas decisiones de la Generalitat pueden afectar a intereses y competencias de La Rioja en el ámbito de las aguas [art. 8.1.17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)], la pesca (art. 8.1.21 EAR), las obras públicas (art. 8.1.14 EAR), la protección del medio ambiente (art. 9.1 EAR) o la sanidad e higiene (art. 9.5 EAR). Dicha afectación puede darse, según el Gobierno recurrente, incluso en el caso de las cuencas internas catalanas, dado que están parcialmente conectadas con la del Ebro en virtud del trasvase autorizado por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona.

Por lo que respecta al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, esto es, que discurren sólo por territorio catalán, los recurrentes consideran que se vulnera el art. 149.1.22 CE tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Tribunal y, concretamente, por la STC 227/1988, que vino a reconocer que corresponde al legislador básico estatal realizar una serie de funciones como la potestad de integrar determinadas categorías de bienes definidas por sus características naturales en el dominio público, establecer los principios básicos de configuración de la Administración pública del agua, determinar el régimen de las servidumbres legales en materia de aguas, establecer los principios esenciales de la planificación hidrológica, establecer las reglas básicas del sistema concesional, establecer el régimen de protección del dominio hidráulico en cuanto legislación básica sobre medio ambiente.

Para el Gobierno recurrente, la calificación por el art. 117.1 EAC como exclusiva de la Generalitat de una competencia que materialmente no lo es de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional determina que este artículo resulte contrario a la Constitución.

En el caso del art. 117.2 EAC el Gobierno de La Rioja aduce que la prevista participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras de interés general en el caso de las cuencas intercomunitarias puede interpretarse como una exigencia de relación dual o bilateral, y, por lo tanto, al margen de los órganos de gestión de dichas cuencas. Esta interpretación se considera contraria a la Constitución, pues esas decisiones pueden afectar los intereses y competencias del resto de Comunidades de la cuenca del Ebro.

Las alegaciones sobre el art. 117.3 EAC parten del reconocimiento de que este artículo contempla dos tipos de atribuciones: por un lado, la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y los órganos estatales de gestión de los recursos hídricos; y por otro, la previsión de una serie de competencias ejecutivas en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias. En el primer caso, el recurso aduce que se eleva a rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación básica de aguas. Sin embargo, el Gobierno recurrente sostiene que el Estatuto no puede incluir previsiones o reconocer funciones que impongan al legislador estatal un determinado contenido a su actividad. La garantía de participación autonómica sólo será

constitucional si se entiende como una remisión a lo que disponga la legislación estatal. En cambio, si esa participación se interpreta —como fácilmente permite el texto del EAC— como una garantía de relación bilateral Estado-Generalitat respecto de la gestión de la cuenca hidrográfica del Ebro, merece un reproche de inconstitucionalidad.

El recurso contiene dos alegaciones relativas a la ordenación de las competencias ejecutivas en materia de cuencas intercomunitarias que, dentro de su ámbito territorial, se atribuyen a la Generalitat. Estas alegaciones se refieren a las letras a) y c) del art. 117.3 EAC.

En el primer caso, se considera que la referencia a «medidas adicionales» de protección y saneamiento de los recursos hídricos es contradictoria y disfuncional, pues mezcla funciones de diversa naturaleza y alcance, pudiendo tratarse de simples decisiones administrativas que, para que sean operativas, deben plasmarse necesariamente en instrumentos de naturaleza normativa. Además, esta atribución pudiera llevar a la adopción de medidas singulares que pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca, condicionando, además, el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas. La única manera, concluye el recurso, de salvar la constitucionalidad de la letra a) del art. 117.3 EAC es la de circunscribir su operatividad a los usos y aprovechamientos que se realicen únicamente en el tramo catalán de la cuenca del Ebro, lo cual limitaría muy notablemente la eficacia de las medidas adoptadas.

En el caso de la letra c) se considera que la referencia final a la legislación estatal salva su constitucionalidad e impide que pueda hacerse un reproche concreto a la misma siempre que, efectivamente, las facultades de policía atribuidas a la Generalitat respeten el principio de unidad de gestión de cuenca. No obstante, lo que sí cabe reprochar a este precepto es que los Estatutos de Autonomía puedan incluir previsiones o mandatos vinculantes para el legislador estatal en el ámbito de su competencia.

Por otra parte, el art. 117.4 EAC prevé que la Generalitat emita un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique modificación de los recursos de su ámbito territorial. El Gobierno recurrente aduce que no se da la concurrencia perfecta de competencias sobre la que está construida la doctrina del Tribunal. La autorización administrativa de un trasvase entre cuencas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales que puedan corresponder a la Generalitat, sino una decisión que por su relevancia corresponde a las Cortes Generales. A ello hay que añadir que el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico Nacional contempla mecanismos participativos suficientes para garantizar que los intereses autonómicos sean tenidos en cuenta. Por ello, la intervención singularizada de la Generalitat, plasmada en un informe previo, se considera que no respeta el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.22 CE ni la función propia que corresponde a un Estatuto de Autonomía.

El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que establece que «corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medioambiente y el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: ... La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas».

Señala el recurso que los vertidos a aguas interiores o a aguas superficiales y subterráneas de las cuencas internas merece un reproche general, relacionado con la noción de competencia compartida y el deber de la regulación que haga Cataluña de respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 EAC.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la atribución, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas —que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro—, el recurso da por reproducidas las consideraciones hechas respecto del art. 117.3 c) EAC, con el

añadido de que no se limita la competencia autonómica a lo que disponga la legislación estatal. Por ello se considera que dicha previsión merece un reproche de inconstitucionalidad al no respetar las competencias que para la autorización de vertidos corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro, sin perjuicio de que, de acuerdo con la legislación sectorial sobre la materia, pueda encomendarse mediante convenio la tramitación de dichas autorizaciones a la Generalitat.

La impugnación de los preceptos relativos a la gestión de agua concluye con la del art. 169.6 EAC. El reproche de constitucionalidad que se hace al mismo es que no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con marina mercante y puertos, que sí quedan salvadas.

d) El segundo ámbito material de competencias objeto de impugnación es el relativo a las denominaciones e indicaciones geográficas de calidad. El Gobierno de La Rioja recurre concretamente el art. 128.3 EAC, relativo a las competencias de la Generalitat en relación con las denominaciones que, como en el caso de la denominación de origen cava, superen el ámbito territorial de Cataluña.

La representación del Gobierno riojano pone de relieve que la Ley 24/2003 de la viña y del vino se ha dictado como normativa básica al amparo del art. 149.1.13 CE, y que parece fuera de toda duda que al Estado le corresponde regular y gestionar aquellas denominaciones de origen de ámbito supracomunitario. Al atribuirse a la Generalitat facultades de gestión y control sobre los órganos de las tales denominaciones relativas a terrenos e instalaciones situados en Cataluña en los términos que prevean las leyes –que deben ser estatales–, el precepto impugnado es inconstitucional porque predetermina un determinado contenido al legislador estatal. Algo similar ocurre con la previsión de que la Generalitat participe en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión, previsión que se considera predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Gobierno de La Rioja en relación con el título VI del EAC, relativo a la financiación de la Generalitat, comienzan con unas consideraciones generales sobre los principios constitucionales y sobre el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, que se acompañan de unas reflexiones que subrayan la legitimación del Gobierno autonómico para impugnar los preceptos estatutarios contenidos en dicho Título por los efectos y consecuencias que tienen para las restantes Comunidades Autónomas y para los principios de igualdad entre españoles y de solidaridad entre territorios.

A continuación, el Gobierno recurrente recuerda que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está sujeta a una serie de límites constitucionales como la unidad de la Nación española (art. 2 CE), la solidaridad entre nacionalidades y regiones (arts. 2 y 156.1 CE), la coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), y la facultad del Estado de aprobar la ley orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE. Aunque los Estatutos de Autonomía pueden y deben regular algunos aspectos de la financiación autonómica como la formulación del titular del poder tributario y presupuestario autonómicos, la enumeración de las fuentes de financiación autonómica o el desarrollo de los principios que la rigen, el bloque de constitucionalidad en esta materia está formado por la CE y por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), norma que cumple una función constitucional específica que no puede ser suplantada por los Estatutos aunque éstos también tengan rango orgánico. Por ello, en el supuesto que un Estatuto invada el contenido propio de la LOFCA se produce una vulneración de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad como complemento y derivación de la misma.

Partiendo de dicho bloque de la constitucionalidad el Gobierno de La Rioja considera contrarios al sistema constitucional de financiación los siguientes preceptos estatutarios: art. 201.3 en relación con el art. 210; art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta; art. 202.3 b), en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima; art. 204; art. 205 y art. 206 EAC.

El art. 201 EAC, por cuanto desborda el marco constitucional de la financiación autonómica al establecer un modelo bilateral incompatible con la Constitución y con la

LOFCA. Desde un punto de vista formal, la referencia a la LOFCA contenida en el primer apartado de este precepto resulta insuficiente, puesto que inmediatamente se olvida del marco de simetría y multilateralidad existente en el seno de la LOFCA, máxime, cuando las decisiones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat predeterminan la ulterior opinión del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las consecuencias de ello son la desaparición del espacio fiscal del Estado en Cataluña, que la Generalitat se quede con más recursos y aporte menos al Estado, y que el modelo previsto en el EAC no sea generalizable a las restantes Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista material, la inconstitucionalidad del art. 201 EAC se concreta en dos aspectos. En primer lugar, el Gobierno recurrente afirma la inconstitucionalidad del art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, puesto que la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat pone fin al escenario de multilateralidad previsto en la LOFCA, crea un modelo de soberanía financiera compartida entre Estado y Generalitat, y vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. En segundo lugar, denuncia la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en relación con la disposición adicional cuarta del propio Estatuto por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) LOFCA. Al amparo de dicha disposición adicional se deja abierta una puerta al reconocimiento de las balanzas fiscales sin que las restantes Comunidades se hayan pronunciado al respecto y se deja al libre criterio de la Comisión Mixta Estado-Generalitat la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña.

El Gobierno de La Rioja aduce, asimismo, que el art. 202.3 b) EAC es inconstitucional en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima –aunque respecto de esta última nada argumenta– por obviar la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, y por obligar al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA. A partir de estas mismas razones, la demanda argumenta sobre la inconstitucionalidad del art. 205 EAC. La revisión de los actos de gestión de la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente se considera contraria al art. 20 LOFCA y, por consiguiente, inconstitucional.

Por fin, el Gobierno de La Rioja impugna el art. 206 EAC, en concreto, sus apartados 3 y 5, que considera contrarios a los artículos 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad. En particular, la exigencia de un esfuerzo fiscal para que se haga efectiva la aportación de Cataluña a las asignaciones de nivelación, así como que Cataluña no pierda posiciones en el orden de Comunidades según su renta per cápita produce, en opinión del Gobierno recurrente, una alteración del sistema de financiación autonómica al margen de los cauces previstos para ello que afecta especialmente a la Comunidad de La Rioja.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 24 de octubre de 2006, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», lo que se realizó, respectivamente, en los núms. 262, de 2 de noviembre de 2006, y 4757, de 9 de noviembre de 2006.

4. Mediante providencia de 30 de octubre de 2006 la Sección Tercera acordó tener por personado al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, según interesaba, prorrogarle en ocho días el plazo de presentación de alegaciones concedido en el proveído anterior.

5. Los Presidentes del Senado y del Congreso, por sendos escritos registrados el 8 y 14 de noviembre de 2006, comunicaron que las Mesas respectivas habían acordado dar por personadas a las Cámaras en el proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña, por sendos escrito registrados el 10 y 16 de noviembre de 2006, respectivamente, se personaron en la representación que legalmente ostentan y solicitaron una prórroga para presentar las alegaciones, siendo concedidos ocho días del plazo, contados a partir del siguiente al de expiración del plazo ordinario, por providencia de la Sección Tercera de 16 de noviembre de 2006.

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado solicitando la desestimación total del recurso fue registrado el 28 de noviembre de 2006.

a) El Abogado del Estado formula dos precisiones en torno a las consideraciones generales con las que el Gobierno de La Rioja inicia su recurso de inconstitucionalidad. En primer lugar, afirma que no es función del Tribunal Constitucional dirimir debates doctrinales sobre la función y límites de los Estatutos de Autonomía; y en segundo lugar, sostiene que existe cierta incoherencia interna entre dichas consideraciones y el alcance concreto de la impugnación del Gobierno de La Rioja, pues éste se limita a unos pocos preceptos estatutarios.

Por lo demás, para exponer su posición en torno a dichas cuestiones se remite a las alegaciones primera, cuarta y séptima presentadas por la Abogacía del Estado en el recurso núm. 8045-2006.

b) Para el Abogado del Estado las alegaciones sobre el principio de bilateralidad formuladas por el Gobierno de La Rioja no contienen propiamente razonamientos sobre la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino una serie de afirmaciones que no siempre cuentan con el necesario apoyo argumental. En su escrito, el Abogado del Estado analiza separadamente los diversos preceptos invocados en el recurso, remitiéndose en algunos casos —en particular el de las alegaciones relativas al art. 210 EAC— a las realizadas sobre los mismos con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

En relación con el art. 3.1 EAC el Abogado del Estado señala que la bilateralidad no está reñida con el principio cooperativo, que puede desarrollarse en un marco tanto bilateral como multilateral. Lo que podría ser inconstitucional es bilateralizar lo que, de acuerdo con la Constitución, debe ser asunto de cooperación multilateral, o perjudicar indebidamente el interés de terceros con ocasión de decisiones bilaterales. Pero ninguna de las dos cosas ocurriría en el caso del art. 3.1 EAC.

Por lo que respecta al art. 174.3 EAC el Abogado del Estado indica que la demanda no aporta razonamientos específicos que justifiquen su impugnación. De ahí que para rechazar su pretendida inconstitucionalidad considere suficiente remitirse a las alegaciones realizadas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

El art. 183 EAC, por otra parte, tan sólo pretende establecer un marco general y permanente de relación entre los Gobiernos estatal y autonómico, y no un determinado resultado de dicha colaboración.

Por fin, en relación con el art. 186 y la disposición adicional segunda EAC, que introducen la técnica del informe determinante, el Abogado del Estado señala que con esta técnica no se produce un desplazamiento de la capacidad decisoria del Estado, sino que únicamente se prevé un deber de motivación en los supuestos de discrepancia con el criterio expresado por la Generalitat.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la impugnación relativa a la técnica del informe previo o preceptivo –presente en diversos preceptos del EAC– si bien sea para remitir a lo que se diga en su momento en relación con el art. 117.4 EAC, dado que esta impugnación sólo se concreta para este caso.

c) La Abogacía del Estado da respuesta a las consideraciones del Gobierno de La Rioja sobre la definición y distribución de competencias en el EAC con una remisión a su escrito de alegaciones presentado con motivo del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, dando por reproducidas las alegaciones sobre la tipología de las competencias de la Generalitat.

A continuación procede a defender la plena constitucionalidad de todos los preceptos estatutarios sobre la gestión del agua.

Para dar respuesta a la alegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al art. 117.1 EAC, que concreta la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, el Abogado del Estado aduce que la exclusividad de la competencia autonómica no implica la completa exclusión de otras competencias estatales que concurren sobre la materia. Esta afirmación se fundamenta a partir del proceso de elaboración del art. 110 EAC, cuya versión final suprimió el término «excluyente». Por otra parte, afirma que de la doctrina constitucional se deriva que la aceptación de una competencia como exclusiva, no supone que se trate de una competencia ilimitada. En conclusión, el Abogado del Estado considera constitucionalmente legítimo que las Comunidades Autónomas asuman competencias exclusivas en materia de cuencas intracomunitarias, con respeto del ejercicio de sus competencias por otras Administraciones y, en particular, de la competencia planificadora estatal.

La impugnación del art. 117.2 EAC se rechaza por basarse en críticas de pura técnica legislativa carentes de relevancia constitucional y porque el propio recurso reconoce que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución. En la medida en que el precepto impugnado se remite a los términos que establece la legislación estatal, concluye que es al Estado, titular de la competencia, a quien corresponde con plena libertad de configuración atribuir concretamente la competencia y la participación y especificar la forma de ejercicio de la misma, teniendo el precepto estatutario carácter meramente orientador hasta que no se recoja por la norma estatal.

La impugnación del art. 117.3 EAC se rechaza argumentando que se limita a recepcionar la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 227/1988, de acuerdo con la cual la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación. En cualquier caso, es al legislador estatal al que le corresponde concretar la fórmula de participación autonómica en la planificación estatal. En cuanto a la participación en los órganos estatales de gestión de las cuencas intercomunitarias, el Abogado del Estado considera que se trata de una posibilidad que depende de la legislación estatal y no de una exigencia constitucional. De ahí que el precepto estatutario recurrido no pueda producir el efecto de vincular a futuros legisladores estatales, pudiendo entenderse como tal la decisión de la Generalitat de participar en tales órganos si ello está previsto en la legislación estatal. La impugnación de la letra a) de este precepto se rechaza aduciendo que no puede basarse en la mera posibilidad de que una potestad constitucionalmente legítima sea utilizada de un modo inconstitucional. Por su parte, la impugnación de la letra c) se rebate aduciendo que la propia demanda admite que este precepto es constitucional siempre que se respete el principio de unidad de cuenca. Añade que de la dicción del precepto se deduce que no contiene un mandato al legislador, sino una remisión plena al mismo.

El art. 117.4 EAC –afirma el Abogado del Estado– únicamente articula un mecanismo de colaboración a través de la técnica del informe preceptivo, la cual no altera la titularidad competencial al tratarse de un informe previo, no vinculante y ni siquiera determinante.

La impugnación del art. 144.1 g) EAC también se rechaza en su totalidad, señalando, en primer lugar, que el recurso se limita a reprochar el uso de la técnica del blindaje competencial sin mayor desarrollo argumental, lo cual lleva al Abogado del Estado a

remitirse a las alegaciones que en relación con este punto se realizaron en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, y aduciendo, en segundo lugar, que no existe inconveniente constitucional a la misma, puesto que se trata de competencias ejecutivas en un ámbito –los vertidos– que se integra en la materia de medio ambiente.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza remitiéndose a lo señalado respecto del art. 117.1 EAC.

d) El Abogado del Estado rechaza también los diversos motivos de impugnación del art. 128.3 EAC, relativo a las denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad. Tras recordar las reglas de distribución de competencias en materia de denominaciones de origen establecidas en la STC 112/1995 y, concretamente, la posibilidad que el Estado pueda ordenar las denominaciones de alcance supracomunitario con base en el art. 149.1.13 CE, propone una interpretación de conformidad del precepto impugnado en el sentido de que las leyes a las que remite el mismo son leyes estatales, de modo que es al Estado al que le corresponde atribuir a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de las facultades de gestión y control mencionadas en el mismo. Desde esta perspectiva, el precepto estatutario impugnado carecería de eficacia hasta que el legislador estatal atribuyese a la Generalitat el ejercicio de las mencionadas facultades de gestión y control. Finalmente y por lo que respecta al inciso final del art. 128.3 EAC, se considera que la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión no predetermina ni la forma ni los efectos de la misma ni produce desplazamiento competencial alguno.

e) Las alegaciones del Abogado del Estado en relación con el título VI EAC comienzan señalando que la demanda coincide básicamente con el planteamiento sostenido por la representación del Gobierno central en el recurso 8045-2006 en el sentido de que los Estatutos deben ceder ante la preeminencia competencial de la LOFCA, norma a la que la Constitución se remite expresamente para regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Aunque el establecimiento de ciertos principios de la Hacienda de la Generalitat tiene una evidente conexión con el contenido propio de los Estatutos, el Abogado del Estado considera que la doble condicionalidad a la que se refería en el recurso 8045-2006 al tratar el tema del Poder Judicial es predicable de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. Ello supone que si el EAC recoge preceptos inconciliables con la LOFCA los mismos carecen de eficacia mientras no se recojan en la ley orgánica específica.

El Abogado del Estado descarta que las atribuciones de competencias en materia de financiación a una Comisión Mixta (art. 201.3, en relación con el art. 210 EAC) vulneren el principio de reserva de ley en materia tributaria y la competencia estatal para definir el modelo de financiación a través de ley orgánica. Señala que las concretas facultades que se atribuyen a la Comisión son puramente ejecutivas o de establecimiento de mecanismos de colaboración, sin que le corresponda el desarrollo de todo el modelo de financiación autonómica.

Por lo que se refiere al art. 203.6 EAC, el Abogado del Estado pone de manifiesto que este precepto no sólo condiciona la capacidad normativa tributaria a los principios de equidad y eficiencia, sino que también debe basarse en ellos, lo que no implica sustituir las normas constitucionales que le son de aplicación.

Y, en relación con el art. 206.3 y 5 EAC, expone que la Constitución no predetermina un modelo concreto de financiación ni un preciso equilibrio inalterable entre los tres principios que lo informan –autonomía, solidaridad y coordinación–, pudiendo los Estatutos de Autonomía establecer límites a la solidaridad en garantía de la suficiencia financiera. A ello añade que, en cualquier caso, este precepto carece de virtualidad en tanto no se precise en la LOFCA, cuyos mecanismos de solidaridad no pueden ser desplazados por el EAC.

El Abogado del Estado también niega que el establecimiento de límites a los mecanismos de nivelación y el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español (disposición adicional tercera EAC) resulten contrarios al principio de solidaridad. Así, afirma que lo primero es una evidente plasmación del equilibrio entre los principios de solidaridad y autonomía financiera y lo segundo puede ser complementado con otros criterios que hagan al modelo de financiación, globalmente considerado, solidario.

Respecto de los arts. 202.2 y 203.1 EAC, señala que en el propio recurso se vierte una interpretación conforme a la Constitución, al mencionar que los recursos de que disponga la Generalitat sólo pueden emplearse en el desarrollo y ejecución de las competencias que le correspondan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña fue registrado el 12 de diciembre de 2006 y en el mismo se solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) El escrito se inicia con unas consideraciones preliminares que, por un lado, pretenden poner de relieve que el recurso va más allá del acuerdo del Consejo de Gobierno que decidió interponerlo y que, por otro, instan su inadmisibilidad en los supuestos en que la impugnación carece de fundamentación. Por lo que respecta a la primera cuestión, se contrasta el acuerdo del Gobierno autonómico de 5 de octubre de 2006 con el escrito de interposición del recurso para llegar a la conclusión que este se refiere a preceptos del título I EAC (arts. 15-54), a la tipología y alcance territorial de las competencias (arts. 110-115) y a diversos preceptos relativos al Poder Judicial en Cataluña y a la Administración de Justicia (arts. 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107) que no fueron mencionados en dicho escrito y que, por lo tanto, no puede considerarse que son objeto de recurso. Por otra parte, se considera inadmisibile la impugnación del Gobierno recurrente cuando ésta es genérica y sin fundamentación, puesto que ello vulnera el art. 33.1 LOTC y el deber de colaboración con la jurisdicción del Tribunal reconocido jurisprudencialmente (STC 36/1994).

b) La representación procesal del Parlamento de Cataluña comienza sus alegaciones en relación con el principio de bilateralidad señalando que la literalidad del art. 3.1 EAC desmiente que dicho principio constituya el criterio esencial de las relaciones entre la Generalitat y el Estado, pues ni es el único principio, ni se cita en primer lugar, de modo que no hay reparo constitucional en referirse de modo abstracto y genérico a los principios de multilateralidad, bilateralidad y a los restantes principios reflejados en dicho precepto. En el caso de los dos primeros, se señala, además, que se trata de principios complementarios que constituyen elementos vertebradores de todo Estado compuesto.

Respecto de la impugnación del art. 174.3 EAC el Parlamento de Cataluña esgrime que los argumentos aducidos en el recurso son bastante confusos y no especifican el precepto constitucional vulnerado, con lo cual no se cumplen las exigencias del art. 33 LOTC.

En relación con el art. 183 EAC se señala que la existencia de una comisión bilateral Estado-Generalitat no es nueva y, sobre todo, no plantea problemas de constitucionalidad, habida cuenta que se trata de un órgano de participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afectan a esta última, así como de un marco permanente de relación e intercambio de información entre ambas Administraciones respecto a las respectivas políticas públicas. En ningún caso, además, las funciones de dicha comisión pueden dejar sin efecto o sustituir las decisiones que deba adoptar el Estado en ejercicio de sus competencias.

Por su parte, la disposición adicional segunda EAC se reputa plenamente constitucional, puesto que no supone que los informes determinantes de la Generalitat sean vinculantes para el Estado, sino que se limita a señalar el deber de este último de explicitar en el seno de la Comisión Bilateral los motivos por los que se ha apartado de los criterios indicados por la Generalitat en su informe. La disposición impugnada no supone, pues, ninguna merma en la capacidad de decisión del Estado, sino una simple garantía de que, en el ejercicio de las competencias por parte del Estado, éste disponga del conocimiento adecuado de los intereses de la Generalitat en determinados supuestos.

Finalmente, en el caso de la impugnación del art. 210 EAC la representación procesal del Parlamento se remite a las alegaciones formuladas en relación con la impugnación del sistema de financiación de la Generalitat de Cataluña (antecedente núm. 121 de la STC 31/2010).

c) La representación del Parlamento de Cataluña no ha formulado alegaciones sobre la cuestión relativa al régimen de distribución competencial previsto en el EAC, habida cuenta de que, como se ha señalado anteriormente, la voluntad de impugnar los artículos 110-115 EAC no figura en el acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de 5 de octubre de 2006.

En relación con la impugnación de los artículos relativos a la gestión del agua, el Parlamento rechaza la impugnación del art. 117.1 EAC aduciendo que la doctrina constitucional pretendidamente vulnerada, bien no existe, bien debe ser relativizada, ya que fue establecida con motivo de un recurso contra la Ley de aguas y no contra un precepto estatutario. Además, en el caso de la STC 227/1998 lo que el recurrente presenta como el contenido del art. 149.1.22 CE se corresponde en realidad con otros títulos competenciales (arts. 149.1.8, 149.1.13 ó 149.1.18 CE). También rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC, porque pretende de este Tribunal un pronunciamiento interpretativo cuando el propio recurrente admite que existe una interpretación del precepto conforme con la Constitución.

Respecto del art. 117.3 EAC, el escrito del Parlamento de Cataluña señala que la previsión genérica de la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales no priva al Estado de la competencia para regular dicha participación ni entraña desviación respecto de la función del Estatuto como norma institucional básica. En el caso de la letra a) de dicho precepto, el Parlamento añade que el propio Gobierno recurrente reconoce que la norma puede ser interpretada de conformidad con la Constitución, más allá de que la interpretación que se hace de la misma no se considera mínimamente sostenible. Por lo demás, considera que la letra c) del art. 117.3 EAC se limita a recoger una previsión genérica, cuyo alcance y desarrollo concreto corresponde determinar al legislador estatal.

A continuación, entendiendo que la técnica del informe previo y preceptivo está plenamente justificada a la luz de la repercusión que los trasvases de cuencas pueden tener sobre las competencias autonómicas, rechaza la impugnación del art. 117.4 EAC.

Para el Parlamento no hay obstáculo constitucional para que, como hace el art. 144.1 g) EAC, un Estatuto precise el alcance y contenido de una competencia autonómica. Para contestar la impugnación del segundo inciso de este precepto, realiza una remisión a las alegaciones formuladas en relación con el art. 117 EAC, añadiendo simplemente que no existe impedimento constitucional para atribuir a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas, sin que el contenido de la Ley de aguas pueda constituir un límite al Estatuto. A mayor abundamiento, añade que, dada la situación de Cataluña, es difícil que pueda producirse algún tipo de repercusión o efecto extrajurídico en otras Comunidades Autónomas.

Finalmente, la impugnación del art. 169.6 EAC se rechaza por considerar, una vez más, que la falta de mención de una competencia estatal que pueda confluir o influir sobre el mismo espacio físico no invalida la atribución competencial estatutaria, al margen de que el art. 149.1.22 CE no es la única competencia estatal que pueda aparecer en concurrencia con la competencia autonómica en relación con el transporte fluvial.

d) La representación del Parlamento de Cataluña también rechaza la impugnación del art. 128.3 EAC. Aun pareciendo lógico y habiendo sido aceptado jurisprudencialmente que las competencias sobre las denominaciones de origen supracomunitarias pertenecen al Estado, el hecho de no tratarse de una materia reservada al art. 149.1 CE posibilita que los Estatutos puedan atribuir a las Comunidades Autónomas competencias en este ámbito, siempre que no se perjudique la competencia estatal. Este sería el caso del precepto impugnado, que atribuye a la Generalitat únicamente unas facultades concretas, condicionando su alcance a lo que puedan establecer las leyes estatales. Por lo que respecta, finalmente, a la participación de la Generalitat en los órganos de las denominaciones supracomunitarias y en el ejercicio de sus facultades de gestión se señala que se trata de algo ya previsto desde los decretos de traspaso y cuya concreta plasmación corresponde hacer al legislador estatal.

e) Las alegaciones del Parlamento de Cataluña en relación con el sistema de financiación comienzan con unas consideraciones generales que pretenden contrarrestar lo que, en su opinión, constituye el punto de partida de la demanda: la existencia de un modelo cerrado de financiación en que la Constitución y la LOFCA niegan la capacidad de los Estatutos para establecer un modelo de financiación propio. Frente a ello, los representantes del Parlamento autonómico consideran que la Constitución establece un

modelo abierto de financiación. El Estado autonómico no implica necesariamente un modelo homogéneo del conjunto de Comunidades Autónomas, ni con respecto al nivel competencial ni en relación con los mecanismos de financiación.

El Estatuto ha desarrollado, a partir de la experiencia acumulada, un modelo nuevo plenamente respetuoso con los principios de solidaridad y coordinación, que al mismo tiempo garantice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña, definida como la existencia real de la posibilidad de que la Comunidad pueda adoptar decisiones sobre la obtención de recursos económicos y, evidentemente, sobre el propio gasto. Posibilidad que no existe cuando la capacidad para intervenir en la determinación de los ingresos no es significativa en relación con el volumen total de recursos de que dispone la Comunidad misma; ni tampoco cuando el margen de libre disposición del gasto no es significativo en relación con el volumen total de éste.

Un segundo grupo de razonamientos se dirige a demostrar que el Estatuto respeta plenamente el principio de solidaridad. En este sentido, el Parlamento afirma que el desequilibrio territorial y la disparidad de dotación de capital público de que disponen las diversas Comunidades Autónomas sólo puede solucionarse a través de técnicas redistributivas que se engloban en el capítulo destinado a garantizar la solidaridad. Con esta finalidad, el art. 157.1.c) CE establece, entre los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, las transferencias de un fondo de compensación (cuyo objetivo se define en el art. 158.2 CE), y otras asignaciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Y aunque el Tribunal ha manifestado que el objetivo de corregir desequilibrios territoriales no se agota con los instrumentos expresos en la Constitución (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), tal afirmación no implicaría que la solidaridad constituya un concepto limitado que confiera al Estado la capacidad para incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Lo que la Constitución establece es que la solidaridad es una carga del Estado que éste debe asumir respetando la autonomía financiera de los otros entes territoriales.

Argumenta la representación del Parlamento catalán que el Estatuto no establece límites a la solidaridad, sino que, respetándola, determina cuál es el margen de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, es decir, en qué términos y con qué límites el Estado puede incidir en la financiación de Cataluña sin alterar su nivel de autonomía. Ahora bien, en la medida en que la solidaridad es un principio que limita la autonomía financiera en virtud del art. 156.1 CE, el Estatuto necesita reconocer dicho principio, lo que no sería ninguna novedad: el art. 45 del Estatuto de 1979 ya determinaba cómo debía calcularse la aportación de Cataluña a la solidaridad interterritorial, siendo el porcentaje de participación en los ingresos del Estado el instrumento que permitiera hacer efectivos los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad, en la medida en que la fijación del porcentaje se tenía que negociar a partir de los criterios establecidos por el citado art. 45 en su apartado 1, entre los cuales se encontraban el esfuerzo fiscal y la renta por habitante, que son dos de los elementos que los recurrentes consideran contrarios al principio de solidaridad.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña también sostienen que el Estatuto respeta el principio de coordinación con la Hacienda estatal, al cual vincula el art. 156.1 CE la autonomía financiera, lo que, además, habría de relacionarse con una serie de competencias reservadas al Estado, como las relativas a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la Hacienda general (art. 149.1.13 y 14 CE). Además, el art. 157.3 CE permite al Estado regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que surjan y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades y el Estado.

Los preceptos impugnados establecen un conjunto de previsiones sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en términos de participación, colaboración y coordinación, que serían respetuosas con la Constitución y, especialmente, con los principios que inspiran el sistema de financiación. Tampoco puede aceptarse que el Estatuto imponga un modelo de relación al Estado al margen de éste mismo, ya que, por un lado, el Estatuto es aprobado también por las Cortes Generales, forma parte del ordenamiento jurídico del Estado y éste debe ampararlo como consecuencia de su vinculación positiva a la Constitución.

La representación del Parlamento de Cataluña prosigue sus alegaciones negando que la LOFCA constituya un parámetro de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía. También pone de relieve que los recurrentes ignoran que la disposición final de la LOFCA prevé que sus normas se interpreten armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos, y que el Tribunal Constitucional ha manifestado que esa interpretación armónica resulta lógicamente obligada (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Considera que la negación por los demandantes de que los Estatutos y la LOFCA deban interpretarse armónicamente tendría una finalidad muy concreta en su discurso: la exigencia de una interpretación armónica impediría entender que la LOFCA sea un parámetro de constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, con lo que uno de los argumentos principales del recurso carecería de valor. Frente a ello se señala que tanto la LOFCA como el Estatuto se integran en el bloque de la constitucionalidad, por lo que la interpretación armónica resulta lógicamente obligada. Es más, el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero también es una norma del Estado, que debe reconocerla y ampararla como parte integrante de su ordenamiento jurídico de acuerdo con el art. 147.1 CE. Por consiguiente, no pueden contraponerse el Estatuto y la LOFCA.

A continuación, el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña se refiere a la autonomía financiera reconocida por la Constitución a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y menciona la doctrina constitucional que conceptúa la Hacienda privativa de aquéllas como una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2). Reiterando el examen de las previsiones del art. 157.3 CE, se apunta que éste establece una situación facultativa, de forma que, para completar la configuración de las competencias financieras autonómicas, se habilita al legislador estatal para poder actuar si lo cree conveniente, lo que tendría dos importantes implicaciones: de un lado, las normas estatutarias relativas al sistema financiero autonómico pueden aplicarse aunque no exista la ley orgánica del art. 157.3 CE; de otro, dicha ley debe tener en cuenta el contenido de los Estatutos de Autonomía, que son las normas idóneas para establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, incluidas las financieras. De ello infieren los Letrados del Parlamento que, en una eventual contradicción entre Estatuto y ley orgánica del art. 157.3 CE, si la regulación estatutaria se halla dentro de los límites establecidos por la Constitución, debe ceder la ley orgánica y, por lo tanto, cabría concluir que los Estatutos de Autonomía se pueden constituir en parámetro de constitucionalidad de la mencionada ley, pero ésta no puede serlo de los Estatutos. En este sentido, se cita la doctrina sentada en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9.

Realizadas estas consideraciones generales en respuesta a los argumentos empleados por el Gobierno de La Rioja, los representantes del Parlamento catalán exponen sus alegaciones en torno a las concretas impugnaciones.

La impugnación de los artículos 201, 210 y de la disposición adicional cuarta EAC es preventiva, puesto que se basa en una serie de consecuencias que pudieran derivarse de los mismos. Desde un punto de vista material, los argumentos del Gobierno de La Rioja pueden agruparse en dos bloques: uno relativo al art. 201.3 en relación con el art. 210 EAC, y otro correspondiente al art. 201.4 en relación con la disposición adicional cuarta EAC. Por lo que respecta al primer bloque, la regulación estatutaria de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat permite rechazar la pretendida vulneración del principio de coordinación (art. 156.1 CE) y la creación de un modelo de soberanía financiera compartida. Dicha Comisión y el Consejo de Política Fiscal y Financiera operan en ámbitos distintos, siendo posible realizar una interpretación sistemática de los artículos 201.3 y 210 EAC en el sentido de que el desarrollo de las previsiones contenidas en el título VI EAC corresponde a la Comisión Mixta dentro del marco de competencias de ésta y sin perjuicio de que la formalización de sus acuerdos requiera la intervención de otros órganos.

Respecto del segundo bloque de argumentos, la representación del Parlamento de Cataluña considera que el Gobierno de La Rioja realiza una interpretación torticera del art. 201.4 EAC que prescinde de su literalidad y la invocación expresa del art. 138.2 CE. A

su vez, la referencia de la disposición adicional cuarta EAC a la evaluación del cumplimiento del art. 201.4 EAC pone de relieve el carácter proporcional del mismo.

Los representantes del Parlamento autonómico consideran contradictorio que se aduzca la LOFCA como único parámetro de control del artículo 202.3 b) EAC y de las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima EAC cuando en otro momento de la demanda se reconoce que los Estatutos pueden enumerar y desarrollar en cierta medida las fuentes de financiación autonómica. Al margen de ello, la interpretación de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE sirve a esta parte para defender que al Estado le corresponde la regulación del ejercicio de las competencias financieras, pero no la determinación de los recursos autonómicos, que debe hacerse necesariamente en los Estatutos. Ello implica que el Estatuto es la norma idónea para determinar el grado de participación en los recursos tributarios del Estado, sin perjuicio de que difiera la concreción del alcance de la cesión a una ley posterior, ley que es debida no porque se establezca una imposición ilegítima al Estado, sino porque lo dispone el Estatuto de acuerdo con la Constitución.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales mencionadas la representación del Parlamento de Cataluña se limita a poner de relieve la coincidencia con la disposición adicional sexta del EAC de 1979, cuya constitucionalidad fue confirmada en la STC 181/1988.

En respuesta a las alegaciones de la demanda relativas al artículo 204.1 y 4, y a la disposición final segunda EAC, el Parlamento de Cataluña recuerda que el art. 156.2 CE prevé que los propios Estatutos contemplen la posibilidad que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado en la gestión de los recursos tributarios estatales. Dicha previsión, que impide que la LOFCA desplace a los Estatutos en este punto, no afecta a la categoría normativa del tributo y conlleva que lo dispuesto en el Estatuto sea plenamente compatible con el art. 19.2 LOFCA. Por su parte, la previsión del art. 204.4 y de la disposición final segunda EAC tampoco se considera contraria a este último precepto, puesto que la ley prevista en el art. 204.4 EAC no es una norma que establezca la regulación sustantiva del sistema tributario, sino la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, organismo que se integra en las instituciones de autogobierno de esta Comunidad Autónoma.

El Parlamento considera que la impugnación del art. 205 EAC se limita al primer párrafo de este precepto, que prevé que la Generalitat debe asumir la revisión económico-administrativa de los actos de su propia Administración tributaria. Y añade que no existe contradicción con el art. 20.1 b) LOFCA, ya que la asunción de dicha función deriva de la delegación de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos por parte del Estado. Por otro lado, en la medida en que se trate de una atribución competencial, no hallándose la materia concreta reservada al Estado por el art. 149.1 CE, nada impide su asunción estatutaria por la Comunidad Autónoma.

También resulta prematura la impugnación del art. 206.3 y 5 EAC, puesto que no se define exactamente qué es el esfuerzo fiscal similar. Paralelamente el Parlamento catalán rechaza que el art. 206.3 EAC vulnere el art. 158.1 CE, ya que lo que prevé el primer precepto es una limitación a la autonomía financiera de la Generalitat en beneficio del conjunto de Comunidades Autónomas, sin que ello limite la capacidad del Estado para establecer la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Por lo que se refiere al art. 206.5 EAC, se considera que los límites a la solidaridad previstos en el mismo impiden que el sistema de financiación sea contrario al art. 40.1 CE y, concretamente, al principio de equidad. La cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 11 de noviembre de 1999 también sirve para concluir que el sistema de solidaridad debe reducir las diferencias, pero no eliminarlas, puesto que lo contrario sería un privilegio para determinados territorios y un desincentivo para otros.

9. El Gobierno de la Generalitat, por escrito registrado el 12 de diciembre de 2006, solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

a) La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat sostiene que en el Estatuto impugnado no se produce extralimitación alguna en su contenido. Para

ello parte de que el Estatuto es una norma institucional básica que tiene un triple contenido: uno necesario e indisponible determinado por los arts. 147.2 y 69.5 CE; otro previsto por la Constitución, pero disponible para el legislador estatuyente, integrado por los arts. 3.2, 4.2, 133.2, 156.2, 145, 152.1 y 152.3 CE; y finalmente, un contenido no previsto expresamente por el texto constitucional, pero directamente conectado con la función constitucional del Estatuto como norma institucional básica, que incluye, entre otras cosas, las relaciones de las instituciones autonómicas con los ciudadanos y con las instituciones estatales y autonómicas. En su opinión, ninguno de los preceptos del nuevo Estatuto se encuentra al margen de estos contenidos constitucionalmente legítimos.

Para el Gobierno de la Generalitat, el EAC tampoco incide en lo que la demanda denomina contenido negativo de los Estatutos. En este sentido, analiza en primer lugar la relación entre los Estatutos y las reservas específicas de ley orgánica contenidas en la Constitución. Siendo los Estatutos aprobados por ley orgánica, considera que las normas estatutarias que inciden en materias reservadas a la ley orgánica cumplen las exigencias procedimentales de esta fuente del Derecho. Tales previsiones estatutarias constituyen normas específicas para la Comunidad Autónoma que deberán ser recogidas posteriormente por la correspondiente ley orgánica, puesto que es el legislador orgánico estatal quien se ha comprometido a ello. En la medida, sin embargo, en que lo anterior debe entenderse sin perjuicio del principio según el cual los Estatutos no pueden sustituir a otras leyes orgánicas a las que la Constitución ha reservado un contenido propio, resulta necesario atender al contenido propio de estos enunciados constitucionales y diferenciar entre un ámbito de «reserva absoluta» y otro de «reserva relativa». Se trata de reservas enunciadas en términos genéricos y en las que puede distinguirse un núcleo, sin el cual la materia reservada a la ley orgánica no sería reconocido o quedaría vacía de contenido propio, así como un halo, contorno o zona de penumbra, que abarca otros posibles contenidos. En esta zona de penumbra el legislador orgánico dispondría de un cierto margen para intervenir, disponibilidad que también debería reconocerse al legislador estatuyente en función de distintas, pero también legítimas, opciones de desarrollo constitucional, una de las cuales se plasmaría en el Estatuto de Autonomía recurrido.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña recuerda que cuando el Tribunal Constitucional se ha hallado ante una supuesta antinomia entre un precepto estatutario y otro de una ley que ha considerado amparado por una remisión constitucional, nunca ha declarado la inconstitucionalidad del Estatuto (*vgr.* STC 56/1990, de 29 de marzo). Esta solución integradora encontraría su equivalente en la aparente colisión entre los preceptos protegidos por sendas reservas constitucionales (*vgr.* arts. 147.2 y 122.1 CE).

Atendiendo a la apuntada distinción en la intensidad de la reserva constitucional de ley orgánica, el Gobierno de la Generalitat sostiene que cuando algún precepto estatutario se aleja del núcleo de reserva debería primar el que se inscribe dentro del núcleo de la reserva absoluta, debiendo darse primacía a la norma, sea la ley orgánica o el Estatuto, que cumple el mandato constitucional. Si el precepto estatutario se encuentra en una situación de precedencia temporal, resultaría inaplicable hasta tanto se adapte la ley orgánica al sentido apuntado por el Estatuto. En cambio, si ninguna de las dos previsiones se encuentra dentro del núcleo de la reserva, entonces debería primar la mayor resistencia del Estatuto si la otra norma es posterior y, si es anterior, la fuerza activa del Estatuto determinaría la inaplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del precepto de la ley orgánica contrario al Estatuto, recayendo en el legislador estatal el deber de adecuar esa norma en la medida en que resulte incompatible con el Estatuto. Las dos voluntades concurrentes en la aprobación del Estatuto habrían convenido en la regulación de contenidos ajenos al art. 147.2 CE, sin invadir reservas constitucionales, por lo que este contenido no necesario impediría, bajo tacha de inconstitucionalidad por antiestatutaria, una regulación estatal unilateral en sentido contrario al pactado en el Estatuto.

En el caso del Estatuto ahora controvertido, sostiene la representación del Gobierno de la Generalitat que no puede imputarse al Estatuto la invasión de la reserva material formulada por la Constitución a favor de las leyes orgánicas. Sin perjuicio de un posterior análisis de los supuestos específicos en los que se concreta esta imputación, el escrito de

alegaciones del Gobierno catalán avanza que el Estatuto, en tanto que norma institucional básica, no sólo puede, sino que debe incorporar determinadas referencias a materias y órganos que hallan su regulación sustantiva en esas leyes orgánicas, siendo así que esas referencias se han mantenido en la vertiente externa de las reservas constitucionales a favor de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de financiación de las Comunidades Autónomas. En tanto que ley orgánica estatal, el Estatuto podría legítimamente complementar al propio legislador orgánico condicionándolo externamente en algunos aspectos concretos. Así lo demostrarían las previsiones sobre determinadas materias reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas contenidas tanto en el Estatuto de Cataluña de 1979 como en otros textos estatutarios.

Las alegaciones del Gobierno autonómico también rebaten la pretensión de los recurrentes que afirman que los Estatutos de Autonomía no pueden contener catálogos de derechos. Para ello se aduce que los derechos y principios rectores estatutarios se conectan y están relacionados con el sistema de distribución de competencias, esto es, con un contenido necesario de los Estatutos. Por otro, también se señala que los derechos tienen una dimensión objetiva que hace que los mismos se proyecten sobre la actuación de todos los poderes públicos autonómicos. A ello se une que, como establece el art. 37.4 EAC, dicho catálogo no supone ninguna alteración del sistema de distribución de competencias ni ningún cuestionamiento de los derechos fundamentales, que salvaguardando los arts. 81.1 y 149.1.1 CE pueden ser desarrollados por las Comunidades Autónomas con competencias en materias afectadas por los mismos.

Por último, el Gobierno catalán también rebate que los Estatutos no puedan, como aducen los recurrentes, definir y concretar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma. Partiendo de que el art. 147.2.d) CE no fija ningún criterio metodológico para asumir las competencias autonómicas ni impide un mayor o menor grado de densidad normativa en la definición de las materias sobre las que se proyectan, y de que el legislador estatuyente tiene que interpretar los preceptos constitucionales que regulan esta materia, se considera que los Estatutos no sólo atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas, sino que también delimitan, desde su vertiente negativa, las competencias que permanecen en sede estatal y las que revierten al Estado. En el caso concreto de las competencias que se definen como exclusivas en el Estatuto, se señala que el propio Estatuto prevé que deberán respetarse las competencias que la Constitución atribuye al Estado, por lo cual no es posible deducir que se excluya toda competencia estatal. Por lo que respecta a las competencias compartidas, se señala que no se impide que el legislador estatal fije las bases con criterios que pueden variar en función de las diversas materias. La novedad del Estatuto en este punto está en que respecto de Cataluña tendrán la condición de legislación básica únicamente los principios o común denominador normativo que cumplan la condición de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. En este sentido, también se destaca que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido tanto la posibilidad de que el Estado disponga de reglas básicas diferenciadas para distintas Comunidades Autónomas, como que las bases no sean de aplicación en determinadas Comunidades cuando ello resulte de la Constitución o del Estatuto (SSTC 214/1989, 140/1990, 109/1998, 30/2000 y 222/2006).

b) Tras dar respuesta a las consideraciones generales incluidas en el recurso de amparo, el escrito de alegaciones presentado por la representación procesal del Gobierno catalán procede a responder las alegaciones de contenido material, comenzando, en paralelo al recurso presentado, por el examen del artículo 3 EAC y del principio de bilateralidad. La bilateralidad –afirma– es uno de los principios de la amplia red de relaciones entre las diversas Administraciones públicas que llenan de contenido el principio general de colaboración que se deriva del principio de lealtad institucional y que incluye el principio de multilateralidad que el artículo 3 menciona expresamente.

En este mismo orden de cosas indica que la participación de la Generalitat en los procesos de toma de decisión y en las instituciones estatales responde a la necesidad de

ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados. Por lo demás —añade— el Estatuto recoge los instrumentos bilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ya estaban previstos en nuestro ordenamiento jurídico, sin que, en términos generales, tal incorporación resulte contraria a la Constitución. En primer lugar, porque el propio Estatuto indica de forma clara que la participación en los órganos y mecanismos de colaboración en ningún caso puede suponer una afectación del sistema de competencias. En segundo lugar, porque no se pretende que los acuerdos adoptados en el marco de los instrumentos multilaterales o bilaterales de colaboración se impongan sobre la voluntad de los que constitucionalmente tienen atribuida la competencia para adoptarlos. Y finalmente, porque la regulación estatutaria de los efectos de dichos instrumentos permite afirmar que no impiden que se acuda a los instrumentos de carácter multilateral cuando ello sea constitucionalmente necesario, ni permitan que esa relación bilateral pueda perjudicar el interés de terceros.

A continuación procede a analizar cada uno de los instrumentos de cooperación bilateral recogidos en el Estatuto, pues, según señala, todos ellos han sido cuestionados en el escrito de interposición del recurso. En concreto y, por lo que se refiere expresamente al presente recurso de inconstitucionalidad, la representación procesal del Gobierno catalán sostiene en relación con el art. 183 EAC que la Comisión Bilateral Estado-Generalitat no se configura como un mecanismo de colaboración que condicione el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado al previo acuerdo con la Generalitat. El precepto impugnado se limita a prever un órgano de colaboración de carácter general y permanente que permite que la Generalitat defienda sus competencias e intereses en el ejercicio de las competencias estatales. En la regulación de las funciones de dicho órgano también se tiene en cuenta el alcance de las competencias autonómicas, distinguiéndose entre la mera deliberación, la facultad de formular propuestas o la posibilidad de alcanzar acuerdos en los casos que corresponda, respetando en todo caso el sistema de distribución de competencias. No se autoriza, frente a lo que afirma el recurrente, que el sistema de fuentes sea sustituido por decisiones de dicha Comisión. También se defiende que la misma pueda deliberar y realizar propuestas en relación con proyectos de ley o programaciones económicas que incidan singularmente en el ámbito de competencias e intereses de la Generalitat, lo cual tampoco niega la capacidad de Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, la decisión que estime adecuada.

Por lo que respecta a la disposición adicional segunda EAC, el Gobierno de la Generalitat señala que lo único que prevé es la necesidad de que el Estado motive en el seno de la Comisión bilateral las razones que le llevan a discrepar de un informe determinante de la Generalitat en los supuestos en que éste esté previsto. No se trata, pues, de establecer que la decisión de la Generalitat sea vinculante para el Estado, sino de garantizar que el ejercicio de las competencias estatales pondere adecuadamente los intereses implicados.

En referencia a la técnica de los informes o las posiciones determinantes y, en concreto, al art. 186 EAC, relativo a la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, el Gobierno catalán defiende la constitucionalidad de este artículo a partir de la invocación de la STC 165/1994 y de la Ley 2/1997, de 3 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. El Estatuto no pretende sustituir este marco multilateral de relación, sino se limita a establecer meros principios que deberán ser objeto de desarrollo por el legislador estatal. Sólo cuando la posición estatal afecte a competencias exclusivas de la Generalitat o cuando de ella puedan derivarse consecuencias administrativas o financieras especialmente relevantes se establece que la posición de la Generalitat será determinante, lo cual no supone que la misma se anteponga a la voluntad del Estado, sino que únicamente le obliga a motivar en el marco de la Comisión bilateral las razones por las que no acoge dicha posición. Finalmente, se recuerda que otros Estatutos también incorporan regulaciones similares.

El último de los instrumentos de participación a los que se alude son los informes previos y preceptivos al ejercicio de competencias estatales. Al igual que en los demás

casos, a través de esta técnica no se pretende alterar el sistema de distribución de competencias, sino posibilitar la participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales.

c) Con carácter previo al examen de los preceptos que afectan al ámbito competencial de La Rioja, el Gobierno de esa Comunidad realiza una serie de consideraciones sobre la definición y distribución de competencias en el EAC que parten de las alegaciones en torno a los límites al contenido de los Estatutos de Autonomía en este ámbito que han sido recogidas en el antecedente 19. A continuación, se centra en la consideración de los artículos relativos a la gestión del agua.

Partiendo de ello el Gobierno de la Generalitat rechaza la impugnación del art. 117.2 EAC por basarse no en criterios constitucionales, sino en que la norma no es necesaria. Se impugna, en definitiva, una determinada lectura del precepto que, además, no se corresponde a sus propios términos. Las competencias autonómicas se condicionan a los términos establecidos en la legislación estatal, sin que el precepto estatutario prevea nada sobre la intervención de la Comisión bilateral en este ámbito o sobre la marginación de los órganos de cuencas intercomunitarias. También se recuerda que el criterio de la unidad de cuenca es un criterio legal y no un principio inherente al art. 149.1.22 CE, así como que el concepto de dominio público no delimita por sí mismo competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la previsión del art. 117.2 EAC relativa a la posibilidad de que la Generalitat asuma competencias en el dominio público hidráulico en los términos que establezca la legislación estatal puede ser interpretada y aplicada de manera respetuosa con el orden de reparto competencial constitucionalmente establecido.

Por su parte, la impugnación del art. 117.3 EAC es rechazada recordando, en primer lugar, que el Estatuto es una norma de origen dual, estatal y autonómico, que puede contener, en consecuencia, previsiones dirigidas al legislador estatal. Dicho apartado se limita a prever un principio de participación en el ejercicio de competencias estatales que puede ser desarrollado de diversos modos por el legislador estatal y que es absolutamente compatible con una eventual participación equivalente de las demás Comunidades Autónomas. Nada hay, pues, de garantía de una relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma en dicho precepto. Por lo que respecta a la letra a) del art. 117.3 EAC la representación del Gobierno catalán vuelve a poner de relieve el carácter preventivo de la impugnación, así como que el art. 149.1.23 CE fundamenta expresamente las medidas adicionales de protección y saneamiento previstas en el mismo. A su vez, la impugnación de la letra c) se rechaza argumentando que la mención expresa a la legislación estatal impide una lectura de la misma contraria al orden competencial. También se recuerda que el traspaso de diversas funciones ejecutivas y de tramitación administrativa en materia de aguas a la Generalitat de Cataluña y a otras Comunidades, así como su posible delegación impiden considerar que se vulnera el texto constitucional.

La pretendida inconstitucionalidad del art. 117.4 EAC se niega poniendo de relieve que un trasvase en cuencas intercomunitarias afecta a diversas competencias autonómicas y que la técnica de colaboración prevista en el precepto impugnado no supone un menoscabo de las competencias estatales, puesto que se trata de un informe preceptivo y previo, pero no vinculante. A su vez, se recuerda que la doctrina constitucional ha aceptado que el legislador autonómico establezca fórmulas que permitan la colaboración horizontal en el caso de los trasvases (STC 123/2003, con cita de la STC 110/1998). De ello se deduce que con mayor motivo ha de poder hacerlo el legislador estatuyente. Finalmente, se señala que el art. 117.4 EAC no introduce un mecanismo de participación singular de la Generalitat ni impide que dicha participación se extienda a otras Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al art. 144.1 g) EAC la representación del Gobierno de Cataluña pone de relieve que, aun pudiendo ser redundante respecto del art. 117.1 EAC, la definición de la competencia autonómica como compartida pone de relieve que se respeta escrupulosamente el art. 149.1.23 CE. En el caso de la segunda parte del precepto, además de remitirse a lo señalado en relación con el art. 117.3 c) EAC, se señala que el carácter ejecutivo de la competencia autonómica hace innecesario que se cite expresamente la sujeción a la legislación estatal. A su vez, tampoco excluye el carácter coordinado y

armónico de las competencias estatales y autonómicas orientadas a la protección y mejora de la calidad del agua de los ríos.

En relación con el art. 169.6 EAC se señala que la materia transporte fluvial es distinta de la de aguas, lo cual hace innecesaria la cita del art. 149.1.22 CE. A su vez, la explícita limitación de la competencia autonómica al transporte que transcurra íntegramente por Cataluña evita cualquier duda de extralimitación competencial, al mismo tiempo que no niega en modo alguno la existencia de competencias estatales sobre dicha materia.

d) La representación del Gobierno de la Generalitat comienza sus alegaciones sobre la materia denominaciones de origen recordando la diversidad con que los Estatutos de Autonomía han regulado esta competencia, así como la posibilidad que el Estado intervenga en este ámbito en virtud del art. 149.1.13 CE. En su opinión, el precepto impugnado se limita a concretar en este ámbito las previsiones establecidas con carácter general en el art. 115 EAC en relación con el alcance territorial y los efectos de las competencias de la Generalitat. El art. 128.3 EAC no pretende otorgarle parte de las funciones de control que corresponden al órgano de control interno de las denominaciones de origen supracomunitario, sino determinar que es la Administración autonómica aquella bajo cuya tutela actúan tales denominaciones. En la medida, sobre todo, en que las facultades de la Generalitat se circunscriben a los términos que determinen las leyes se considera que el precepto estatutario no puede menoscabar ni las competencias estatales ni las de las restantes Comunidades Autónomas. Finalmente, tampoco la previsión de participación de la Generalitat en los órganos de gestión de las denominaciones supracomunitarias se considera inconstitucional, puesto que se trata de una previsión genérica que debe ser concretada por el propio legislador estatal.

e) Finalmente, el Gobierno de la Generalitat procede a considerar las alegaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativa al régimen de financiación previsto en la EAC.

Señala, en primer lugar, que la dicción concreta del art. 201.3 EAC, al regular la Comisión Mixta Estado-Generalitat no supone vulneración del principio de reserva de ley tributaria, en la medida en que se establece que el acuerdo de dicha Comisión sobre los tributos cedidos se tramitará como proyecto de ley. Igualmente, destaca que esta Comisión, como mecanismo de coordinación bilateral, puede coexistir sin mayores problemas con la participación de la Generalitat en otros órganos multilaterales.

Por lo que se refiere a la asunción autonómica de capacidad normativa sobre elementos esenciales de tributos cedidos (arts. 203.3 y 6 y disposición adicional séptima EAC), la Generalitat destaca, por un lado, la necesidad de una previa intervención del Estado con una ley estatal de cesión que haga efectiva esa asunción de competencias y, por otro, el hecho de que lo previsto es tan sólo la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de esos elementos esenciales. Del mismo modo, en relación con la gestión de los tributos cedidos (arts. 203.4, 204.1 y 4 y 205 EAC), argumenta la Generalitat que la asunción de los concretos actos de gestión sólo se producirá en caso de previa delegación del Estado, que es una posibilidad expresamente prevista en el art. 156.2 CE.

La Generalitat pone de manifiesto, respecto del art. 206.3 EAC, que en el Estatuto no se restringe la solidaridad a unos concretos sectores y que, además, no se excluyen otras formas e instrumentos de solidaridad, limitándose a definir la solidaridad en términos de garantía de prestación de servicios a un nivel similar, siempre que exista un esfuerzo fiscal similar.

En cuanto a la previsión sobre el sistema de nivelación contenida en el art. 206.5 EAC, se argumenta que no puede ser considerado inconstitucional avanzar hacia una concreción de la solidaridad que haga más transparentes los flujos de nivelación entre Comunidades Autónomas que actualmente existen. Por ello, admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que aquélla que aporta fondos sería un privilegio contrario al art. 138.2 CE. Igualmente señala, respecto de la disposición adicional tercera EAC sobre inversiones en infraestructuras, que la previsión estatutaria de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión acumulado por causas de diversas disfunciones del sistema tiene plena cobertura constitucional.

La Generalitat afirma que las previsiones estatutarias en materia de autonomía de gasto (arts. 202.2, 203.1 y 218.1 EAC) son perfectamente constitucionales, careciendo de fundamento la presunción de que no se van a realizar en el ejercicio de las competencias que tiene asumidas.

Por último, también rechaza la Generalitat la impugnación de los preceptos relativos a la financiación de los entes locales (arts. 218.2, 3 y 5; 219.2; 220 y 221 EAC), destacando que la atribución de competencias en esta materia se realiza en el marco de la normativa del Estado.

10. Por diligencia de ordenación de 14 de diciembre de 2006 la Secretaria de Justicia del Pleno del Tribunal Constitucional hizo constar la personación en el procedimiento y la presentación de alegaciones por parte del Abogado del Estado, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, así como la personación del Congreso de los Diputados y del Senado, en estos dos casos sin presentar alegaciones.

11. La Generalitat y el Parlamento de Cataluña en sus respectivos escritos de alegaciones solicitaron la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad, por su conexión objetiva, con el núm. 8045-2006. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 27 de febrero de 2007, comunica que, habiendo tenido conocimiento de que se iba a estudiar en el Pleno la posible acumulación de diversos recursos de inconstitucionalidad al recurso núm. 8045-2006, de cuyo examen está excluido por ATC 26/2007, de 5 de febrero de 2007, considera que no debe intervenir en la resolución de las correspondientes acumulaciones. El Pleno de este Tribunal, por ATC 261/2007, de 24 de mayo, denegó la acumulación.

12. La Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 2 de marzo de 2007, planteó incidente de recusación del Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que fue inadmitido por el Pleno de este Tribunal por ATC 253/2007, de 22 de mayo.

13. El Magistrado don Pablo Pérez Tremps, mediante escrito dirigido a la Presidenta de este Tribunal el 29 de octubre de 2008, manifestó su voluntad de abstenerse en el examen, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que no fue aceptado respecto de éste por ATC 38/2009, de 5 de febrero.

14. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 27 de mayo de 2010, solicitó que el Tribunal se declarara incompetente para proseguir y dictar Sentencia, entre otros, en el presente recurso de inconstitucionalidad, suspendiendo el procedimiento hasta que se haya producido la sustitución de los miembros cuyo mandato esté caducado y de la vacante existente, acordándose no haber lugar a lo solicitado por providencia de 27 de mayo de 2010, confirmada en súplica por ATC 70/2010, de 23 de junio.

15. Por providencia de 14 de diciembre de 2010 se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 de diciembre de 2010.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestiona la constitucionalidad de los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1. g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima, así como la disposición final segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El recurso ordena estos artículos en cuatro bloques temáticos (principio de bilateralidad, gestión del agua, denominaciones e indicaciones geográficas de calidad, y régimen de financiación autonómica).

Para concretar el objeto de análisis de este recurso es preciso, en primer lugar, dar respuesta a la objeción de admisibilidad expuesta por el Parlamento de Cataluña en relación con la impugnación de diversos preceptos.

El Parlamento de Cataluña afirma que en el desarrollo argumental del recurso interpuesto se sostiene que son inconstitucionales el título I (artículos 15 a 54), la tipología y alcance territorial de las competencias (artículos 110 a 115), así como diversos preceptos relativos al Poder Judicial de Cataluña y a la Administración de Justicia (artículos 95.1 y 2, 96, 97, 102.1, 103 y 107), mientras que ninguno de dichos preceptos aparece mencionado expresamente en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de la Rioja, de 5 de octubre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, como argumenta el Parlamento de Cataluña, en la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad se desarrollan determinados reproches de inconstitucionalidad respecto de diversos preceptos no amparados por el Acuerdo del Consejo de Gobierno. Ahora bien, también se destaca en la demanda la voluntad de limitar el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad a aquellos preceptos que afectan de una manera directa al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que son los que se expresan en el suplico de la demanda.

Por tanto, habida cuenta de que existe una plena concordancia entre los preceptos recogidos en el acuerdo del Consejo de Gobierno del que trae causa el recurso y los mencionados en el suplico debe concluirse que la acción procesal en el presente recurso de inconstitucionalidad está claramente determinada y delimitada, y se concreta en los preceptos enunciados previamente que constan en el suplico.

Por otra parte, a los efectos de concretar el objeto de este recurso también debe tomarse en consideración que la STC 31/2010, de 28 de junio, ha declarado inconstitucional y nulo el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del artículo 206, tal y como se dirá más adelante.

2. El Gobierno recurrente impugna los artículos 3.1, 174.3, 183 y 210 y la disposición adicional segunda EAC, con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes, al entender que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado.

Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad, desestimando el recurso entonces presentado, de los siguientes preceptos: el art. 3.1 EAC en el fundamento jurídico 13 y la disposición adicional segunda en el fundamento jurídico 117, y os epígrafes a), b) y f) del art. 183.2, en el fundamento jurídico 116, por lo que procede con remisión a dichos fundamentos jurídicos y dado que los motivos aducidos por el demandante son los mismos, desestimar igualmente la impugnación.

Por su parte, en relación con los arts. 174.3, 183.1, 210.1 y 210.2, epígrafes a), b) y d) EAC la STC 31/2010 declaró que no eran inconstitucionales siempre que se interpretaran en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 111, 115 y 135, respectivamente.

Por lo demás, aunque se impugnan formalmente los arts. 183 y 210 EAC en su conjunto, el Gobierno recurrente, al margen de la impugnación de la existencia misma de la Comisión bilateral y de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente, no ofrece una argumentación concreta referida a cada uno de los apartados y epígrafes, por lo que no procede su consideración individualizada más allá de lo que acabamos de exponer.

3. El recurso de inconstitucionalidad impugna, en segundo lugar, los preceptos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC, que agrupa en torno al tema «gestión del agua», con los argumentos expuestos ampliamente en los antecedentes. Procederemos a dar un trato diferenciado a los referidos preceptos estatutarios según el encuadramiento que les corresponda.

Este Tribunal se ha pronunciado en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la constitucionalidad del art. 117.1, 2 y 4 EAC, en su fundamento jurídico 65, al que procede remitirse íntegramente para desestimar la presente impugnación, ya que los argumentos utilizados en ella son idénticos a los que allí fueron analizados.

Por su parte, en relación con el art. 117.3 EAC, es de destacar que en el fundamento jurídico 65 de la citada STC 31/2010, ya se excluyó que fuera inconstitucional la previsión de que la Generalitat participe «en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias». En ese sentido, respecto de este concreto particular, habrá también que remitirse a dicho pronunciamiento para descartar su inconstitucionalidad.

Ahora bien, adicionalmente el recurso impugna dos epígrafes concretos del art. 117.3 EAC. En primer lugar, el señalado con la letra a), que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, adoptar «medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos». Según señala el recurso estas medidas pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca.

El precepto no es inconstitucional, en cuanto la Generalitat puede adoptar medidas adicionales de protección medioambiental, como, por cierto, reconoce el Gobierno de La Rioja en su recurso. En caso de que mediante su ejercicio se invadiera ilegítimamente otro ámbito competencial sería inconstitucional la concreta actuación, pero no el precepto estatutario que nos ocupa.

El recurrente también impugna el contenido del epígrafe señalado con la letra c) del citado artículo 117.3. Este apartado atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, ejercer las «facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal».

Como en el caso anterior el Gobierno recurrente afirma que es posible considerar la constitucionalidad de este precepto, a pesar de lo cual alega que incluye un mandato vinculante para el legislador estatal en el ámbito de su competencia que sería inconstitucional. Sin embargo, según recuerda el Abogado del Estado, de la dicción del precepto resulta que no hay mandato alguno, sino plena remisión a la legislación estatal, ya que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación.

Por las razones expuestas ha de ser desestimada la impugnación de los apartados a) y c) del art. 117.3 EAC.

4. El recurso también se dirige contra la letra g) del art. 144.1 EAC, que se refiere a la regulación y gestión de los vertidos efectuados en aguas interiores de Cataluña así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad.

De entrada, debemos señalar que, de acuerdo con lo que declaramos en la STC 110/1998, de 21 de mayo (FJ 6), los vertidos deben encuadrarse en el título competencial «medio ambiente», lo que, por otra parte, verifica el precepto, cuyo título es «Medio ambiente, espacios naturales y meteorología», y al medio ambiente se refiere el apartado 1.

El propio Gobierno recurrente, que reconoce esta incardinación de los vertidos en el título competencial medio ambiente, afirma, en primer lugar, que, tratándose de una competencia compartida, la regulación que haga la Generalitat de Cataluña debe respetar las normas básicas dictadas por el Estado en la materia ex art. 149.1.23 CE.

La impugnación del precepto recurrido ha de ser desestimada. Ciertamente el precepto debe leerse en conjunción con el encabezamiento del artículo, el cual, en perfecta adecuación a lo establecido en el art. 149.1.23 CE, caracteriza el medio ambiente como una materia compartida y señala que corresponde a la Generalitat la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

El recurso alega, en segundo lugar, que la atribución a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas —que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro— es inconstitucional.

Si, como hemos dicho, el encuadramiento adecuado de la materia «vertidos» es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la «legislación básica», pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace [STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1 y 4 A)].

En consecuencia este motivo de impugnación debe rechazarse.

5. El Gobierno recurrente sostiene igualmente que el art. 169.6 EAC —«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña respetando las competencias del Estado en marina mercante y puertos»— no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con «marina mercante y puertos», lo que presupone que Cataluña ejerce la totalidad de las competencias en esta submateria, obviando las que corresponden al Estado.

El transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45). Ciertamente la actividad de transporte supone la prestación de un servicio que ha de realizarse sobre una infraestructura (carreteras, ferrocarriles) o sobre una vía natural (aguas fluviales, aguas marítimas).

Si el hecho de que la regulación por el Estatuto de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña se haya realizado con independencia de la titularidad de la infraestructura (art. 169.1 EAC) no ha merecido ningún reproche de constitucionalidad, tampoco ha de merecerlo que la regulación de la competencia exclusiva en materia de transportes marítimo y fluvial no haga referencia a la competencia sobre las aguas. En ninguno de ambos casos se produce la negación de las competencias del Estado.

Por tanto no merece reproche de constitucionalidad que el EAC asuma la competencia sobre transporte marítimo y fluvial que no desborde los límites territoriales de Cataluña siempre que dicha competencia respete las estatales con las que concurra.

En fin, como expusimos en relación con el art. 117.1 EAC en el fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010, el hecho de que se asuma una competencia como exclusiva no supone que esta competencia sea ilimitada. De tal modo que la competencia autonómica en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por Cataluña resulta limitada, además de por las competencias del Estado en marina mercante y puertos, citadas en el texto, por la competencia estatal sobre aguas (art. 149.1.22 CE).

Por tanto la impugnación del art. 169.6 EAC debe desestimarse.

6. El art. 128.3 EAC (denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad) ha sido impugnado alegando que predetermina la acción del legislador estatal, en primer lugar, porque afirma que la Generalitat «ejerce las facultades de gestión y control ... en los términos que determinen las leyes». Algo similar ocurre, en segundo lugar, con la previsión de que la Generalitat «participa en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión», que predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

El primero de estos dos motivos de impugnación fue considerado por la STC 31/2010, en cuyo fundamento jurídico 75 el Tribunal sostuvo que el precepto impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues reconoce que la Generalitat ejercita la señalada competencia en los «términos que determinen las leyes», debiendo entenderse que éstas son ciertamente leyes estatales, pues, en efecto, corresponde al Estado atribuir el ejercicio de tales facultades de gestión y control y especificar la forma que han de llevarse a cabo.

Por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en los consejos reguladores de denominaciones específicas y denominaciones de origen cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalitat de Cataluña debemos indicar que, según establecimos en la tantas veces citada STC 31/2010, FJ 75, que recoge en este punto nuestra doctrina anterior (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4), tal participación

se realizará «de acuerdo con la normativa que se establezca», y que «por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado» (FJ 4). Por lo demás, como hemos establecido en relación con el art. 174.3 EAC –en el que recogíamos a su vez lo afirmado en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 111)–, esta participación no puede condicionar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

Por tanto la doble impugnación del art. 128.3 EAC ha de ser rechazada.

7. El Gobierno de La Rioja recurre, por último, diversos preceptos en materia de régimen de financiación autonómica. Se refiere, en primer lugar, al art. 201 EAC, sin concretar ninguno de sus apartados. Sin embargo, teniendo en cuenta los argumentos para sustentar su inconstitucionalidad, que han sido ampliamente expuestos en los antecedentes, sólo pueden considerarse impugnados los apartados 3 y 4, ambos relacionados con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, único aspecto que se discute.

El art. 201.3 EAC, en relación con el art. 210 EAC, ha sido impugnado señalando que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. Esta alegación, por haber sido sustentada en idénticos argumentos, debe desestimarse con remisión a lo sostenido en el fundamento jurídico 131 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

Se denuncia asimismo la inconstitucionalidad del art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta EAC, por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ya que al amparo de dicha disposición adicional la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña y el reconocimiento de las balanzas fiscales queda en manos de la Comisión Mixta Estado-Generalitat sin que las restantes Comunidades se pronuncien al respecto.

En los fundamentos jurídicos 131 y 134 de la STC 31/2010 hemos analizado el alcance del art. 201.4 EAC, considerando que no vulnera la Constitución. La conclusión ahí alcanzada no resulta alterada por la conexión del art. 201.4 con la disposición adicional cuarta, pues esta última sólo prevé una actuación instrumental de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Asuntos Económicos y Fiscales, cuyas funciones hemos considerado que se acomodan a la Constitución interpretadas según lo señalado en el fundamento jurídico 135 de la STC 31/2010.

Por consiguiente la impugnación del art. 201, apartado 4, en relación con la disposición adicional cuarta, debe rechazarse.

8. El Gobierno de La Rioja aduce que el art. 202.3 b) EAC (en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima) es inconstitucional por cuanto obvia la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, obligando al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

Previamente al examen de las concretas alegaciones de inconstitucionalidad que se realizan procede indicar que, pese a dirigirse formalmente contra el artículo 202.3 b), el recurso no contiene ningún razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad del artículo que, por otra parte, prácticamente reproduce los artículos 157.1 a) CE y 4.1 c) LOFCA, y tampoco argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional undécima. De modo que procede la desestimación de la impugnación de ambos preceptos.

Con relación a la disposición adicional séptima –relación de tributos cedidos–, el recurso señala que esta disposición, no sólo establece para el legislador estatal la obligación de remitir un proyecto de ley a las Cortes, sino que también predetermina el contenido de dicho proyecto de ley, que debe coincidir con el acuerdo de la Comisión Mixta, determinando con ello un condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal sobre la cesión de tributos.

Sin perjuicio de señalar que una disposición similar estaba presente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, así como en la práctica totalidad de los restantes Estatutos, incluido el de La Rioja, en cuanto a la previsión de la adopción de un acuerdo

por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de ley o como Decreto-ley –lo que constituye el reproche de la demanda–, hemos considerado que esta garantía procedimental no vulnera la Constitución (STC 31/2010, FJ 136), lo que debemos reiterar.

En consecuencia esta impugnación no puede prosperar.

Tampoco puede prosperar la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 202.3 b) en relación con las disposiciones adicionales octava, novena y décima, que exigen que el primer proyecto de ley de cesión de impuestos recoja unos porcentajes de cesión de tributos estatales en las cantidades queridas en el Estatuto. Estas disposiciones adicionales no son contrarias a la Constitución siempre y cuando se interpreten en el sentido establecido en el fundamento jurídico 137 de la referida STC 31/2010, al que nos remitimos.

9. La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA.

Esta impugnación de los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC no puede prosperar, en cuanto que en nuestra STC 31/2010, FJ 132, al que nos remitimos en su integridad, hemos desestimado idéntica impugnación y por los mismos motivos.

Por fin, la previsión de la disposición final segunda EAC según la cual la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento catalán no resulta contraria a la Constitución, toda vez que esta norma no tiene como objetivo la regulación de los aspectos sustantivos del sistema tributario, limitándose a prever que la Agencia será creada por una ley del Parlamento catalán, a aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Estamos, por lo tanto, ante una habilitación para la creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal. En consecuencia debe rechazarse también la impugnación de la disposición final segunda EAC.

10. El Gobierno recurrente sostiene que el art. 205 EAC, que prevé que la revisión por la vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat corresponda a los órganos económico-administrativos de la Generalitat, es contrario a la CE y al art. 20 LOFCA. Según su parecer este artículo estatutario supone un desapoderamiento de los tribunales económico-administrativos del Estado de una competencia no susceptible de delegación.

De acuerdo con lo establecido por la STC 31/2010, FJ 133, la referencia del art. 205 a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal.

En suma, puesto que el art. 205 EAC no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su impugnación debe rechazarse.

11. La impugnación del art. 206 EAC se circunscribe a los apartados 3 y 5, que se consideran contrarios a los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad.

El art. 206, apartados 3 y 5 EAC, ha sido impugnado con el argumento de que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, consagrados en los arts. 2, 138, 139 y 158.1 CE, al incluir el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice (art. 206.3 EAC) y a que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación (art. 206.5).

La STC 31/2010, de 28 de junio, declaró que el art. 206.3 no vulnera la Constitución, salvo su inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» (apartado 2 del fallo). Por tanto, en la medida en que la impugnación de este precepto recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto respecto del mismo, desestimándose la impugnación del resto del precepto.

Asimismo declaró que el art. 206.5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido expuesto en su fundamento jurídico 134, al que debemos remitirnos.

12. La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja también aduce que algunos de los preceptos impugnados por vulnerar la Constitución, que ya han sido examinados, infringen «las competencias e intereses que tienen una expresa consideración en el Estatuto de Autonomía de La Rioja». De este modo, la demanda establece una estrecha relación entre la vulneración de la Constitución que realizarían algunos de los artículos impugnados del EAC y la infracción por parte de los mismos del Estatuto de Autonomía de La Rioja, precisando que esa doble infracción constitucional y estatutaria la producirían los preceptos antes examinados que la demanda encuadra en las materias de gestión del agua, denominaciones de origen intercomunitarias y sistema de financiación.

Debemos recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, «que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental» (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, y 247/2007, de 21 de diciembre, FJ 6). Dado el planteamiento de la demanda, en cuanto a las infracciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja que se denuncian y que están estrechamente conectadas con las impugnaciones de la Constitución, y por consecuencia de lo argumentado podemos concluir reiterando la fundamentación y pronunciamientos que hemos realizado respecto de estas últimas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 EAC.

2.º Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 210 (FJ 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (FJ 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (FJ 8); y el apartado 5 del art. 206 (FJ 11).

3.º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6545 *Pleno. Sentencia 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Competencias en materia de aguas: nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Han sido parte el Abogado del Estado, el Parlamento de Andalucía y la Junta de Andalucía. Ha sido ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2007, la representación legal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. La demanda de inconstitucionalidad comienza justificando la legitimación del Consejo de Gobierno para interponer el presente recurso, partiendo del carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, cuyo ámbito territorial comprende dieciocho términos municipales de la provincia de Badajoz, y del perjuicio causado a la autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ambas circunstancias se acomodarían a la interpretación más restrictiva posible del art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que no es la mantenida por el Tribunal en su jurisprudencia, en la que ya ha habido casos de impugnación de Estatutos de Autonomía por parte de Comunidades Autónomas (STC 99/1986, de 11 de julio), siendo notoria la progresiva flexibilización del Tribunal en punto a la interpretación del concepto de «afectación al propio ámbito de autonomía» del art. 32.2 LOTIC (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 56/1990, de 29 de marzo; 96/2002, de 25 de abril; 48/2003, de 12 de marzo; y 194/2004, de 10 de noviembre).

En cuanto al fondo de la cuestión planteada con el presente recurso, el Consejo de Gobierno de Extremadura señala que su objeto es la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el carácter de exclusiva, de la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Desde esta premisa, y por razones sistemáticas, se analiza

en primer lugar el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), cuya impugnación va precedida de una serie de consideraciones a propósito del proceso de elaboración del precepto, alegando en primer lugar el Gobierno recurrente que si la Comunidad Autónoma de Andalucía no ejerció desde el momento en que accedió a la autonomía por la vía del art. 151 CE un desarrollo competencial pleno en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, ello quiere decir que hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía se habría entendido que las competencias no asumidas en el de 1981 pertenecían al Estado ex art. 149.3 CE, lo cual estaría en contradicción con el carácter expreso del art. 149.1.22 CE.

Para el Gobierno extremeño, el espíritu de la reforma estatutaria se pone de manifiesto con el examen de su *iter* procedimental, en el que se destaca un primer dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (núm. 202/2005, de 16 de junio) que concluía que el traspaso de funciones y servicios para la gestión de las aguas y cauces de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir debía instrumentalizarse por la vía del art. 150.2 CE, es decir, mediante leyes de transferencia o delegación que podrían incorporarse al Estatuto reformado en una disposición adicional. Se admitía, en suma, para el actor, que la competencia controvertida corresponde al Estado. La solución apuntada por el Consejo Consultivo se asumió en el informe de la ponencia para la reforma del Estatuto. Sin embargo, en el dictamen emitido por el mismo Consejo con ocasión del expediente de proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (dictamen 72/2006), el órgano consultivo apuesta decididamente, no ya por la asunción de unas facultades ejecutivas de titularidad estatal, sino por la asunción de competencias exclusivas sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, basándose para ello en razones de orden histórico, económico, geográfico y simbólico que conducían a una descalificación del art. 149.1.22 CE en tanto que determinante de un sistema de distribución competencial «irracional» que, además de no salvaguardar ningún interés del Estado, impediría la adecuada ordenación de las competencias de Andalucía. Fruto de las consideraciones de ese segundo dictamen sería una nueva redacción del que finalmente será el art. 51 del Estatuto tras las enmiendas que en el Congreso de los Diputados han querido, sin éxito, a juicio del Gobierno recurrente, brindar al precepto un cierto acomodo constitucional.

En definitiva, el Ejecutivo extremeño sostiene que la idea perseguida desde un principio ha sido la de hacerse con el control de toda la cuenca hidrográfica, sirviéndose para ello de argumentos al margen del ordenamiento e incurriendo así en la infracción del art. 149.1.22 CE, que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando, como es el caso con el Guadalquivir, las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma. El Gobierno de Extremadura admite a efectos dialécticos que podría tratar de justificarse la compatibilidad entre el art. 51 EAAnd y el art. 149.1.22 CE desvinculando el término «aguas» del concepto de cuenca natural utilizado como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica. Así, cabría compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial o decantarse por los cursos fluviales aislados, de manera que Andalucía tuviera competencia exclusiva sobre el Guadalquivir y los afluentes que discurren íntegramente por su territorio, y el Estado la tuviera sobre los afluentes que comparten su cauce con más de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, entiende el Gobierno de la Junta de Extremadura que ninguna de ambas interpretaciones tiene cabida en la Constitución, pues, además de ser incompatibles con algún convenio internacional, con la normativa europea y con la jurisprudencia constitucional, se oponen a la lógica de la gestión administrativa y a las experiencias nacional e internacional.

A este último respecto se trae a colación en el escrito de demanda la Carta Europea del Agua, adoptada por el Consejo de Europa en 1967, cuyo art. 11 dispone que la administración de los recursos hídricos ha de basarse en las cuencas naturales más que en las fronteras políticas y administrativas, criterio éste asumido en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (preámbulo y arts. 3, 16 y 16 bis), en cuya virtud se aprobó el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Se trata, por tanto, de un

principio comunitario que ha hecho necesario modificar la Ley de aguas y cuya vulneración por el nuevo Estatuto andaluz implicaría el incumplimiento de aquella Directiva comunitaria. Un principio que, por lo demás, se ha recogido en la doctrina constitucional sobre el sentido y alcance del art. 149.1.22 CE y que encuentra desarrollo legal en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas.

El Gobierno de Extremadura pasa seguidamente a exponer la doctrina establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y favorable al concepto estructural de cuenca hidrográfica, en línea, por lo demás, con el espíritu constituyente que se deduce de los antecedentes parlamentarios del art. 149.1.22 CE –doctrina reiterada en las SSTC 161/1996, de 17 de octubre; 110/1998, de 21 de mayo; y 123/2003, de 19 de junio–.

Para el Consejo de Gobierno de Extremadura la contradicción entre el art. 51 EAAnd y el art. 149.1.22 CE no puede salvarse con la cláusula «sin perjuicio» introducida en aquél durante la tramitación de la reforma en las Cortes Generales. Dicha cláusula sólo tendría sentido si con ella se pretendiera dar un nuevo sentido al precepto constitucional, lo que sencillamente es imposible para un precepto estatutario; y de no tener esa intención sería entonces una previsión innecesaria, en la medida en que es evidente que el art. 149.1.22 CE ha de ser observado por cualquier norma, también por un Estatuto. Si la competencia del art. 149.1.22 CE es exclusiva del Estado no puede ser al mismo tiempo exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Gobierno recurrente sostiene que el precepto impugnado supone una alteración del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A su juicio, si bien los Estatutos de Autonomía tienen la función de delimitar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, corresponde al legislador estatal determinar la extensión y límites de las competencias exclusivas del Estado y, por tanto, de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El art. 51 EAAnd, sin embargo, está sustituyendo al legislador del Estado, concretamente a la Ley de aguas (2001), cuyos arts. 14 y 16 prescriben el carácter indivisible de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, haciendo una interpretación del art. 149.1.22 CE cuya constitucionalidad ha sancionado la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Por ello el precepto impugnado sería inconstitucional al exceder los límites del ámbito fijado a los Estatutos de Autonomía por el art. 147.2 d) CE.

Sólo una ley estatal como la de aguas –continúa el recurso–, delimitadora de las competencias constitucionales de manera horizontal y con un ámbito territorial supraautonómico, puede proporcionar la necesaria uniformidad en la determinación de los criterios de reparto, pues no sería constitucionalmente aceptable que hubiera tantos criterios de reparto respecto de una misma materia como Estatutos de Autonomía, siendo manifiesta la conculcación del principio de igualdad y de orden normativo. La ordenación del sistema sólo puede realizarse desde el presupuesto de la supremacía de la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo) y partiendo de que ningún Estatuto de Autonomía puede establecer para sí un régimen de distribución competencial propio, sino que tal régimen ha de ser común para el Estado en su relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, siendo doctrina constitucional reiterada que las leyes estatales de desarrollo de las competencias definidas en el art. 149 CE integran el canon de constitucionalidad y sirven para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 69/1988, de 19 de abril; 163/1995, de 8 de noviembre; y 166/2002, de 18 de septiembre).

El Gobierno de la Junta de Extremadura sostiene, a continuación, la inconstitucionalidad del régimen excepcional de atribución competencial previsto en el art. 51 EAAnd, por oposición al régimen general del art. 50 EAAnd. Dicho régimen excepcional pretendería justificarse en el carácter singular atribuido a la cuenca del Guadalquivir, siendo así que, para el recurrente, ello no es un título habilitante que permita la asunción de nuevas competencias, so pena de infringir la subordinación jerárquica del Estatuto a la Constitución (STC 76/1983, de 5 de agosto), en la que aquella singularidad no encuentra cobertura

alguna, como sí es el caso con la atendida en la disposición adicional primera de la Constitución. Además, el art. 138.2 CE proscribía la existencia de privilegios, esto es, de diferencias entre Comunidades Autónomas que no estén constitucionalmente amparadas. Y singularidades como la del Guadalquivir no serían tan excepcionales, pues también se darían en el caso del Duero o del Segura.

También rechaza el Ejecutivo extremeño la pretendida primacía del criterio del interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía basado en la confluencia de distintos títulos competenciales sobre el recurso natural del agua, en detrimento del criterio territorial y de unidad de gestión consagrado en el art. 149.1.22 CE. Siendo este último el adoptado por el constituyente, alega el Gobierno de Extremadura que no cabe oponerle otro desde un Estatuto de Autonomía, ni sostener, como hizo el Consejo Consultivo de Andalucía en el segundo de sus dictámenes, que el interés del Estado en la materia puede realizarse mediante el ejercicio de la competencia atribuida en el art. 149.1.24 CE, pues en ambos casos se trata de títulos distintos y no intercambiables, sin que la existencia de una competencia estatal pueda nunca justificar la desaparición de otra. Lo determinante, para el actor, es que el criterio de delimitación competencial adoptado por el constituyente en el art. 149.1.22 CE es el territorial, siendo improcedente discutir sobre la eventual legitimidad de otros criterios, pues la opción adoptada por el constituyente no puede contradecirse o revisarse en un Estatuto de Autonomía.

El Consejo de Gobierno concluye, finalmente, que, al margen del juicio que merezca el art. 149.1.22 CE, éste ha de ser respetado en tanto no medie una reforma constitucional o una modificación del Derecho comunitario, estando fuera de lugar los criterios de justicia material en los que, a su juicio, parece apoyarse el Consejo Consultivo andaluz para proponer la redacción del art. 51 EAAAnd y que contradicen la normativa europea, la Constitución, la jurisprudencia de este Tribunal y los criterios lógicos, técnicos y de experiencia, suponiendo un privilegio que desconoce los intereses que también concurren, en mayor o menor medida, en otras tres Comunidades Autónomas, entre ellas la de Extremadura, en provecho de los intereses particulares de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en contra del criterio que mejor atiende a la protección del agua.

El recurso de inconstitucionalidad se centra a continuación en el examen del art. 43 EAAAnd, estrechamente relacionado con el art. 51 EAAAnd y dedicado al alcance territorial y efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Gobierno de Extremadura alega que la propia organización territorial del Estado que deriva de la Constitución exige que cada Estatuto limite el ejercicio de las competencias autonómicas al ámbito territorial de su Comunidad, pudiendo tener excepcionalmente las normas autonómicas una eficacia extraterritorial cuando lo permita el bloque de constitucionalidad (SSTC 1/1982, de 28 de enero, y 72/1983, de 29 de julio), tal y como, por lo demás, se desprende del art. 7 EAAAnd. Sin embargo, a juicio del Gobierno demandante, en relación con el art. 43 EAAAnd la eficacia extraterritorial de la competencia sobre la cuenca del Guadalquivir no encuentra fundamento alguno, al no tratarse de una competencia exclusiva autonómica, y no puede ser disponible por el legislador autonómico al margen del bloque de constitucionalidad.

Si el carácter supracomunitario de la cuenca –continúa el recurrente– y su condición indivisible como unidad de gestión determinan el criterio de reparto competencial a favor del Estado, es evidente que la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede ostentar competencia exclusiva, no ya sobre «la parte del objeto» situada fuera de su territorio, sino tampoco sobre la intracomunitaria. En consecuencia, el art. 43 EAAAnd adolecería del mismo defecto que el art. 51 EAAAnd al alterar el régimen constitucional de distribución de competencias.

En cuanto hace al art. 50.1 a) EAAAnd, el recurrente sostiene que, a diferencia del art. 13.12 del anterior Estatuto, se refiere a las aguas que transcurran por Andalucía, sin especificar que «únicamente» lo hagan por su territorio, de manera que con tal omisión se incurriría en una ambigüedad buscada de propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. Si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio).

En virtud de todo lo expuesto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interesa del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y dicte Sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y nulidad, así como la de aquellos otros preceptos o disposiciones a los que, en su caso, deba extenderse por conexión o consecuencia, todo ello con el alcance que se deriva de los fundamentos del presente recurso. Por medio de otrosí se interesa además la tramitación prioritaria del recurso, habida cuenta la naturaleza de la ley impugnada y el alcance de la Sentencia respecto de otros proyectos de reformas estatutarias.

3. Por providencia de 3 de julio de 2007, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Por último, se acordó igualmente publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

4. Mediante escrito registrado el 12 de julio de 2007 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por acuerdo de la Mesa del día 10 anterior, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. Por escrito registrado el 17 de julio de 2007, el Presidente del Senado comunicó al Tribunal que, por acuerdo de la Mesa del día 12 anterior, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante providencia de 20 de julio de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Parlamento de Andalucía y, conforme a lo interesado por la Cámara en su escrito de personación, registrado el 18 de julio de 2007, prorrogar en ocho días más el plazo concedido en el proveído de 3 de julio anterior, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de personación y alegaciones el 23 de julio de 2007. El representante del Gobierno comienza señalando que la infracción constitucional relevante imputada por el recurrente al art. 51 EAAnd se cifiere a la violación del art. 149.1.22 CE, pues la también invocada lesión del art. 147.2 d) CE sólo podría ser refleja, derivativa o consecuencia de aquélla. En cuanto a la invocación del principio «de igualdad y de orden normativo», recuerda el Abogado del Estado que los entes públicos no son sujetos del derecho y principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE en su faceta de igualdad en la ley (STC 139/2005, de 26 de mayo), por lo que tal principio no puede ser aducido como regla aplicable en las relaciones entre el Estado y una Comunidad Autónoma, diciendo desconocer el Letrado del Gobierno la existencia de un supuesto principio constitucional del orden normativo.

Tras esta primera consideración, el Abogado del Estado pasa a examinar el significado y alcance del art. 51 EAAnd, sosteniendo que, interpretado adecuadamente, se ajusta al

orden constitucional de competencias. Su defensa del precepto se fundamenta en dos premisas. En primer lugar, que el objeto del recurso es aquel precepto en su redacción definitiva, quedando al margen el texto que figuraba en la propuesta del Parlamento andaluz sometida a las Cortes Generales y también las reflexiones consignadas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen sobre el texto originario, que el Abogado del Estado afirma no compartir. La segunda premisa es que el precepto recurrido ha de ser interpretado de conformidad con el art. 149.1.22 CE y la doctrina constitucional que lo interpreta, siempre, claro está, que la interpretación propuesta no sea infiel al texto estatutario (STC 161/1996, de 17 de octubre).

Sobre las referidas premisas el Letrado del Estado subraya dos extremos. De un lado, que el art. 51 EAAAnd no dice que la Comunidad Autónoma ostente «la competencia exclusiva» sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, sino que aquella ostenta «competencias exclusivas» sobre tales aguas; al contrario de lo que ocurre con las aguas íntegramente intracomunitarias, respecto de las cuales el art. 50 EAAAnd sí proclama «la competencia exclusiva» sobre una serie de submaterias determinadas con mayor exactitud. De otro, que las Cortes Generales introdujeron en el precepto impugnado la expresión «sin perjuicio ... de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución», ciertamente innecesaria por cuanto la fuerza de un precepto constitucional no depende de su asunción explícita en una norma subordinada, lo que hace más significativo que la representación nacional haya querido añadir esa invocación expresa en el artículo impugnado, destacando así la indisponibilidad e intangibilidad de la competencia del Estado y la sumisión de las indeterminadas e innominadas «competencias exclusivas» andaluzas a lo que, en ejercicio de la competencia del art. 149.1.22 CE, legislen las Cortes Generales y reglamenten o decidan el Gobierno y otros órganos de la Administración estatal de aguas. En otros términos, se habría querido resaltar que las competencias andaluzas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir quedan a resultas de la delimitación que las propias Cortes Generales hagan del concepto «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma». Y por el momento –continúa el escrito de alegaciones– la Ley de aguas (2003) ha concretado aquel concepto constitucional mediante los conceptos de cuenca hidrográfica (art. 16) y demarcación hidrográfica (art. 16 bis), en una interpretación del bloque de la constitucionalidad avalada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15.

En definitiva, concluye el Abogado del Estado que el art. 51 EAAAnd encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22 CE actualmente concretado como «criterio de la cuenca hidrográfica», siendo éste el significado que más razonablemente cabe asignar a la mención expresa de aquel precepto constitucional introducida por las Cortes Generales en la norma recurrida. Supuesta esta conclusión interpretativa, las «competencias exclusivas» andaluzas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir comprendidas en su territorio sólo podrían ser las encuadrables en alguna de las dos hipótesis siguientes. Por un lado, si en el futuro las Cortes Generales optaran por otra concreción del concepto constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» sería posible que la Comunidad Autónoma ostentara competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, aunque difícilmente sobre la cuenca como tal. Por otro lado, atendiendo al Derecho vigente, las únicas competencias exclusivas que la Junta de Andalucía puede ostentar sobre aquella cuenca serían las que no quedan reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE una vez admitida la corrección constitucional del criterio de la cuenca hidrográfica.

A esas competencias autonómicas, en ocasiones exclusivas –continúa el Abogado del Estado–, se refirió ya la STC 227/1988, de 29 de noviembre, y tras ella las SSTC 208/1991, de 31 de octubre, FJ 6 (control de calidad de las aguas potables y prepotables); 243/1993, de 15 de julio, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial y protección de los ecosistemas fluviales); 15/1998, de 22 de enero, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial); 110/1998, de 21 de mayo, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial); 118/1998, de 4 de junio, FFJJ 13 y 19 (protección civil; protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua); 166/2000, de 15 de junio, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial, protección de la fauna silvestre

y sus hábitats); ó 123/2003, de 19 de junio, FFJJ 2 y ss. (pesca fluvial); y 331/2005, de 15 de diciembre FFJJ 1 y ss. (reforestación de cauces fluviales públicos y prohibición de aprovechar recursos hídricos sin autorización medioambiental autonómica en el Espacio Natural de Doñana). Recuerda a este respecto el escrito de alegaciones que, como se advirtió en la STC 227/1988, de 31 de octubre, el criterio del territorio no es el único aplicable en esta materia (FJ 18), acentuándose la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas en la gestión de un mismo espacio sobre el que se proyectan diferentes títulos competenciales.

A juicio del Abogado del Estado no procede detenerse en una revisión exhaustiva del tratamiento que hace la Ley de aguas —a la que considera uno de los cuerpos legales más depurados técnicamente en el tratamiento de la concurrencia de competencias y en la regulación de la coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas— de las competencias autonómicas incidentes sobre aguas de cuencas intercomunitarias, por lo que se limita a destacar que la Ley contempla técnicas de coordinación, cooperación y colaboración de todos los tipos: integración orgánica (Consejo Nacional del Agua, Junta de Gobierno del organismo de cuenca, Consejos del Agua de la demarcación, comité de autoridades competentes); inserción procedimental (art. 25.3 y 4); convenios, encomiendas, asesoramiento [arts. 24 g), 25.2, 113.5 II, 124.1 y 4, 125]; coordinación de planes y programas (art. 41.2), etc.

A la vista de la doctrina constitucional, el Abogado del Estado propone para el art. 51 EAAnd la siguiente interpretación conforme con la Constitución. El precepto menciona unas competencias plurales e indeterminadas que tienen como límite absoluto las exclusivas del Estado amparadas en el art. 149.1.22 CE, tal y como están actualmente concretadas en la legislación nacional de aguas, es decir, mediante el criterio de cuenca hidrográfica. Por tanto, debe descartarse que la Comunidad Autónoma haya pretendido asumir competencias propiamente hidráulicas sobre los recursos hídricos de la cuenca del Guadalquivir (competencias del art. 149.1.22 CE). No sólo porque lo impida el propio art. 149.1.22 CE o porque las Cortes hayan introducido la cita de ese precepto constitucional, sino porque esa interpretación, además de inconstitucional, es incompatible con otros preceptos del Estatuto de Andalucía, pues no se entendería por qué el art. 50.2 EAAnd se conforma entonces con una modesta participación en la gestión de «aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios», entre los cuales estarían sin duda los de la cuenca del Guadalquivir, y «en los términos previstos en la legislación del Estado», o por qué el art. 57.1 EAAnd limita la competencia autonómica sobre vertidos a las aguas intracomunitarias del art. 50.1 EAAnd. Las indeterminadas competencias exclusivas autonómicas sólo podrían ser, por tanto, las que se proyectan, inciden o ejercen efectivamente sobre las aguas que fluyen por la cuenca del Guadalquivir dentro de los límites de Andalucía y que figuran asumidas en otros preceptos del Estatuto, como pueden ser las de los arts. 48.1 (agricultura), 56.5 (ordenación del territorio y emplazamiento de infraestructuras y equipamientos), 56.7 (obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que no estén declaradas de interés general), 57.1 c) (competencia exclusiva «sin perjuicio» sobre montes, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos), 57.2 (pesca fluvial) u otras.

Descartada la infracción del art. 149.1.22 CE por el art. 51 EAAnd, el Abogado del Estado pasa a examinar las impugnaciones referidas a los arts. 43, 50.1 a) y 50.2 EAAnd. En cuanto a la del art. 43 EAAnd, alega que no parece recurrirse por su contenido, sino por su estrecha relación con el art. 51 EAAnd, de manera que, no siendo este último inconstitucional, perdería su razón de ser aquella impugnación. Sin embargo, el Abogado del Estado niega que exista la estrecha relación entre ambos preceptos alegada en el recurso. El art. 43.1 EAAnd contiene una regla general para todas las competencias autonómicas: la territorialidad; y seguidamente enuncia la excepción: la eficacia extraterritorial. Excepción que puede venir expresamente determinada en el Estatuto o en «otras disposiciones legales del Estado», estas últimas amparadas no sólo por el art. 149.1.8 CE. No se percibe, por tanto, inconstitucionalidad alguna en el precepto en sí mismo considerado y tampoco se desarrolla en la demanda. El art. 43.2 EAAnd, por su parte, contiene una norma especial para los casos de eficacia extraterritorial del «objeto de

las competencias» autonómicas. El recurso, para el Abogado del Estado, tampoco da razón alguna para sostener que ese precepto esté redactado exclusivamente con la vista puesta en el art. 51 EAAnd. Es, ciertamente, un precepto que no destaca por su claridad y en el que no se concreta qué significan las expresiones «objeto de sus competencias» y «parte de este objeto situada en su territorio», pero con él se pretende dar aplicación a la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, en punto a la modulación de los efectos extraterritoriales teniendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del Estado. Lejos de percibirse que el art. 43 EAAnd se haya redactado en función del art. 51 EAAnd, es manifiesto que se inspira en el art. 115 del nuevo Estatuto catalán, que, sin embargo, carece de un precepto similar al art. 51 EAAnd.

En relación con el art. 50.1 a) EAAnd, alega el Abogado del Estado que no es preciso extenderse en que la inconstitucionalidad por omisión nada tiene que ver con la redacción –torpe, anodina o elegante– de los Estatutos, ni con las ideas que su lector tenga sobre su estilo. Por otro lado, si se tratara de una inconstitucionalidad de esa especie no tendría sentido pedir la nulidad del precepto como, sin embargo, se suplica en la demanda. En todo caso, no hay, para el Abogado del Estado, una omisión inconstitucional. Las tres competencias del art. 50.1 EAAnd se refieren a cuencas intracomunitarias porque éstas son las aguas que transcurren íntegramente por Andalucía, de manera que los procedimientos comunes de interpretación permiten disipar fácilmente la duda que manifiesta la demanda. Realmente, con la impugnación de este precepto se perseguiría simplemente una aclaración, por lo demás innecesaria, del significado y alcance del art. 50.1 a) EAAnd, pero ese tipo de pretensión no es propia de un recurso de inconstitucionalidad.

En fin, alega el Abogado del Estado, en relación con el art. 50.2 EAAnd, que la doctrina de la STC 161/1996, de 17 de octubre, no se opone a que la legislación estatal de aguas reconozca o confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades en lo que puede llamarse «policía del dominio público hidráulico» también en cuencas intercomunitarias, valiendo la cita de algunos ejemplos, como que la modificación de la zona de policía (art. 6.2 de la Ley de aguas) puede ser promovida por la Administración autonómica (art. 9.2 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 846/1986, de 11 de abril), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentra el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas. No habría, por tanto, razón para considerar inconstitucional el último inciso del art. 50.2 EAAnd.

En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que se dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento de Andalucía se registró en el Tribunal el 1 de agosto de 2007 y en él se plantea, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. No discute el Parlamento andaluz la legitimación del actor para recurrir la Ley Orgánica 2/2007 en cuanto tal, pero sí que los preceptos impugnados afecten al ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tal y como exige el art. 32.2 LOTC; y ello, de un lado, porque nada se alega en ese sentido por el Gobierno recurrente y, de otro, porque el tenor y sentido de los preceptos recurridos excluirían toda posible afectación de aquel ámbito propio.

Para el Parlamento de Andalucía, en la jurisprudencia constitucional se reconoce la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes estatales siempre que se identifique la competencia, facultad o mandato autonómicos eventualmente afectados por la norma estatal recurrida, siendo así que en el presente caso el Gobierno recurrente se limita a entender vulnerada la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.22 CE, cuando ninguno de los llamados a defender las competencias estatales han interpuesto recurso contra el nuevo Estatuto andaluz, lo que no dejaría de ser un indicio de la inexistencia de lesión alguna a las competencias del Estado. Ciertamente –continúa el

escrito de alegaciones—, siempre podría encontrarse en el Estatuto de Autonomía de Extremadura algún precepto en el que se contengan mandatos tan genéricos como los del art. 6 del Estatuto de Autonomía de Extremadura que permitieran una cierta conexión entre los preceptos recurridos y el ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma extremeña, pero no cabe que sea el Tribunal quien, de oficio, invoque aquellos mandatos para justificar una legitimación que el propio actor no se ha cuidado de acreditar en los términos exigidos por el art. 32 LOTC. Esto sentado, procedería sin más la inadmisión del recurso por falta de legitimación, aun cuando, según se anticipaba, la redacción del art. 51 EAAnd, principal objeto de la demanda, excluye expresamente cualquier posibilidad de afectación a otra Comunidad Autónoma, con lo que queda excluido de raíz el presupuesto mismo de la legitimación reconocida en el art. 32.2 LOTC a las Comunidades Autónomas. Por ello, y de no aceptarse la solicitud de inadmisión de la totalidad del recurso, se interesa cuando menos su inadmisión parcial en relación con el art. 51 EAAnd.

A continuación examina la representación procesal del Parlamento de Andalucía el fondo del recurso de inconstitucionalidad, defendiendo la constitucionalidad de todas las normas impugnadas. Critica, en primer lugar, la Asamblea andaluza la insistencia del recurrente en desentrañar la supuesta voluntad del legislador estatuyente a través del pormenorizado análisis de los dictámenes emitidos en su día por el Consejo Consultivo de Andalucía, oponiendo de contrario que su defensa de la constitucionalidad de la reforma se ajustará estrictamente al sentido objetivo de los preceptos impugnados en su redacción definitiva. Ello no obstante, el Parlamento de Andalucía subraya que aquellos dictámenes no forman parte, en sentido estricto, del procedimiento legislativo de la Ley Orgánica 2/2007 y, sobre todo, que su contenido es utilizado por el Gobierno recurrente de manera sesgada, calificándolo de contradictorio e inspirado por el propósito de hacerse con el control de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Ambos extremos son negados por la Cámara andaluza, cuyo representante procesal alega que la pretendida contradicción es fruto de un examen descontextualizado de los dictámenes, pues la opción por la vía del art. 150.2 CE se consideró la más adecuada en tanto no había perspectivas de una reforma estatutaria. Por su parte, el juicio de intenciones contenido en la demanda no se compadece, para el Parlamento, con el verdadero significado y objetivo de la reforma, que no sería sino el de satisfacer, en el marco de la Constitución, la reivindicación de una más amplia competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre aquella cuenca.

El escrito de alegaciones del Parlamento de Andalucía se detiene, a continuación, en la crítica de los presupuestos teóricos en los que se fundamenta el recurso, sintetizados en la idea de que, habiendo accedido Andalucía al autogobierno por la vía del art. 151 CE, no podría ahora incorporar a su Estatuto nuevas competencias en materia de agua, toda vez que en su Estatuto originario había ya asumido todas las que podían corresponderle. Para la Asamblea, este razonamiento parte del principio erróneo de considerar perfecta la ensambladura entre las competencias estatales y las autonómicas y desconocería que, como demuestran veinticinco años de legislación y jurisprudencia, entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE y el art. 149 existe un espacio que puede ser recorrido mediante los procedimientos de reforma estatutaria.

Ese espacio —continúa la Cámara— es fruto de una serie de dificultades y deficiencias técnicas apreciables en la Constitución y en los primeros Estatutos y que, seguramente inevitables en el momento fundacional del Estado autonómico, afectan, con carácter general, a todos los espacios competenciales, siendo el del agua paradigmático en ese sentido. Así, los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE disciplinan esa materia con notable imperfección técnica al utilizar en ambos casos materias y criterios de delimitación incongruentes (el interés y el territorio) y, por tanto, poco favorecedores de una interpretación armónica, como se ha destacado en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13. Las dificultades para desentrañar el significado preciso de los conceptos implicados debieron resolverse en atención a la interpretación que de los mismos hicieron el legislador ordinario (Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas) y el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre). Y es precisamente esa interpretación la que el recurrente pretendería erigir

en la única constitucionalmente admisible, descartando la constitucionalidad de la opción alternativa incorporada en la reforma del Estatuto de Andalucía.

El Parlamento andaluz no discute la exposición contenida en la demanda sobre el modelo del Derecho de aguas actualmente vigente, pero sí rechaza que sea el único compatible con la Constitución, como ya se admitió en la propia STC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y 15. La cuestión a resolver en este proceso se reduce, por tanto, a determinar si el legislador, estatuyente en este caso, puede modificar la configuración del Derecho de aguas derivado de su ley reguladora procediendo a una descentralización que afectase a las cuencas intercomunitarias, siempre que se respeten los principios que se tratan de salvaguardar mediante el sistema de gestión indivisible de los recursos pertenecientes a una misma cuenca. Esto es, estableciendo otra fórmula igualmente válida de delimitación competencial.

Antes aun de confrontar el art. 51 EAAAnd con los preceptos constitucionales invocados en la demanda, el Parlamento autonómico se detiene en unas consideraciones sobre la legitimidad que asiste a la Comunidad Autónoma de Andalucía para incorporar entre sus competencias las relativas a las aguas de la cuenca del Guadalquivir. Para la Cámara, el Guadalquivir es un río andaluz, referente territorial, económico, cultural, político y humano de esa Comunidad Autónoma. Es ésa una realidad sobre la que los andaluces han venido reclamando una mayor presencia del poder político autonómico en la toma de decisiones que afectan a la política hidráulica en los confines de su territorio, siendo de destacar las quince resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía en los últimos diez años y en las que por una u otra vía se solicita del Gobierno central el traspaso de las competencias relativas a la cuenca del Guadalquivir. Esta perspectiva política no puede, a juicio de la Cámara, descalificarse, como hace el recurrente, con los términos de «decisionismo» o «voluntarismo extrajurídico», sino que ha de estar presente en la interpretación del Estatuto de Autonomía, que, más allá de su forma de ley orgánica, es materialmente una norma complementaria de la Constitución, con la que completan la estructura territorial del Estado, incorporando a través del principio dispositivo los respectivos ámbitos competenciales. En este sentido, afirma el Parlamento andaluz que el contenido del precepto impugnado se justifica también por la especial configuración de la cuenca del río, cuyo territorio se encuentra en más de un 90 por 100 situado dentro de los límites de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una realidad a la que el Derecho no puede ser indiferente, sin que sea necesario contar con una habilitación constitucional expresa del tipo de las referidas en la disposición adicional primera de la Constitución, pues el principio dispositivo permite establecer diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas siempre que no se vulnere el principio de solidaridad interterritorial ni se configuren privilegios.

En cuanto a la pretendida infracción por el art. 51 EAAAnd del art. 149.1.22 CE, alega el Parlamento de Andalucía que en el recurso sólo se hace una descalificación radical del precepto a partir de su contraste con la legislación vigente en materia de aguas y, en particular, con el Derecho comunitario, cuya garantía de ejecución recuerda la Cámara andaluza que no ha de suponer una alteración del esquema de distribución competencial plasmado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 147/1988, de 2 de julio), de manera que nada impide que, en cuanto titulares de las competencias asignadas por la Constitución y su respectivo Estatuto, pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, *ratione materiae*, la actualización de disposiciones comunitarias en su territorio.

Circunscrito el problema a una cuestión de orden material –continúa el Parlamento autonómico–, hay que cuestionarse si los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, condensados en el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), pueden satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13). Entiende la Cámara que la respuesta ha de ser afirmativa, pues lo contrario supondría admitir que la obra del legislador está agotada y sin posibilidad de innovación, de manera que el ordenamiento vigente quedaría petrificado.

Afirma el representante procesal del Parlamento de Andalucía que no le corresponde proponer los instrumentos legales que en el marco de la nueva ordenación de competencias vinieran a dar cumplimiento a aquellos principios constitucionales, aunque apunta que el moderno Derecho de corte federativo proporciona un ilimitado repertorio de técnicas de colaboración que permiten un equilibrio entre los diferentes intereses en presencia.

En cuanto a la denunciada alteración del régimen constitucional de distribución de competencias imputada por el recurrente al art. 51 EAAnd, el Parlamento de Andalucía alega que la suscribiría si con ello quisiera decirse que la entrada en vigor del nuevo Estatuto significa una reordenación de las competencias que en materia de aguas venía ejerciendo hasta ahora el Estado, pero no si lo que pretende afirmarse es que el art. 51 EAAnd supone la supresión de alguna de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en esa materia. Para la Asamblea, de la lectura del precepto se desprende con claridad que el carácter exclusivo de la competencia no define una plenitud de potestades sobre la materia, pues, de acuerdo con la jurisprudencia, la exclusividad de la competencia autonómica no supone un desapoderamiento del Estado en la medida en que éste tenga atribuidos otros títulos constitucionales que le habiliten para intervenir. Así, el Tribunal parte de la base de que son los Estatutos los que, dentro del marco constitucional, deben establecer el régimen de las competencias autonómicas. Ciertamente, los Estatutos han de interpretarse de acuerdo con la Constitución para determinar su verdadero alcance, lo que significa que de ese contraste pudiera resultar un régimen jurídico de la materia distinto del que, en principio, podría deducirse de la literalidad de los preceptos estatutarios (SSTC 20/1988, de 18 de febrero; 178/1988, de 23 de junio; y 163/1994, de 26 de mayo). Es más, las limitaciones a las competencias «exclusivas» autonómicas no requieren en todo caso de una expresa previsión estatutaria, pues pueden derivar directamente de las propias previsiones constitucionales (por todas, STC 204/2002, de 31 de octubre). Y nada hay en el art. 51 EAAnd –concluye el Parlamento– que se oponga a esa doctrina, pues las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía se constriñen expresamente a las aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma, lo que no contradice ninguna competencia expresa que la Constitución atribuya al Estado, más allá de la interpretación no vinculante para el Estatuto que del art. 149.1.22 CE hace la vigente Ley de aguas. A lo que debe sumarse que, en un exceso de celo, el estatuyente ha querido incluir en el precepto los títulos estatales que de forma más directa habilitan al Estado para intervenir en la materia.

Rechaza también el Parlamento de Andalucía que el precepto impugnado suponga una modificación de la delimitación competencial que se articula mediante la relación bases-desarrollo, por cuanto es ésta una relación dinámica en la que resulta muy difícil, cuando no imposible, delimitar lo básico apriorísticamente y en abstracto sin conocer el alcance que el legislador estatal pueda dar a este concepto a la vista de las modificaciones estatutarias producidas respecto de una materia concreta, habida cuenta de la amplia libertad de configuración de lo básico de la que ha gozado ese legislador. Nada en el Estatuto andaluz impediría que el legislador estatal pueda seguir definiendo lo básico en relación con aquellas materias respecto de las que posea tales competencias (planificación, medio ambiente, etc.); antes al contrario, el propio Estatuto vendría a confirmar esa competencia sujetando la propia a los límites que el Estado establezca a través de la correspondiente legislación básica que sea ratificada como tal por el Tribunal Constitucional.

Volviendo sobre la afirmación del recurrente en el sentido de que no puede establecerse en el Estatuto un régimen jurídico especial para la cuenca del Guadalquivir basado en su carácter singular, alega la Cámara autonómica que es la propia singularidad de la cuenca la que niega el recurrente al compararla con las del Duero o el Segura. En todo caso, y más allá de la realidad de esa singularidad, entiende la Cámara que lo determinante es que el Estatuto no es obstáculo para que otras Comunidades Autónomas puedan establecer, dentro del marco constitucional, las particularidades que mejor puedan servir a sus respectivos intereses, siempre que, como en el caso de Andalucía, no sean contrarios a los intereses generales que corresponde garantizar al Estado a través de sus títulos

competenciales. En definitiva, las competencias discutidas no serían contrarias al principio de solidaridad interterritorial (art. 138 CE) ni a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE).

En definitiva, el art. 51 EAAAnd es, para el Parlamento, plenamente conforme con la Constitución, incorporando en su propia literalidad cuantas limitaciones constitucionales pudieran condicionar el ejercicio de la competencia que en el mismo se establece. De esa «voluntad de constitucionalidad» darían también cuenta las manifestaciones prodigadas al respecto durante la tramitación de la reforma y el hecho de que ésta se aprobara sin ningún voto en contra.

Por lo que hace a la impugnación del art. 43 EAAAnd, alega el Parlamento de Andalucía que la pretendida conexión directa de ese precepto con el art. 51 EAAAnd resulta improcedente, pues se trata de una norma que tiene identidad propia al contemplar con carácter general el alcance territorial y los efectos de todas las competencias de la Comunidad Autónoma. Considerado, pues, en sus propios términos, el art. 43 EAAAnd no ofrecería visos de inconstitucionalidad; es más, su redacción habría venido a recoger la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 72/1983, de 29 de julio, FJ 4; 243/1994, de 21 de julio, FJ 6), completando la concisión del art. 41 del Estatuto precedente.

Respecto de la impugnación del art. 50.1 a) EAAAnd, basada en una supuesta ambigüedad pretendidamente buscada de propósito, el Parlamento de Andalucía alega que, como quiera que en la propia demanda se reconoce que el precepto admite una interpretación conforme con la Constitución, la queja del actor debe ser inadmitida por las razones aducidas por el Tribunal al inadmitir por Auto de 12 de julio de 2007 el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad Valenciana contra el mismo Estatuto de Andalucía.

También habría de inadmitirse la impugnación del art. 50.2 EAAAnd, pues con ella también se pretendería una resolución meramente interpretativa, si bien, en todo caso, la remisión a la legislación estatal dejaría sin fundamento cualquier reproche sobre la eventual vulneración de las competencias estatales.

En atención a todo lo expuesto, la representación procesal del Parlamento de Andalucía interesa que se dicte Sentencia por la que se inadmita el presente recurso o, subsidiariamente, se desestime íntegramente la demanda declarando la constitucionalidad de los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

9. La Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones el 12 de septiembre de 2007. Como primera cuestión plantea la falta de legitimación del actor, afirmando que, de acuerdo con la jurisprudencia (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo), la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia, sino de la depuración objetiva del ordenamiento, y se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico. Prescindiendo, pues, de la pretensión concreta del demandante, que se enmarcaría en la idea de depuración del ordenamiento, habría de determinarse si existe algún punto de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma recurrente y la acción ejercitada. En opinión de la Junta de Andalucía, no existe en el caso esa conexión y en la demanda ni siquiera se justifican mínimamente los títulos competenciales propios acreditativos de un interés legítimo, sino que el recurrente sólo se centra en criterios de territorialidad que, además, responden a la interpretación realizada por el legislador ordinario en la Ley de aguas (cuenca hidrográfica).

Para la Junta de Andalucía, en este recurso el territorio no es el soporte y presupuesto sobre el que la Comunidad Autónoma de Extremadura ejerce sus potestades, sino el ámbito del ejercicio de competencias ajenas, estatales, que son precisamente las que se esgrimen como vulneradas en orden a la depuración del ordenamiento. Entender que por afectación del «ámbito propio de su autonomía» se comprende no sólo el haz de competencias autonómicas, sino también el de las estatales, supondría dejar sin sentido

el art. 32.2 LOTC, cuya interpretación jurisprudencial no ha llegado al extremo de confundirlo en su alcance con el art. 32.1 LOTC, toda vez que no se desvinculan completamente la legitimación y la defensa de intereses autonómicos afectados, entendiéndose que la legitimación para la depuración objetiva del ordenamiento existe en la medida en que pueda verse afectado el ejercicio o despliegue de las potestades propias (STC 194/2004, de 10 de noviembre). En este caso no se especifica en qué medida las normas impugnadas producen esa afectación de funciones propias, que, además, ni siquiera se mencionan.

El escrito de alegaciones se centra seguidamente en la defensa de la constitucionalidad del art. 51 EAAnd, comenzando con unas consideraciones previas en las que se precisa, de un lado, que el único parámetro de constitucionalidad ha de ser la Constitución y no los textos legales (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4) o la normativa europea (STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4) –de la que, por lo demás, en este caso el actor habría deducido conclusiones equivocadas–; y de otro, que la doctrina contenida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, no puede ser objeto de una aplicación plana, como la propuesta en la demanda, olvidando que entonces se juzgaba una ley ordinaria y no un Estatuto de Autonomía, es decir, una norma integrada en el bloque de constitucionalidad.

Esto sentado, alega la Junta de Andalucía que del contraste entre las redacciones de los arts. 51 EAAnd y 149.1.22 CE resulta su perfecto encaje. A su juicio, lo primero que llama la atención es que ambos preceptos asumen las competencias descritas como «exclusivas», si bien refieren esa exclusividad a ámbitos distintos. En efecto –continúa la Junta andaluza–, en los Estatutos de Autonomía conviven dos conceptos de exclusividad: uno basado en la plenitud de potestades y facultades sobre una materia, y otro que refiere la exclusividad por relación a la competencia sobre la materia, sea cual sea el tipo de facultades que sobre ella puedan desarrollarse, y que tiene un claro encuadre constitucional por cuanto es también utilizado en el art. 149.1 CE. Este doble concepto de exclusividad ha sido constatado por la doctrina del Tribunal (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 89/1989, de 11 de mayo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 5) y lleva a traspasar la literalidad de los preceptos estatutarios para entender que se impone una interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad para determinar cuál haya de ser la calificación jurídica que estrictamente corresponda a cada competencia en cuestión (por todas, STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 6). Resultaría claro, en definitiva, que la calificación estatutaria de una materia como exclusiva no implica, en modo alguno, la exclusión de la competencia estatal.

A partir de esas premisas se descende ya al análisis del concreto problema planteado, alegando la Junta de Andalucía que la exclusividad competencial reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE no se basa en la plenitud de potestades y facultades sobre una determinada materia (recursos y aprovechamientos hidráulicos), sino que lo que refiere como exclusiva es la competencia, en este caso constreñida a las potestades de «legislación, ordenación y concesión» de dichos recursos y aprovechamientos. Por el contrario, el art. 51 EAAnd refiere como exclusiva la materia sobre «las aguas de la cuenca del Guadalquivir», aunque sometiendo dicha exclusividad a varios límites, derivados tanto del territorio como de competencias estatales conexas y de la mención del propio art. 149.1.22 CE. Desde esta perspectiva, esta última mención no es un «falso acomodo constitucional», sino que con ella se da coherencia al sistema de distribución competencial, conformándose así el régimen competencial sobre las aguas del Guadalquivir de manera compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. El art. 51 EAAnd vendría a posibilitar que la Comunidad Autónoma de Andalucía asuma potestades y facultades en relación con las aguas de aquella cuenca en el margen competencial que no agota el art. 149.1.22 CE.

El análisis de constitucionalidad del precepto se completa con lo dispuesto en el art. 148 CE, que según la Junta de Andalucía también debe tenerse en cuenta para determinar qué ha de entenderse por legislación, ordenación y concesión y cuáles son los márgenes en los que puede asumir potestades la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con las aguas del Guadalquivir. En este sentido se alega que, mientras el art. 149.1.22 CE parece que en principio articula la exclusividad de la

competencia del Estado sobre un factor puramente territorial, el art. 148 CE basa el otorgamiento de competencias a las Comunidades Autónomas en el criterio del «interés autonómico». Criterios, pues, distintos, pero no contradictorios, por impedirlo la fuerza integradora de la Constitución (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), que impone una interpretación conjunta de ambos preceptos. Tal interpretación debería partir del principio de que el art. 148 CE representa el techo mínimo de asunción competencial (STC 40/1998, de 19 de febrero), de manera que la interpretación que se haga del art. 149.1.22 CE habría de dejar siempre a salvo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre las aguas supracomunitarias siempre que sean de su interés, en cuanto éste es el mínimo constitucionalmente reconocido. Dicho en los términos del art. 51 EAAAnd, si «no afectan a otra Comunidad Autónoma». Por tanto, el criterio del interés autonómico del art. 148 CE sería un mínimo competencial que ha de ser respetado por el art. 149.1.22 CE y a cuya luz han de contemplarse las competencias exclusivas estatales sobre legislación, ordenación y concesión.

En el presente caso –continúa el escrito de alegaciones– el título competencial del Estado no viene delimitado por la presencia de un interés general en las aguas en cuestión, sino por el hecho de que las mismas discurren por más de una Comunidad Autónoma. El art. 149.1.22 CE no pretendería, por tanto, garantizar la defensa por el Estado de un interés general de la Nación española, sino más bien resolver los problemas de articulación de intereses que confluyen en torno a las aguas cuando éstas transcurren por diversas Comunidades Autónomas. En este supuesto, insiste la Junta, no puede negarse el interés autonómico o no extraer del mismo ninguna consecuencia competencial a la vista del art. 148 CE, recordando que, además del fuerte contenido simbólico del río Guadalquivir para Andalucía, están los datos que acreditan que su curso y circunstancias son prácticamente andaluces en su integridad.

El escrito de alegaciones se ocupa seguidamente de los argumentos vertidos en la demanda para fundamentar la inconstitucionalidad del precepto. Así, y por lo que hace a la defensa del principio de unidad de cuenca, recuerda la Junta de Andalucía que se trata de un mero criterio legal, de manera que, además de no condicionar la validez de un precepto estatutario, es perfectamente mutable en tanto que sólo es uno de los criterios legales posibles. En cuanto a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, insiste el Gobierno andaluz en que su objeto fue una ley ordinaria, mientras que el del presente proceso es una norma integradora del bloque de la constitucionalidad cuyo único parámetro de contraste es la Constitución misma, sin olvidar que la propia STC 227/1988, de 29 de noviembre, dejó dicho que el criterio legal enjuiciado no cerraba la posibilidad de otros criterios legales distintos, por lo que si el legislador ordinario está capacitado para instaurar nuevos sistemas de gestión, tanto más habría de estarlo el legislador estatuyente. De otro lado, tampoco podría admitirse que en un caso como el presente, de conformación del bloque de constitucionalidad competencial, los criterios lógicos, técnicos y de la experiencia de la gestión administrativa pudieran elevarse a la categoría de criterios de delimitación competencial constitucional. Criterios de esa naturaleza han de estar inmediatamente subordinados a las disposiciones competenciales previstas en la Constitución y en los Estatutos y no a la inversa.

Por último, y respecto de la denuncia vertida en la demanda sobre la alteración del régimen constitucional de distribución de competencias, opone la Junta de Andalucía que efectivamente se está modificando ese régimen, pero que precisamente ése es uno de los objetos de la aprobación de leyes de reforma de los Estatutos de Autonomía. Cuestión distinta es que lo modificado sea el régimen constitucional, lo que se niega por cuanto la asunción de nuevas competencias se habría verificado dentro del marco constitucional. De otro lado, entiende el Gobierno autonómico que carece de lógica afirmar que el precepto recurrido está sustituyendo al legislador estatal, al que corresponde determinar la extensión y límites de las competencias exclusivas del Estado, con conculcación del principio de «orden normativo». Y ello por cuanto no se trata de que el legislador estatal se sustituya a sí mismo, pues se olvida que los Estatutos son normas del Estado. Mucho menos podría hablarse de un régimen excepcional no habilitado por el art. 149.1.22 CE ni de vulneraciones

del principio de igualdad que tienen su campo de actuación frente a los ciudadanos, pero no entre regímenes competenciales autonómicos, cuya esencia es la diversidad. En cuanto a la pretendida primacía del principio del interés, la Junta entiende que pueda jugar como justificación de la opción elegida, pero en modo alguno ello se arguye como título competencial.

La Junta de Andalucía se centra a continuación en la impugnación del art. 43 EAAnd, alegando que no se fundamenta en atención a ningún vicio intrínseco del precepto, sino en virtud de la que se dice su estrecha relación con el art. 51 EAAnd. La representación procesal del Gobierno autonómico, tras reconocer que no comprende el alcance de la impugnación ni su fundamento, sostiene que se trata de una impugnación meramente formal, traída al recurso como apoyo en defensa de la tesis del actor sobre la supraterritorialidad. Sin embargo, la lógica del artículo es, para el Gobierno andaluz, plena, limitándose a reconocer los efectos del principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas y a prever la posible eficacia extraterritorial de las normas y acuerdos autonómicos, de conformidad con la doctrina constitucional sobre la necesidad de interpretar de manera flexible el límite del territorio (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Por último, la doctrina de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, pretendidamente vulnerada por el art. 43 EAAnd no guarda, para la Junta, ninguna relación con ese precepto.

En cuanto al art. 50.1 a) EAAnd, sostiene la Junta de Andalucía que su impugnación resulta inadmisibile, pues no se fundamenta en su inconstitucionalidad, sino en la hipótesis de que con su redacción se hubiera buscado a propósito por el legislador andaluz una ambigüedad que diera pie a distintas interpretaciones antagónicas con perjuicio del principio de seguridad jurídica. Repitiendo que, en todo caso, el legislador en cuestión sería el estatal y no el andaluz, la Junta sostiene que no caben impugnaciones basadas en hipotéticas actuaciones futuras.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, alega la Junta de Andalucía que su crítica responde a la lógica del recurso, que considera que, sin matices, el sistema de reparto competencial en la materia responde exclusivamente al esquema de la territorialidad o supraterritorialidad, sin tener en cuenta ni el ámbito de la exclusividad ni la integración del art. 148 CE. Frente a ello, se repite en el escrito de alegaciones que existe un margen de actuación propio a favor de la Comunidad Autónoma, posibilitado por la redacción del art. 149.1.22 CE y todo ello mediatizado por lo dispuesto en el art. 148 CE. Dicho margen permitiría la asunción de las facultades que se refieren a la policía del dominio público hidráulico y siempre en los términos que la legislación estatal en su caso fije.

Por lo expuesto, la Junta de Andalucía interesa la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

10. Mediante providencia de 15 de marzo se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto principal, y prácticamente único, el art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), impugnado por razón de las competencias que en el mismo se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, con infracción, a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, de las reservadas al Estado en el art. 149.1.22 CE. También son objeto de impugnación formal los arts. 43, 50.1 a) y 50.2 de la misma ley orgánica, pero, como coinciden en advertir las partes personadas en este procedimiento y aun el propio Gobierno demandante, tales preceptos se recurren en la medida en que su interpretación sistemática en relación con el art. 51 EAAnd padecería, por derivación, del mismo defecto de inconstitucionalidad que en él se denuncia.

El tenor del art. 51 EAAnd es el que sigue:

«La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan

a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.»

El Gobierno de la Junta de Extremadura opone, en esencia, a la constitucionalidad de este precepto el argumento de que, tratándose de una cuenca hidrográfica supracomunitaria, la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede asumir en su Estatuto la competencia exclusiva sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurran por su territorio, pues ello pugnaría con el art. 149.1.22 CE, que reserva al Estado competencias delimitadas con arreglo a un criterio territorial que hoy por hoy, y en virtud de la legislación estatal de aguas, se concreta, con el beneplácito de la jurisprudencia constitucional, en el criterio de la cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica. Al atribuir a la Comunidad Autónoma competencias constitucionalmente reservadas al Estado, el precepto impugnado también lesionaría, al entender de la parte recurrente, el art. 147.2 d) CE, que contempla que los Estatutos de Autonomía deberán contener las «competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». A propósito de esta segunda supuesta vulneración constitucional, debe acogerse la alegación del Abogado del Estado, en cuanto a que la eventual vulneración del art. 147.2 d) CE sólo podría ser refleja, derivativa o consecuencial de la del art. 149.1.22 CE, de modo que carece de autonomía frente a ella.

El Abogado del Estado, por su parte, propone una interpretación del precepto impugnado conforme con la Constitución, en el sentido de entender que con él no se atribuye a la Comunidad Autónoma andaluza «la competencia exclusiva» sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, sino que únicamente se proclama que la Comunidad Autónoma ostenta una serie de «competencias exclusivas» sobre tales aguas, esto es, sólo determinadas competencias (aun con el carácter de exclusivas), pero no todas las competencias posibles, sino respetando las que, también con carácter exclusivo, el art. 149.1.22 CE reserva al Estado.

Por último, tanto el Parlamento como la Junta de Andalucía oponen, por un lado, la falta de legitimación activa del Gobierno recurrente, y, por otro lado, defienden la constitucionalidad sin reservas del art. 51 EAAAnd, alegando que el legislador estatutario puede modificar la configuración del Derecho de aguas siempre que respete los principios que se tratan de salvaguardar mediante el sistema de gestión indivisible de los recursos pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica, lo que en opinión de ambos se garantiza sobradamente con todas las salvedades y condiciones contempladas en el propio art. 51 EAAAnd.

2. Antes de examinar la cuestión de fondo es preciso resolver si, contra lo sostenido por el Parlamento y la Junta de Andalucía, el Gobierno autonómico recurrente ostenta la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura justifica esa legitimación a partir de una doble constatación: de un lado, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, cuyo ámbito territorial comprende dieciocho términos municipales de la provincia de Badajoz; y de otro, el perjuicio causado con las normas recurridas a la propia autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas dos circunstancias serían fundamento suficiente, a su juicio, para reconocerle la legitimación necesaria para interponer este recurso, incluso partiendo de la interpretación más restrictiva posible del art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que no es, por lo demás y desde hace tiempo, la acogida en la jurisprudencia constitucional.

Si bien el Abogado del Estado no ha opuesto reparo alguno a la legitimación del Gobierno recurrente, el Parlamento y la Junta de Andalucía sostienen que ni siquiera desde la interpretación más flexible del art. 32 LOTIC es posible reconocer al Gobierno de la Junta de Extremadura la legitimación necesaria para impugnar, en los términos en que lo hace, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Y ello, de una parte, porque el Gobierno demandante no habría fundamentado debidamente la existencia de una lesión concreta y efectiva de sus propias competencias; y, de otra, porque el tenor de los preceptos recurridos

excluye toda posible afectación del ámbito de autonomía de otras Comunidades Autónomas. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura no habría recurrido, en último término, sino en defensa de las competencias del Estado ex art. 149.1.22 CE, de suerte que con su demanda perseguiría la depuración objetiva del ordenamiento con abstracción de cualquier conexión con un interés autonómico propio, lo que estaría muy lejos del sentido más cabal del art. 32.2 LOTC, cuya flexibilización jurisprudencial no ha llegado al extremo de confundirlo con el del art. 32.1 LOTC.

3. La objeción opuesta por el Parlamento y la Junta de Andalucía no puede prosperar. Desde luego, y como no dejan de admitir ambas instituciones, no cabe negar legitimación activa al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra un Estatuto de Autonomía –Ley estatal, con arreglo al art. 147.3 CE y a los arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC– frente al que, por lo demás, y en términos sobre cuya suficiencia enseguida nos pronunciaremos, se denuncia una afectación del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado al recurrente. Así resulta con claridad de nuestra doctrina sobre el art. 32.2 LOTC, conforme a la cual «la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 84/1982, 26/1987 y 74/1987), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar el ‘propio ámbito de autonomía’ del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias», habiendo concluido que «dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía (STC 56/1990, fundamento jurídico 3)» (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3).

En los términos de la STC 48/2003, de 12 de marzo, reiterados en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a), si bien 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), ... 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 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” (FJ 1)» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1).

En el presente caso, al interés objetivo en la depuración del ordenamiento se suma el interés institucional del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en la defensa de su ámbito de autonomía, que entiende perjudicado por cuanto los preceptos recurridos afectan al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos dieciocho términos municipales de su propio territorio. Esa sola circunstancia ya es sobradamente acreditativa de la existencia de una conexión material relevante entre el Estatuto impugnado y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que resulta suficiente per se para reconocer al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la legitimación institucional prevista en el art. 162.1 a) CE, pues es obvio que en dicho ámbito competencial se incluye el concurso de esa Comunidad Autónoma en la gestión de los intereses de aquellos municipios extremeños ribereños sobre unas aguas respecto de las cuales, en virtud de un criterio territorial que se entiende constitucionalmente indisponible por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, no podría ostentar competencias exclusivas la Comunidad Autónoma andaluza.

Ciertamente, tampoco se pretende en la demanda que pueda ostentarlas Extremadura, sino sólo el Estado. Ello no significa, sin embargo, que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura recurra en defensa de una competencia ajena, sino, más precisamente,

que lo hace en defensa de un orden de distribución de competencias que, a su juicio, somete las aguas de la cuenca a la que pertenecen dieciocho municipios extremeños a la competencia exclusiva del Estado central, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que cualquier Comunidad Autónoma, también la de Extremadura, se atribuya determinadas competencias sobre las mismas. No parece discutible el legítimo interés de la Comunidad Autónoma de Extremadura en que, de no poder ser ella misma la competente para la entera disciplina del régimen de aquellas aguas, no lo sea la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino únicamente el Estado central y, en la medida en que así resulte del criterio territorial adoptado por el legislador de aguas, la propia Comunidad Autónoma extremeña en el margen que para el ejercicio de competencias autonómicas permita el ejercicio de las que primeramente correspondan al Estado.

La Junta de Andalucía ha alegado, en particular, que el interés legítimo del Gobierno autonómico recurrente sólo se basa en criterios de territorialidad que corresponden al criterio del legislador estatal ordinario. Sin embargo, una cuestión central que habrá de resolverse en este proceso es justamente si tal criterio puede o no ser modificado en un Estatuto de Autonomía, de manera que, en última instancia, los reparos opuestos a la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura tienen antes que ver con la realidad de las tachas de inconstitucionalidad articuladas en su recurso que con su legitimación propiamente dicha. Tal es también el caso con la objeción a la legitimación del Gobierno recurrente basada en la imposibilidad objetiva de todo perjuicio a su ámbito competencial por razón del contenido mismo del art. 51 EAAAnd.

4. Procede, por tanto, descartar la concurrencia del óbice procesal aducido por el Parlamento y por la Junta de Andalucía y pasar a analizar las razones vertidas por la parte recurrente para negar la constitucionalidad del art. 51 EAAAnd. A fin de delimitar con precisión la cuestión de fondo planteada en este proceso constitucional es necesario tener presentes dos consideraciones, atinentes, respectivamente, al alcance y al contenido de nuestro enjuiciamiento.

En primer lugar, al haberse atribuido la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma andaluza a través de la reforma de su Estatuto de Autonomía, el problema de la constitucionalidad del art. 51 EAAAnd remite a si dicha competencia se encuentra o no reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE, puesto que sólo en caso de respuesta negativa podría ésta, en los términos del art. 149.3 CE, «corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos», de tal manera que, en atención al objeto de la impugnación, queda, por tanto, excluida del ámbito de nuestro enjuiciamiento la cuestión de la licitud o ilicitud constitucional y de los límites de una eventual atribución extraestatutaria de las competencias a las que se refiere el art. 51 EAAAnd.

En segundo lugar, el precepto impugnado debe enjuiciarse desde una doble perspectiva. Por un lado, hemos de comprobar si el art. 51 EAAAnd vulnera el art. 149.1.22 CE por razones materiales o sustantivas, es decir, en atención al contenido de la regulación que incorpora. Por otro lado, ha de comprobarse igualmente si esa regulación resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene, de tal manera que si la respuesta fuera negativa el precepto impugnado incurriría en una inconstitucionalidad de carácter formal, en la medida en que esta consideración traería causa de la invalidez del tipo normativo empleado en punto a la formalización jurídica de la decisión que se impugna.

El examen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 51 EAAAnd por razones materiales, que subyace en el planteamiento del recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y que ha sido asimismo introducido en el debate por el Parlamento y la Junta de Andalucía, debe preceder al control de la constitucionalidad formal del referido precepto dado que la cuestión debatida afecta a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.22 CE, que recae sobre un recurso natural de tan esencial importancia vital, social y económica como es el agua. Debe recordarse que «la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho

contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7) y asimismo que «el Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras», si bien «es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución..., en cualquier caso, sólo a este Tribunal corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo» (STC 247/2007, FJ 10).

En consecuencia, resulta inexcusable que este Tribunal se pronuncie sobre el contenido y alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de aguas establecida en el art. 149.1.22 CE y la incidencia que la asunción de competencias autonómicas que se contiene en el art. 51 EAAnd tiene en el alcance de la referida competencia estatal.

5. Sentadas las premisas que anteceden, procede seguidamente que examinemos si el art. 51 EAAnd vulnera el art. 149.1.22 CE por razones materiales o sustantivas, esto es, en atención al contenido de la regulación que incorpora, para lo cual resulta obligado partir de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (reiterada en las SSTC 161/1996, de 27 de octubre, y 118/1998, de 4 de junio), en la que este Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica, como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, para precisar el alcance del art. 149.1.22 CE, criterio que se mantiene en la vigente Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que define la «cuenca hidrográfica», en coincidencia con lo establecido por el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (modificada por la Directiva 2008/32/CE de 11 de marzo de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo), como «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos, hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta». En tal sentido, las aguas continentales superficiales, así como las corrientes de aguas subterráneas renovables, en la medida en que confluyen en la red de cauces naturales de una cuenca hidrográfica, pertenecen a dicha cuenca y se integran todas ellas, a través de la misma, en el ciclo hidrológico (art. 1.3 de la Ley de aguas). Por otra parte, al concepto de cuenca hidrográfica ha de añadirse el de «demarcación hidrográfica», entendiéndose por tal «la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas» (art. 16 bis de la Ley de aguas, añadido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y que incorpora asimismo la definición contenida en el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE).

Al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 51 EAAnd se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22 CE y del criterio que utiliza la Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) para la concreción de la delimitación territorial de las competencias del Estado que figura en el citado precepto

constitucional («aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma»). Y lo hace el precepto estatutario con un criterio («aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma») que conduce a un entendimiento que acoge un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Guadalquivir sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado.

Ya en este punto, habremos de acudir a la doctrina de la citada STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que hicimos unas consideraciones que interesa aquí recordar:

a) En primer lugar, es «necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia ‘aguas’ que se contienen en los arts. 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución. Según el primero de estos preceptos, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre ‘los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma’ respectiva; de conformidad con el segundo, el Estado tiene competencia exclusiva sobre ‘la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma’. Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren» (FJ 13).

b) En segundo término, en la STC 227/1988, rechazamos que fuera «inconstitucional que la Ley de aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma», puesto que, «cuando la Constitución utiliza la expresión ‘aguas que discurran’, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios» (FJ 15).

c) En tercer lugar, aunque es cierto que en la STC 227/1988 no deja de señalarse «que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales», no lo es menos que asimismo se advierte inmediatamente que «en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la “utilización racional de todos los recursos naturales” (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 13).

d) Como corolario de lo anterior, en la citada STC 227/1988, realizamos una precisión que ahora se revela de la máxima importancia, al afirmar que la «expresión “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea... Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia... La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión» (FJ 15).

e) Como consecuencia de lo anterior, en la STC 227/1988, FJ 15, este Tribunal no acogió el entendimiento fragmentador de la cuenca hidrográfica que propugnaba el Gobierno Vasco en su impugnación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, ley refundida en la vigente Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), al pretender introducir el concepto de «curso fluvial concreto» para reclamar la competencia autonómica sobre los «cursos fluviales o corrientes de agua que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ya desemboquen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar», e incluso el concepto de «tramo final», por referencia a los cursos fluviales que discurren por más de una Comunidad Autónoma, en el sentido de que «aquella donde muera cada curso tendría competencia sobre el tramo final, desde que entra en su territorio, pues en tal caso la utilización que se haga del caudal sólo afecta a los intereses de esa Comunidad Autónoma».

f) Asimismo, en la STC 227/1988, FJ 16, advertimos que los «flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica ... pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico»; por ello, «una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía».

6. Nuestro punto de partida ha de ser necesariamente el integrado por las consideraciones fundamentales de la STC 227/1988, ratificada por las SSTC 161/1996, de 17 de octubre, y 11/1998, de 13 de enero, que ahora nos llevan a concluir que aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22 CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes.

En efecto, como señalábamos en la citada STC 227/1988, una interpretación sistemática del art. 149.1.22 CE, en su relación con el art. 45.2 CE que reclama una «utilización racional de los recursos naturales», nos llevó a sostener que «entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato», añadiendo que «no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios», en tanto que «por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios», de modo que «es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea» (STC 227/1988, FJ 15).

En definitiva, hemos de concluir que el conjunto de esos intereses «manifiestamente supracomunitarios», «debe ser gestionado de forma homogénea», lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del «régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma» (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15).

De conformidad con todo ello, el art. 51 EAAnd debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22 CE.

Esta consideración sobre la inconstitucionalidad de carácter sustantivo en que incurre el precepto estatutario impugnado podría ser ya suficiente para fundar la estimación del recurso y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EAAnd. Sin embargo, la singular posición que corresponde al Estatuto de Autonomía en la configuración del Estado autonómico (SSTC 247/2007, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), así como la esencial importancia vital, social y económica del agua (STC 227/1988, FFJJ 6 y 20), recurso natural que constituye el objeto del art. 149.1.22 CE, justifican y aún aconsejan extender nuestro enjuiciamiento al análisis de la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria controvertida, dando con ello expresa respuesta a la tacha de inconstitucionalidad esgrimida en tal sentido por el Gobierno autonómico recurrente.

7. Por lo que respecta a esta segunda cuestión, en efecto, el objeto de debate se contrae estrictamente a dilucidar la legitimidad constitucional de que la concreción del concepto del art. 149.1.22 CE «aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma» se lleve a cabo en un Estatuto de Autonomía.

En el origen de esta controversia se encuentra la diferente respuesta que merece a las partes de este proceso constitucional este interrogante acerca de la aptitud formal del Estatuto de Autonomía, en cuanto tipo normativo, para concretar respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 CE apartándose de lo que éste establece y de lo prescrito por el legislador estatal competente en materia de aguas mediante el art. 16 de la Ley de aguas: de un lado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura niega esa posibilidad y solicita por ello la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd; de otro lado, el Parlamento y la Junta de Andalucía proponen una respuesta afirmativa a dicho interrogante y solicitan, en consecuencia, la desestimación del recurso; finalmente, el Abogado del Estado admite la insuficiencia de la norma estatutaria en punto al establecimiento de un criterio diferente al sentado por el Derecho de aguas, pero propone al tiempo una interpretación de la disposición impugnada que, a su parecer, permitiría acomodarla a la Constitución.

8. Ya hemos señalado que el art. 51 EAAnd, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa del criterio empleado por la Ley de aguas en punto a la concreción del criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 CE.

En cuanto a las relaciones entre las normas estatutarias y la delimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, hemos de partir de que si las primeras «contribuye[n] a perfilar ... el ámbito de normación y poder propio del Estado» ello es sólo «en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 5). El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se «haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con» las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria «no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución» (STC 247/2007, FJ 10).

En el presente caso es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22 CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –arts. 148 y 149 CE *a sensu* contrario– sino que además se menoscaban gravemente «las funciones propias» de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes.

Y éste es el caso del art. 51 EAAnd que, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas «que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma» y se realice con las salvedades a las que a continuación aludimos, impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia.

El art. 51 EAAnd no supera, en suma, el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22 CE por razón de la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado.

9. La conclusión a la que llegamos no se ve desvirtuada por las alegaciones realizadas por el Parlamento y la Junta de Andalucía sobre la idoneidad del Estatuto de Autonomía de Andalucía para adoptar una fórmula de delimitación territorial distinta de la acogida por el legislador estatal de aguas.

En primer lugar, con la perspectiva que ahora nos ocupa, carece de relevancia a los efectos de nuestro análisis la cuestión de si, como sostiene el Parlamento de Andalucía, los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, condensados en el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), pueden satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias. Independientemente de lo que ya hemos dicho, ahora importa precisar que, aun cuando ello fuera cierto, cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22 CE –que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse– sólo podría venir de un solo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas, pues únicamente desde la posición supracomunitaria privativa de ese legislador puede proveerse un criterio capaz de ordenar en Derecho la disciplina normativa de una realidad física también supracomunitaria.

En segundo lugar, por el mismo motivo tampoco pueden acogerse las alegaciones del Parlamento de Andalucía relativas al carácter singular de la cuenca del Guadalquivir y a la posibilidad de que otras Comunidades Autónomas establezcan mediante las respectivas previsiones estatutarias las particularidades que mejor satisfagan sus respectivos intereses, a las que subyace el olvido de la función de integración que corresponde al ejercicio de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE.

10. Este planteamiento tampoco es asumido por el Abogado del Estado, en cuya opinión «el art. 51 EAAnd encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22 CE actualmente concretado como ‘criterio de cuenca hidrográfica’». Si, pese a esta discrepancia, el representante procesal del Gobierno coincide con el Parlamento y con la Junta de Andalucía en la solicitud de un pronunciamiento desestimatorio en estos autos, ello es debido a que, en su opinión, el art. 51 EAAnd admite una interpretación conforme a la Constitución.

Para el Abogado del Estado, en efecto, es determinante el dato de que el art. 51 EAAnd no dice que la Comunidad Autónoma ostente «la competencia exclusiva» sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz, sino únicamente «competencias exclusivas», al contrario de lo que ocurre con las aguas íntegramente intracomunitarias, respecto de las cuales el art. 50 EAAnd sí proclama «la competencia exclusiva» sobre una serie de submaterias determinadas con mayor exactitud. A su juicio, el precepto menciona unas competencias plurales e indeterminadas que, además, tienen como límite absoluto las exclusivas del Estado amparadas en el art. 149.1.22 CE tal y como están actualmente concretadas en la legislación estatal de aguas, es decir, mediante el criterio de cuenca hidrográfica. Por tanto, debe descartarse que la Comunidad Autónoma haya pretendido asumir competencias propiamente hidráulicas sobre los recursos hídricos de la cuenca del Guadalquivir (competencias del art. 149.1.22 CE). No sólo porque lo impida el propio art. 149.1.22 CE o porque las Cortes Generales hayan introducido la cita de ese precepto constitucional, sino porque esa interpretación, además de inconstitucional, es incompatible con otros preceptos del Estatuto de Andalucía, pues no se entendería por qué el art. 50.2 EAAnd se conforma entonces con una modesta participación en la gestión de «aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios», entre los cuales están sin duda los de la cuenca del Guadalquivir, y «en los términos previstos en la legislación del Estado», o por qué el art. 57.1 EAAnd limita la competencia autonómica sobre vertidos a las aguas intracomunitarias del art. 50.1 EAAnd.

De acuerdo con esta interpretación de la disposición impugnada que propone el Abogado del Estado, las indeterminadas competencias exclusivas autonómicas sólo pueden ser las que se deriven de alguna de las dos hipótesis siguientes. Por un lado, atendiendo al Derecho vigente esas competencias serían las que se proyectan, inciden o ejercen efectivamente sobre las aguas que fluyen por la cuenca del Guadalquivir dentro de los límites de Andalucía y que figuran asumidas en otros preceptos del Estatuto, como pueden ser las de los arts. 48.1 (agricultura), 56.5 (ordenación del territorio y emplazamiento de infraestructuras y equipamientos), 56.7 (obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que no estén declaradas de interés general), 57.1 c) (competencia exclusiva

«sin perjuicio» sobre montes, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos), 57.2 (pesca fluvial) u otras. Por otro lado, si en el futuro las Cortes Generales optaran por una concreción alternativa del criterio territorial del art. 149.1.22 CE, sería posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostentara, en virtud de la disposición impugnada en este proceso, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, aunque no sobre la cuenca como tal.

11. La solución interpretativa propuesta por el Abogado del Estado no puede ser acogida. Conforme a nuestra reiterada doctrina, la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4; 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7, entre otras muchas).

Pues bien, la interpretación de conformidad defendida por el Abogado del Estado no satisface los presupuestos que señala nuestra doctrina. Por lo que respecta, en primer lugar, a la reducción del alcance del art. 51 EAAnd a una mera recapitulación de las competencias que corresponderían a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la interpretación que propone el Abogado del Estado no resulta constitucionalmente aceptable porque pugna con el sentido lógico que se deriva del entendimiento literal y sistemático más evidente del precepto: si su contenido es simplemente una recapitulación sistemática de las competencias que ya aparecen asumidas en otros preceptos del Estatuto, carecería de sentido que el art. 51 EAAnd, para hacer un resumen o una referencia a otros preceptos, hubiera creído necesario incorporar a su texto las cinco cautelas que en el mismo se contienen –(a) que las aguas no afecten a otra Comunidad Autónoma, y «sin perjuicio» (b) de la planificación general del ciclo hidrológico, (c) de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, (d) de las obras públicas hidráulicas de interés general (e) y de lo previsto en el 149.1.22 CE–. Cautelas estas que, por otra parte, vienen a poner de relieve que el objeto regulado en el citado precepto estatutario se encuadra en una materia que es de la exclusiva competencia estatal por virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE.

En realidad, lo que sucede es que el art. 51 EAAnd acepta el concepto de «cuenca hidrográfica» y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula «aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma», introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Guadalquivir, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado ex art. 149.1.22 CE. No se trata, pues, de los supuestos que abordamos en nuestra STC 31/2010 en relación con el art. 117.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva «en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias», o con el art. 117.3 EAC, en la medida en que este precepto contempla únicamente la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias de «planificación» y «gestión estatales de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias», cuya titularidad estatal, sin embargo, en modo alguno resultaba alterada por el precepto estatutario, ni era objeto de debate.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la interpretación que también propone el Abogado del Estado, según la cual el art. 51 EAAnd sería una suerte de cláusula de ampliación competencial condicionada a la eventualidad de que las Cortes Generales optaran en el futuro por otra concreción del concepto constitucional «aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma», que hiciera posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía asumiera entonces, sin necesidad de reforma previa del Estatuto, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, estamos ante una propuesta de interpretación conforme que ha de ser rechazada, al entrar

en contradicción con el art. 149.1.22 CE, puesto que, como hemos señalado en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia, el legislador estatal no puede redefinir las competencias exclusivas del Estado en relación con una cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, mediante un entendimiento fragmentador de la cuenca que conduzca a «compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma» (STC 227/1988, FJ 15).

Por otro lado, según la interpretación que propone el Abogado del Estado, el art. 51 EAAnd incorporaría contenidos constitucionalmente reservados a tipos normativos diferentes, pero lo haría condicionando su propia eficacia a la eventual adopción de la correspondiente disposición por parte de la autoridad competente mediante el procedimiento normativo adecuado. Dejando a un lado otras posibles objeciones derivadas del principio de seguridad jurídica, así como las consideraciones de principio que habría de merecer semejante técnica de asunción competencial al margen del procedimiento de revisión formal del Estatuto de Autonomía, la constitucionalidad de la disposición queda excluida en virtud del principio de competencia mismo, puesto que la necesidad de someter a condición la prescripción que contiene pone de manifiesto que la autoridad normativa que ha dictado esa disposición carecía de habilitación constitucional al efecto.

Como hemos señalado, el Estado a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos ejerce la competencia que el art. 149.1.22 CE le atribuye respecto de las «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma», lo que supone que, a través de las potestades normativas y ejecutivas que tal competencia puede contener, quede asegurada una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. De aquí que dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el art. 51 EAAnd, que determina que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencia asumida, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Guadalquivir y de los afluentes –o tramos de los mismos– que transcurran por el territorio de Andalucía, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma.

En definitiva, dada la inequívoca inconstitucionalidad material y formal del art. 51 EAAnd, no puede aceptarse la propuesta de interpretación conforme a la Constitución sugerida por el Abogado del Estado, de modo que el referido precepto estatutario debe declararse contrario al art. 149.1.22 CE y, por tanto, inconstitucional y nulo, dado que establece un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional.

12. El recurso de inconstitucionalidad se dirige asimismo contra el art. 43 EAAnd, referido a la disciplina general del alcance territorial y los efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, la impugnación de este precepto, como coinciden en advertir las partes personadas y aun el propio recurrente, se fundamenta en la relación que la Junta de Extremadura cree advertir entre aquella disciplina común y el caso particular del alcance territorial de la competencia asumida en el art. 51 EAAnd. Apreciada la inconstitucionalidad de este último precepto, el régimen general del art. 43 EAAnd nunca podría particularizarse en los términos que pudieran resultar de la vigencia del art. 51 EAAnd, sin que proceda que nos pronunciemos ahora sobre dicho régimen común en la medida en que su impugnación se ha ceñido a la instrumentalmente necesaria para justificar el recurso contra el propio art. 51 EAAnd.

Tampoco puede prosperar la impugnación del art. 50.1 a) EAAnd, recurrido con el argumento de que, al no especificar que las competencias allí referidas se proyectan sobre las aguas que «únicamente» transcurran por territorio andaluz, incurre en una ambigüedad

buscada a propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica. Como es evidente, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EAAAnd, en tanto que excepción del art. 50 EAAAnd, supone la pervivencia de este último como norma que no admite ni permite otro criterio territorial que el de las aguas que transcurran íntegramente por Andalucía.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. De acuerdo con el propio recurrente, si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio). Así es, en efecto, y tal es la razón por la que, declarada la inconstitucionalidad del art. 51 EAAAnd, esa interpretación no puede caber en el art. 50.2 EAAAnd. Todo ello sin perjuicio de que, como alega el Abogado del Estado, nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de «policía del dominio público hidráulico» en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2.º Desestimar el recurso en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de marzo de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6547 *Pleno. Sentencia 32/2011, de 17 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1710-2008. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el artículo 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Competencias en materia de aguas: nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Castilla y León competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca hidrográfica del Duero con nacimiento en su territorio y que deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1710-2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, las Cortes de Castilla y León y la Junta de Gobierno de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de febrero de 2008, la representación legal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

2. En el escrito se comienza justificando la legitimación del Consejo de Gobierno para interponer el presente recurso, partiendo del carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero, cuyo ámbito territorial se extiende, entre otras, a la Comunidad Autónoma de Extremadura (provincia de Cáceres), y del perjuicio causado a su autonomía. Ambas circunstancias, se dice, justifican la legitimación activa de la Comunidad Autónoma de Extremadura para impugnar el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aun en la interpretación más restrictiva posible del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la impugnación de Estatutos de Autonomía por parte de otras Comunidades Autónomas (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 1), siendo notoria la progresiva flexibilización del Tribunal ya desde la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en punto a la interpretación del concepto de «afectación al propio ámbito de autonomía» del art. 32.2 LOTC (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 3; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1; 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 2; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2). En suma, la exigencia de la posible afectación «a su propio ámbito de autonomía» a que se refiere el art. 32.2 LOTC

ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional a favor del reconocimiento de la legitimación activa de las Comunidades Autónomas para impugnar Estatutos de Autonomía, y desde esta perspectiva resulta indudable, a juicio del recurrente, que la Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta la legitimación exigible para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada en el presente recurso, el Consejo de Gobierno de Extremadura señala que su objeto es la impugnación del art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece lo siguiente: «Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma». La impugnación se fundamenta en los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) La impugnación va precedida de una serie de consideraciones a propósito del proceso de elaboración del precepto, alegando en primer lugar el Gobierno recurrente que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que accedió a la autonomía por la vía del art. 143 CE mediante la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ejerció la facultad de ampliación de competencias reconocida en el art. 148.2 a través de las correspondientes reformas estatutarias (Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, y Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), optando por no asumir un desarrollo competencial pleno en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos. En consecuencia, si la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha ejercido hasta la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma de su Estatuto de Autonomía, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que ahora asume en virtud del art. 75.1 de dicha Ley, debe entenderse que las competencias no asumidas en el Estatuto de 1983 pertenecían al Estado, pero sólo ex art. 149.3 CE, lo cual estaría en contradicción con el carácter expreso del art. 149.1.22 CE.

Para el Gobierno extremeño, el espíritu de la reforma estatutaria castellano-leonesa se pone de manifiesto con el examen de su *iter* procedimental, en el que se destaca el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León núm. 381/2004, de 29 de junio, en el que se sustenta la tesis de que la cuenca del Duero no es intercomunitaria, seguido del dictamen núm. 713/2006, de 14 de septiembre, que, con referencias al precedente dictamen núm. 381/2004, advertía de las dificultades de entender, a la vista de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE, que por vía estatutaria puedan asumirse competencias de desarrollo legislativo en esta materia, sin perjuicio de la oportunidad política que puede suponer la opción elegida. De lo anterior se desprende, según el Ejecutivo extremeño, que la opción reflejada en el precepto impugnado obedece a meras razones de oportunidad política, que pretenden justificarse en la idea de que, sin desconocer la competencia exclusiva del Estado cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, la cuenca del Duero no es intercomunitaria. Para el Gobierno extremeño tal argumento es inadmisibles, pues resulta incuestionable que la cuenca hidrográfica del Duero tiene carácter intercomunitario.

En definitiva, sostiene el Ejecutivo extremeño que la idea perseguida desde un principio ha sido la de hacerse con todas las competencias sobre la cuenca hidrográfica del Duero que hasta ahora se encontraban atribuidas al Estado, sirviéndose para ello de un argumento al margen del ordenamiento, como es el de quedar comprendido dentro del territorio de Castilla y León un mayor porcentaje de dicha cuenca.

b) Una vez expuesto lo que antecede, se sostiene en el recurso que el precepto impugnado incurre en la infracción del art. 149.1.22 CE, que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando, como es el caso con el Duero, las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma.

Admite el Gobierno de Extremadura que podría intentarse la compatibilidad entre el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y el art. 149.1.22 CE desvinculando el término «aguas» del concepto de cuenca natural utilizado como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica. Así, cabría compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial (de forma que la competencia autonómica se extendería a las aguas de la cuenca delimitadas por los límites geográficos del territorio de la Comunidad Autónoma) o decantarse por los cursos fluviales aislados, de manera que Castilla y León tuviera competencia exclusiva sobre el río Duero y los afluentes que discurren íntegramente por su territorio, y el Estado la tuviera sobre los afluentes que comparten su cauce con más de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, entiende el Gobierno de la Junta de Extremadura que aun cuando el precepto impugnado se inclina por las segunda de las opciones descritas, ninguna de ambas interpretaciones tiene cabida en la Constitución, pues, además de ser incompatibles con algún Convenio internacional, con la normativa europea y con la jurisprudencia constitucional, se oponen a la lógica de la gestión administrativa y a las experiencias nacional e internacional.

A este último respecto se trae a colación en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad la Carta Europea del Agua, adoptada por el Consejo de Europa en 1967, cuyo art. 11 dispone que la administración de los recursos hídricos ha de basarse en las cuencas naturales más que en las fronteras políticas y administrativas, criterio éste asumido en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (preámbulo y arts. 3, 16 y 16 bis), cuyo contenido se ha incorporado al texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en virtud de la modificación operada por el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (definición de cuenca hidrográfica y de demarcación hidrográfica), debiendo asimismo tenerse en cuenta el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Se trata, por tanto, de un principio comunitario que ha hecho necesario modificar la Ley de aguas y cuya contradicción por el nuevo Estatuto de Castilla y León implicaría el incumplimiento de aquella Directiva comunitaria. Principio comunitario que, por lo demás, se ha recogido en la doctrina constitucional sobre el sentido y alcance del art. 149.1.22 CE y encuentra desarrollo legal en el citado Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, y cuyo art. 14 recoge los principios rectores en materia de agua, entre los que se encuentran la unidad de gestión y el respeto a la unidad de cuenca hidrográfica, cuya constitucionalidad ha sido declarada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, favorable al concepto estructural de cuenca hidrográfica, en línea, por lo demás, con el espíritu constituyente que se deduce de los antecedentes parlamentarios del art. 149.1.22 CE. Doctrina reiterada en las SSTC 161/1996, de 17 de octubre; 110/1998, de 21 de mayo; y 123/2003, de 19 de junio, que se citan por el Gobierno de la Junta de Extremadura en apoyo de su pretensión.

c) El Gobierno recurrente sostiene que el precepto impugnado supone una alteración del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A su juicio, si bien los Estatutos de Autonomía tienen la función de delimitar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, corresponde al legislador estatal determinar la extensión y límites de las competencias exclusivas del Estado y, por tanto, de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. Así, y sin perjuicio de lo previsto en el art. 148.1.10 CE, el criterio de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas elegido por el constituyente en el art. 149.1.22 CE es el de la unidad de cuenca, de suerte que las cuencas supracomunitarias o intercomunitarias son competencia exclusiva del Estado (con todo el alcance relativo a la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos») y las cuencas intracomunitarias pueden ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (con el mismo alcance). De este modo, para el Gobierno extremeño resulta

evidente que, siendo indiscutible el carácter intercomunitario de la cuenca del Duero, el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León invade las competencias estatales de «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos», sin tener habilitación constitucional para ello y, en consecuencia, altera el régimen constitucional de distribución de competencias.

d) Sólo una ley estatal como la de aguas –continúa el recurso, tras citar la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10–, delimitadora de las competencias constitucionales de manera horizontal y con un ámbito territorial supraautonómico, puede proporcionar la necesaria uniformidad en la determinación de los criterios de reparto competencial, pues no sería constitucionalmente aceptable que hubiera tantos criterios de reparto respecto de una misma materia como Estatutos de Autonomía, siendo manifiesta la conculcación del principio de igualdad y de orden normativo. La ordenación del sistema sólo puede realizarse desde el presupuesto de la supremacía de la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo) y partiendo de que ningún Estatuto de Autonomía puede establecer para sí un régimen de distribución competencial propio, sino que tal régimen ha de ser común para el Estado en su relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, siendo doctrina constitucional reiterada que las leyes estatales de desarrollo de las competencias definidas en el art. 149.1 CE integran el canon de constitucionalidad y sirven para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

e) El Gobierno de la Junta de Extremadura sostiene, a continuación, la inconstitucionalidad del régimen excepcional de atribución competencial previsto en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la cuenca del Duero, por oposición al régimen general del art. 75.4 de dicho Estatuto. Dicho régimen excepcional pretendería justificarse, de acuerdo con los referidos Dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León núm. 381/2004, de 29 de junio y núm. 713/2006, de 14 de septiembre, en el carácter singular atribuido a la cuenca del Duero, al definirlo como «elemento configurador del territorio de Castilla y León», siendo así que, para el Gobierno recurrente, ello no es un título habilitante que permita la asunción de nuevas competencias, so pena de infringir la subordinación jerárquica del Estatuto de Autonomía a la Constitución (STC 76/1983, de 5 de agosto), en la que aquella singularidad no encuentra cobertura alguna, a diferencia de lo que sucede en otros supuestos, como ocurre con los derechos históricos de los territorios forales, en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 140/1990, de 20 de septiembre; y 109/1998, de 21 de mayo). Además, el art. 138.2 CE proscribía la existencia de privilegios, esto es, de diferencias entre Comunidades Autónomas que no estén constitucionalmente amparadas. Y singularidades como la pretendida respecto de la cuenca del Duero no son tan excepcionales, pues también se darían en el caso del Guadalquivir, según el art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (también impugnado ante este Tribunal por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007) o del Segura.

f) El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura concluye, finalmente, que, al margen del juicio que merezca el art. 149.1.22 CE, el modelo que este precepto constitucional establece ha de ser respetado en tanto no medie una reforma constitucional y una modificación del Derecho comunitario, estando fuera de lugar los criterios de «relevancia ... como elemento configurador del territorio de Castilla y León» a que se refiere el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues, además de contradecir la normativa europea, el art. 149.1.22 CE y la interpretación que del mismo realiza la doctrina del Tribunal Constitucional, así como los criterios lógicos, técnicos y de experiencia nacional e internacional, suponen un privilegio que desconoce los intereses que también concurren, en mayor o menor medida, en otras Comunidades Autónomas, entre ellas Extremadura, en provecho de los intereses particulares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en contra del criterio que mejor atiende a la protección del agua.

En definitiva, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero y su naturaleza indivisible como unidad de gestión determinan el criterio de atribución competencial a favor del Estado de la integridad de las facultades del art. 149.1.22 CE, por lo que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, resulta inconstitucional, según el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

En virtud de todo lo expuesto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interesa del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y dicte Sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y nulidad, así como la de aquellos otros preceptos o disposiciones a los que, en su caso, deba extenderse por conexión o consecuencia, todo ello con el alcance que se deriva de los fundamentos del presente recurso. Por medio de otrosí se interesa además la tramitación prioritaria del recurso, habida cuenta la naturaleza de la ley impugnada y el alcance de la Sentencia respecto de otros proyectos de reformas estatutarias.

3. Por providencia de 2 de abril de 2008 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó dar traslado a la Junta de Gobierno de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Por último, se acordó igualmente publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de abril de 2008 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal que, por acuerdo de la Mesa del día 4 de abril, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 21 de abril de 2008 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por acuerdo de la Mesa del día 4 de abril, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la dirección de estudios y documentación y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de personación y alegaciones el 24 de abril de 2008. Tras admitir la legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, señala el Abogado del Estado que la infracción constitucional imputada por el recurrente al art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se ciñe, ante todo, a la violación del art. 149.1.22 CE, según la interpretación dada al mismo por la doctrina constitucional, a lo que se añade también la invocación de una lesión del art. 138.2 CE. En ningún caso —advierte el Abogado del Estado— corresponde a este Tribunal verificar la pretendida incompatibilidad del precepto impugnado que alega el recurrente con cualesquiera tratados o convenios internacionales (por todas, SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3; 110/2007, de 25 de febrero, FJ 2; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 20). Tampoco corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de las leyes nacionales al Derecho comunitario europeo, sino sólo a la Constitución (por todas, SSTC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6). Como tampoco le corresponde formular juicios técnicos o consideraciones de conveniencia u oportunidad sobre la gestión de recursos hidráulicos (por todas, SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 7; 227/1993, de 9 de julio, FJ 3; y 50/1999, de 6 de abril, FJ 6).

Tras esta primera consideración, el Abogado del Estado pasa a examinar el significado y alcance del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sosteniendo que, interpretado adecuadamente, se ajusta al orden constitucional de competencias. Su

defensa del precepto se fundamenta en tres premisas, a la luz de la doctrina sentada por la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

En primer lugar, que los Estatutos de Autonomía se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir (STC 247/2007, FJ 6).

La segunda premisa es que la Constitución no establece el elenco de materias sobre el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas (art. 149.3 CE), sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado. El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución (STC 247/2007, FFJJ 7 y 10).

Por último, que las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (STC 247/2007, FJ 22).

Sobre las referidas premisas el Abogado del Estado subraya dos extremos. De un lado, que el sentido y alcance del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León sólo puede fijarse a partir de la indiscutible supremacía de la norma atributiva de competencia contenida en el art. 149.1.22 CE, que el propio Estatuto reconoce en su art. 75.3, al establecer que las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, referencia ciertamente innecesaria, por cuanto la fuerza de un precepto constitucional no depende de su asunción explícita en una norma subordinada, lo que hace más significativo que las Cortes Generales hayan querido añadir esa invocación expresa en el art. 75.3, destacando así la indisponibilidad e intangibilidad de las competencias del Estado, entre ellas la del art. 149.1.22 CE. De conformidad con el art. 149.1.22 CE la competencia exclusiva del Estado comprende toda la legislación (tanto leyes formales como reglamentos), toda la actividad de ordenación y toda la actividad de concesión, en relación con todos los recursos hidráulicos y todos los aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (por todas, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y ss, y 161/1996, de 17 de octubre, FJ 4). Y por el momento –continúa el Abogado del Estado– la vigente Ley de aguas de 2001 (con las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003) ha concretado el concepto constitucional de «aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma» mediante los conceptos de cuenca hidrográfica (art. 16) y demarcación hidrográfica (art. 16 bis y Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero), partiendo de la interpretación del bloque de la constitucionalidad avalada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15.

En definitiva, considera el Abogado del Estado que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22 CE actualmente concretado como «criterio de la cuenca hidrográfica», siendo éste el significado que más razonablemente cabe asignar a la mención expresa del art. 149.1 CE introducida por las Cortes Generales en el art. 75.3 del propio Estatuto, concretando lo que, con carácter general para todas las competencias, enuncia el art. 69 de dicho Estatuto. Supuesta esta conclusión interpretativa, el Abogado del Estado sostiene que la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, conduce necesariamente a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución «en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos» sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero no han sido asumidas de presente, sino que

el art. 75.1 contiene simplemente una previsión de futuro («asumirá competencias»). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán adquirirse bien mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), bien por un cambio legislativo –poco probable– que abandone el principio de unidad de cuenca, en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22 CE. Además, el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León puede servir de base para justificar el empleo (por vía convencional) de alguna de las figuras de colaboración y cooperación previstas en la vigente Ley de aguas. En suma –concluye el Abogado del Estado– si se parte de la interpretación conforme propuesta, ha de concluirse que el precepto estatutario impugnado no vulnera el orden constitucional de competencias, y en particular no lesiona el art. 149.1.22 CE.

Descartada la infracción del art. 149.1.22 CE, el Abogado del Estado sostiene que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tampoco vulnera el art. 138.2 CE, porque no introduce ningún privilegio inconstitucional. El deber de solidaridad y la prohibición de privilegios (art. 138.2 CE) no pueden invocarse para proscribir las diferencias constitutivas entre las partes componentes de un Estado compuesto [por todas, SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 9, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b)]. Si las competencias previstas en el precepto impugnado llegaran a ser efectivas en el futuro por virtud de una decisión de las Cortes Generales ajustada a la Constitución, nos encontraríamos ciertamente ante una diferencia, pero debida a un «elemento natural» ya aceptado por la representación nacional como fundamento de trato diferenciado: «la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León», declaración que ya recogía el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983 en su disposición adicional tercera y que ahora reitera el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ciertamente, «la relevancia que la Cuenca del Duero» no es por sí sola título atributivo de competencias, pero sí puede convertirse en una razón ponderable –entre otras– para el trato diferencial positivo dado por las Cortes Generales a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio de que si en el futuro esta Comunidad llegara a asumir efectivamente las competencias descritas en el precepto impugnado su deber de solidaridad con las demás Comunidades Autónomas subsistiría.

En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que se dicte Sentencia desestimatoria del recurso.

7. El escrito de alegaciones de las Cortes de Castilla y León se registró en este Tribunal el 30 de abril de 2008. Tras exponer como antecedente una serie de datos sobre la estructuración de la cuenca del Duero, haciendo constar que Extremadura sólo dispone de un 0,04 por 100 de las aguas de dicha cuenca, el Letrado de las Cortes de Castilla y León precisa, en cuanto al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, que si bien el mismo se dirige formalmente «contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», lo cierto es que debe entenderse que se dirige contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, que sólo contiene un artículo, el que aprueba la nueva redacción del Estatuto. En cuanto al alcance del recurso, es claro que con el mismo no se trata de determinar si el criterio geográfico de «cuenca hidrográfica» utilizado por la Ley de aguas es constitucional –cuestión que ya quedó resuelta por la STC 227/1988– sino de determinar si el nuevo criterio utilizado por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León respecto a la expresión contenida en el art. 149.1.22 CE de «aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma» es o no constitucional.

Asimismo se plantea, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, pues entiende el Letrado de las Cortes de Castilla y León que el Ejecutivo extremeño no ha justificado en su recurso cuál pueda ser el punto de conexión material entre el precepto impugnado del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tal y como exige el art. 32.2 LOTC y la doctrina del Tribunal Constitucional

(por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2), ni tampoco cómo el ejercicio de las funciones que corresponden a esta la Comunidad Autónoma puede verse afectado por el precepto recurrido, por lo que el recurso de inconstitucionalidad debe ser inadmitido. En la misma línea añade el Letrado de las Cortes de Castilla y León que el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura adolece de un vicio formal que conlleva igualmente su inadmisión, cual es la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 13 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura). A juicio del Letrado de las Cortes de Castilla y León, el dictamen que se acompaña al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura no satisface el requisito referido, pues ese dictamen no fue solicitado por el Consejo de Gobierno (órgano legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad), sino por el Presidente de la Junta de Extremadura, y además no se refiere al Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, sino a la entonces propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que se encontraba en tramitación en el Senado en el momento de solicitarse, con carácter potestativo, dicho dictamen. En consecuencia, la falta de ese dictamen preceptivo impuesto por la propia legislación extremeña conlleva que el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se encuentre viciado y que no se satisfaga la exigencia establecida en el inciso final del art. 32.2 LOTC («previo acuerdo adoptado al efecto»), lo que debe conducir a la inadmisión del presente recurso.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, las Cortes de Castilla y León sostienen que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no vulnera el art. 149.1.22 CE. De la doctrina del Tribunal Constitucional (en especial la STC 227/1988) no se desprende que el criterio de la cuenca hidrográfica sea el único constitucionalmente posible en la materia que nos ocupa. Por otra parte, el Derecho comunitario europeo no puede ser elevado a canon de constitucionalidad de las leyes estatales en general y de los Estatutos de Autonomía en particular, pues, tal como igualmente ha señalado el Tribunal Constitucional, el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4). Cosa distinta es que el Derecho comunitario europeo relativo a la gestión de aguas ofrezca criterios interpretativos que puedan servir para encuadrar las competencias que en esa materia correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. En tal sentido, a juicio de las Cortes de Castilla y León, las obligaciones de coordinación impuestas al Estado por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, no se ponen en cuestión en modo alguno con las previsiones del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Tampoco contraviene este precepto ningún convenio internacional, al margen de que el Derecho internacional no pueda ser utilizado como canon de constitucionalidad de las leyes.

El criterio empleado el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León respeta escrupulosamente tanto el tenor literal del art. 149.1.22 CE como la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, al tiempo que supone una gestión del agua más eficiente. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el Estado sigue conservando la competencia en legislación básica en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, pues la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha limitado a asumir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 75.1). Además, el art. 75.3 del Estatuto salvaguarda expresamente la competencia estatal de planificación hidrológica, que se extiende tanto sobre el Plan Hidrológico Nacional como sobre los planes hidrológicos de cuenca (art. 40.3 de la Ley de aguas), de modo que a través de estos instrumentos quedan perfectamente salvaguardados los intereses de ámbito supracomunitario. Por otra parte, el Estado sigue pudiendo intervenir en materia de aguas mediante el ejercicio de otros títulos competenciales, tales como la planificación económica (art. 149.1.13 CE); la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23

CE); o la coordinación entre las Administraciones con títulos competenciales que se despliegan sobre un mismo medio físico o recurso natural (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5). En suma, los cambios normativos en relación con la gestión del agua que la nueva regulación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León hará necesarios en modo alguno afectarán a la distribución constitucional de competencias.

Asimismo se afirma por las Cortes de Castilla y León que los intereses de otras Comunidades Autónomas no se ven afectados por lo previsto en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues aquellas aguas de la cuenca del Duero que discurren por más de una Comunidad siguen siendo, indiscutiblemente, de competencia estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE, por lo que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no podrá adoptar decisión alguna que menoscabe los intereses de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y ello sin perjuicio de recordar que el Tribunal Constitucional ha admitido que, si bien las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, no puede excluirse que dichas actuaciones produzcan efectos extraterritoriales, sin que ello deba reputarse inconstitucional (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23).

En fin, la supuesta «excepcionalidad» de la cuenca del Duero no significa privilegio para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que tampoco existe lesión del art. 138.2 CE. Esa posible diferencia competencial entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y otras Comunidades Autónomas no es consecuencia de un pretendido régimen excepcional, sino propiamente del principio dispositivo del régimen autonómico, de suerte que serán los propios intereses de cada Comunidad Autónoma los que determinen la necesidad de asumir más o menos competencias (o ninguna) en las diversas materias (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Por esta razón la referencia contenida en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a «la relevancia que la cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León» no puede entenderse como la expresión de un título habilitante con el que se pretendan legitimar, de manera excepcional, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través del citado precepto, pues el título habilitante se encuentra propiamente en los arts. 148.2 y 149.1.22 CE.

En atención a todo lo expuesto, la representación procesal de las Cortes de Castilla y León interesa que se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

8. La Junta de Gobierno de Castilla y León presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 30 de abril de 2008. Comienza recordando que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), por lo que la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, que se invoca por el recurrente no es idónea para enjuiciar la constitucionalidad del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, toda vez que la normativa comunitaria europea no constituye canon de enjuiciamiento válido en el sistema constitucional de distribución de competencias, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

Efectuadas las precisiones que anteceden, y con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, 175/1999, de 30 de septiembre, y 247/2007, de 12 de diciembre, sostiene la Junta de Gobierno de Castilla y León que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no vulnera lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE, que se limita a reservar al Estado la competencia sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, debiendo entenderse la atribución de competencias que realiza el precepto estatutario impugnado a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el marco del principio dispositivo establecido por la Constitución, delimitando en esta materia las competencias de esta Comunidad Autónoma al tiempo que precisa válidamente el alcance de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.22 CE.

La redacción del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se apoya en la realidad geográfica de Castilla y León, que está profundamente vinculada al discurrir de las aguas del Duero por esta Comunidad Autónoma y que constituye «hecho diferencial de Castilla y León». No sólo el 98 por 100 de la cuenca del Duero se halla en Castilla y León, sino que, además, la mayor parte de los ríos que integran la cuenca del Duero nacen en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y discurren hacia Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma. El precepto impugnado atribuye competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de estas aguas de la cuenca del Duero que nacen en Castilla y León y derivan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma, por lo que se trata de aguas que no se encuentran incluidas en el art. 149.1.22 CE, que se refiere a las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, el precepto impugnado no vacía de contenido el art. 149.1.22 CE, ni priva al Estado de las competencias exclusivas que le corresponden en virtud de este título o de otros títulos competenciales, tales como la planificación del art. 149.1.13 CE, o la competencia del art. 149.1.24 CE relativa a obras de interés general, como el propio art. 75.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce expresamente, además de que siempre corresponderá al Estado establecer criterios que coordinen la utilización y protección de las aguas en todo el territorio nacional, armonizando los intereses vitales, ambientales y económicos que han de inspirar la política del agua en el Estado español. Así, el precepto estatutario impugnado subordina en todo momento la gestión autonómica a la planificación hidrológica nacional y no impide en absoluto el señalamiento por el Estado de aguas del Duero que, mediante trasvases o conducciones temporales, puedan discurrir por otras Comunidades Autónomas, de suerte que no identifica el discurrir de las aguas del Duero por el territorio castellano-leonés como un derecho preferente al aprovechamiento en este territorio. Lo que sí descarta el Estatuto de Autonomía de Castilla y León es que para las aguas de la cuenca del Duero que nacen en Castilla y León y derivan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma sea aplicable el criterio de que, por pertenecer a una cuenca estatal, deban gestionarse por el Estado.

A tal efecto la Junta de Gobierno de Castilla y León recuerda que la STC 227/1988 aceptó que el criterio geográfico de cuenca hidrográfica utilizado por la Ley de aguas de 1985 no contraviene la Constitución, pero al mismo tiempo admitió que el legislador puede servirse de otros criterios igualmente conformes con el art. 149.1.22 CE. Por tanto, el criterio de cuenca hidrográfica no es un criterio constitucional, sino un simple criterio organizativo, y el respeto del principio de unidad de cuenca hidrográfica no prevalece sobre las reglas de distribución competencial, lo que no implica en modo alguno que la cuenca deba dejar de ser el ámbito de gestión coordinada del agua.

Por otra parte, la Junta de Gobierno de Castilla y León reitera que las exigencias del Derecho comunitario sobre la gestión del agua son ajenas al orden competencial constitucional, sin perjuicio de lo cual señala que no resulta contrario a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, la creación de una autoridad de demarcación hidrográfica integrada exclusivamente por las Comunidades Autónomas, siempre que no resulten afectadas las aguas de competencia estatal, afectación que no se produce en el caso del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Además –continúa la Junta de Gobierno de Castilla y León– el precepto impugnado tampoco afecta a las competencias de otras Comunidades Autónomas. El recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura parte de dos premisas erróneas. La primera, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León asume competencias exclusivas al margen de la legislación estatal, lo que no es cierto. La segunda, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León se atribuye la gestión de toda la cuenca del Duero, incluido el mínimo porcentaje que corresponde a Extremadura (río Mayas), lo que tampoco es cierto, pues ni siquiera asume la gestión de las aguas que nacen en otra Comunidad Autónoma cuando pasan a Castilla y León; en aras del respeto al art. 149.1.22 CE, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León excluye los ríos de la

cuenca del Duero que discurren por varias Comunidades Autónomas, entre ellos, por tanto, el río Mayas. Por otra parte, al reconocer el carácter intercomunitario de la cuenca del Duero, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no cierra ninguna puerta a las posibilidades del Estado para articular los mecanismos de cooperación o coordinación que tenga por conveniente; es decir, no sólo la planificación, que incluye también las aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino también la gestión de las aguas cuya competencia no asume esta Comunidad Autónoma. Así pues, no es posible en modo alguno que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda condicionar a través del precepto impugnado decisiones políticas o administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ciertamente, lo que podrá condicionar el uso de los ríos intercomunitarios de la cuenca del Duero será la planificación hidrológica de la demarcación, pero ésta se aprueba por el Estado, no por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por lo expuesto, la Junta de Gobierno de Castilla y León interesa que se dicte Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

9. Por providencia de 15 de marzo de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante EACL), impugnado por razón de las competencias que en el mismo se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre la cuenca hidrográfica del Duero, con infracción, a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, de las reservadas al Estado en el art. 149.1.22 CE, así como del art. 138.2 CE.

El tenor del art. 75.1 EACL es el que sigue:

«Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.»

El Gobierno de la Junta de Extremadura opone, en esencia, a la constitucionalidad de este precepto el argumento de que, tratándose de una cuenca hidrográfica supracomunitaria, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no puede atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las aguas de la cuenca del Duero que transcurran por su territorio, pues ello pugnaría con el art. 149.1.22 CE, que reserva al Estado competencias delimitadas con arreglo a un criterio territorial que hoy por hoy, y en virtud de la legislación estatal de aguas, se concreta, con el beneplácito de la jurisprudencia constitucional, en el criterio de la cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica.

El Abogado del Estado, por su parte, propone una interpretación del precepto cuestionado conforme con la Constitución, según la cual el sentido y alcance el art. 75.1 EACL encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22 CE, actualmente concretado como «criterio de la cuenca hidrográfica», siendo éste el significado que más razonablemente cabe asignar a la mención expresa del art. 149.1 CE introducida por las Cortes Generales en el art. 75.3 del propio EACL, concretando lo que, con carácter general para todas las competencias, enuncia el art. 69 EACL. Supuesta esta conclusión interpretativa, el Abogado del Estado sostiene que la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 EACL conduce necesariamente a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución «en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos» sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero no han sido asumidas de presente, sino que el art. 75.1 EACL contiene simplemente una previsión de futuro («asumirá

competencias»). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán adquirirse bien mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 EACL), bien por un cambio legislativo que abandone el principio de unidad de cuenca, en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22 CE. Además, el art. 75.1 EACL puede servir de base para justificar el empleo (por vía convencional) de alguna de las figuras de colaboración y cooperación previstas en la vigente Ley de aguas.

Las Cortes de Castilla y León oponen, como cuestiones previas, la falta de legitimación activa del Gobierno recurrente y la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En fin, tanto las Cortes como la Junta de Gobierno de Castilla y León defienden la constitucionalidad sin reservas del art. 75.1 EACL, alegando que el legislador estatutario puede modificar la configuración del Derecho de aguas siempre que se respeten los principios que se tratan de salvaguardar mediante el sistema de gestión indivisible de los recursos pertenecientes a una misma cuenca, lo que en opinión de ambos se garantiza sobradamente con la regulación establecida en el art. 75 EACL, conforme al cual la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha limitado a asumir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 75.1), de forma que el Estado sigue conservando la competencia en legislación básica en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, así como la competencia de planificación hidrológica (art. 75.3), que se extiende tanto al Plan Hidrológico Nacional como a los planes hidrológicos de cuenca (art. 40.3 de la Ley de aguas), de modo que a través de estos instrumentos quedan perfectamente salvaguardados los intereses de ámbito supracomunitario. Por otra parte, los intereses de otras Comunidades Autónomas tampoco se ven afectados por lo previsto en el art. 75.1 EACL, pues aquellas aguas de la cuenca del Duero que discurren por más de una Comunidad Autónoma siguen siendo de competencia estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE.

En todo caso debe advertirse que la cuestión suscitada en este recurso presenta identidad sustancial con la resuelta en la Sentencia de este Tribunal de 16 de marzo de 2011, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto asimismo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en aquel caso contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. De ahí que hayamos de aplicar la doctrina contenida en dicha Sentencia para resolver el presente recurso en aquellos aspectos que guarden la aludida identidad.

2. Antes de pasar a examinar la cuestión de fondo, y dado el óbice procesal aducido por las Cortes de Castilla y León, es preciso resolver si el Gobierno de Extremadura ostenta la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. El Ejecutivo extremeño justifica esa legitimación en dos circunstancias; de un lado, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero, cuyo ámbito territorial se extiende, entre otras, a la provincia de Cáceres; de otro, el perjuicio causado con la norma recurrida a la propia autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Una y otra serían fundamento suficiente, a su juicio, para reconocerle la legitimación necesaria para interponer este recurso, incluso partiendo de la interpretación más restrictiva posible del art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que no es, por lo demás y desde hace tiempo, la acogida en la jurisprudencia constitucional.

Pues bien, la objeción opuesta por las Cortes de Castilla y León ha de ser rechazada por las mismas razones expresadas en el fundamento jurídico 3 de nuestra ya citada Sentencia de 16 de marzo de 2011.

En efecto, en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia de 16 de marzo de 2011, al que resulta obligado remitirse íntegramente, dada la identidad de supuestos, concluíamos que no cabe negar legitimación al Ejecutivo extremeño para impugnar los preceptos del Estatuto de Autonomía andaluz, toda vez que «al interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento, suficiente *per se* para cualificar al Gobierno autonómico con

la legitimación institucional reservada por el art. 161.1 a) CE a determinados poderes públicos, se suma el interés institucional de ese Gobierno en la defensa de su ámbito de autonomía, que entiende perjudicado por cuanto los preceptos recurridos afectan al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos ... términos municipales de su propio territorio. Esa sola circunstancia ya es suficientemente acreditativa de una conexión material relevante entre el Estatuto impugnado y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pues es obvio que en dicho ámbito se incluye el concurso de esa Comunidad en la gestión de los intereses de aquellos municipios extremeños ribereños de unas aguas sobre las que, en virtud de un criterio territorial que se entiende constitucionalmente indisponible por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, no puede ostentar competencias exclusivas la Comunidad Autónoma andaluza».

3. Asimismo debemos rechazar la objeción opuesta por las Cortes de Castilla y León en cuanto a la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, sin necesidad de entrar a examinar si el referido dictamen es presupuesto necesario para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura conforme a lo previsto en el art. 32.2 LOTC, lo cierto es que, en contra de lo aducido por las Cortes de Castilla y León, el dictamen que se acompaña al presente recurso de inconstitucionalidad ha sido emitido en cumplimiento de las exigencias establecidas en la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, cuyo art. 13.1.e) establece que el Consejo Consultivo de Extremadura será consultado preceptivamente en el caso de los recursos de inconstitucionalidad que se pretendan plantear ante el Tribunal Constitucional con carácter previo a su interposición.

El dictamen fue solicitado por el Presidente de la Junta de Extremadura, conforme a lo previsto en el art. 12.1 de la citada 16/2001, en relación con la entonces propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, indicando expresamente que el dictamen solicitado debería pronunciarse sobre la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad una vez aprobada por el Congreso de los Diputados y publicada en el «Boletín Oficial del Estado» la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El Consejo Consultivo de Extremadura emitió su dictamen con fecha 24 de enero de 2008, ya a la vista de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con carácter preceptivo y no vinculante, de acuerdo con lo previsto en los arts. 3 y 13.1 e) de la Ley 16/2001, conforme se hace constar expresamente en el propio dictamen, en el que se concluye aconsejando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 EACL, por vulnerar los límites establecidos en la Constitución, conforme a los razonamientos que se contienen en el cuerpo del referido dictamen.

En definitiva, no cabe apreciar la objeción que se opone a la admisibilidad del presente recurso, pues consta el previo acuerdo adoptado el 22 de febrero de 2008 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 EACL, conforme exige el art. 32.2 *in fine* LOTC («previo acuerdo adoptado al efecto»), acuerdo que ha sido tomado tras recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Extremadura previsto en el art. 13.1 e) de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

4. Descartada la concurrencia de los óbices procesales aducidos por las Cortes de Castilla y León, procede que pasemos a analizar las razones vertidas por la parte recurrente para negar la constitucionalidad del art. 75.1 EACL. A fin de delimitar con precisión la cuestión de fondo planteada en este proceso constitucional es necesario tener presentes dos consideraciones, atinentes, respectivamente, al alcance y al contenido de nuestro enjuiciamiento, del mismo modo que hemos hecho en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 4, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007.

En primer lugar, al haberse atribuido la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través de la reforma de su Estatuto de Autonomía, el problema de la constitucionalidad del art. 75.1 EACL remite a si dicha competencia se

encuentra o no reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE, puesto que sólo en caso de respuesta negativa podría ésta, en los términos del art. 149.3 CE, «corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos».

En segundo lugar, el precepto impugnado debe enjuiciarse desde una doble perspectiva. Por un lado, hemos de comprobar si el art. 75.1 EACL vulnera el art. 149.1.22 CE por razones materiales o sustantivas, es decir, en atención al contenido de la regulación que incorpora. Por otro lado, ha de comprobarse igualmente si esa regulación resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene, de tal manera que si la respuesta fuera negativa el precepto impugnado incurriría en una inconstitucionalidad de carácter formal, en la medida en que esta consideración traería causa de la invalidez del tipo normativo empleado en punto a la formalización jurídica de la decisión que se impugna.

El examen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 75.1 EACL por razones materiales, que subyace en el planteamiento del recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y que ha sido asimismo introducido en el debate por las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León, debe preceder al control de la constitucionalidad formal del referido precepto, dado que la cuestión debatida afecta a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.22 CE, que recae sobre un recurso natural de tan esencial importancia vital, social y económica como es el agua. Debe recordarse que «la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7) y asimismo que «el Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras», si bien «es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución ..., en cualquier caso, sólo a este Tribunal corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo» (STC 247/2007, FJ 10).

En consecuencia, resulta inexcusable que este Tribunal se pronuncie sobre el contenido y alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de aguas establecida en el art. 149.1.22 CE y la incidencia que la asunción de competencias autonómicas que se contiene en el art. 75.1 EACL tiene en el alcance de la referida competencia estatal.

5. Sentadas las premisas que anteceden, procede seguidamente que examinemos si el art. 75.1 EACL vulnera el art. 149.1.22 CE por razones materiales o sustantivas, esto es, en atención al contenido de la regulación que incorpora, para lo cual resulta obligado, como hemos señalado en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 5, partir de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (reiterada en las SSTC 161/1996, de 27 de octubre, y 118/1998, de 4 de junio), en la que este Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica, como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, para precisar el alcance del art. 149.1.22 CE, criterio que se mantiene en la vigente Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio,

reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que define la «cuenca hidrográfica», en coincidencia con lo establecido por el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (modificada por la Directiva 2008/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008), como «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos, hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta».

En tal sentido, las aguas continentales superficiales, así como las corrientes de aguas subterráneas renovables, en la medida en que confluyen en la red de cauces naturales de una cuenca hidrográfica, pertenecen a dicha cuenca y se integran todas ellas, a través de la misma, en el ciclo hidrológico (art. 1.3 de la Ley de aguas). Por otra parte, al concepto de cuenca hidrográfica ha de añadirse el de «demarcación hidrográfica», entendiéndose por tal «la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas» (art. 16 bis de la Ley de aguas, añadido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y que incorpora asimismo la definición contenida en el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE).

Al atribuir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencias legislativas sobre aguas de la cuenca del Duero, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 75.1 EACL se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22 CE y del criterio que utiliza la Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) para la concreción de la delimitación territorial de las competencias del Estado que figura en el citado precepto constitucional («aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma»). Y lo hace el precepto estatutario con un criterio («aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma») que conduce a un entendimiento que acoge un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Duero sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado.

Ya en este punto, habremos de acudir a la doctrina de la citada STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que hicimos unas consideraciones que interesa aquí recordar:

a) En primer lugar, es «necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia “aguas” que se contienen en los arts. 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución. Según el primero de estos preceptos, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma” respectiva; de conformidad con el segundo, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren» (FJ 13).

b) En segundo término, en la STC 227/1988, rechazamos que fuera «inconstitucional que la Ley de aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma», puesto que, «cuando la Constitución utiliza la expresión “aguas que discurran”, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a

través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios» (FJ 15).

c) En tercer lugar, aunque es cierto que en la STC 227/1988 no deja de señalarse «que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales», no lo es menos que asimismo se advierte inmediatamente que «en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la “utilización racional de todos los recursos naturales” (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 13).

d) Como corolario de lo anterior, en la citada STC 227/1988, realizamos una precisión que ahora se revela de la máxima importancia, al afirmar que la «expresión “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea... Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia... La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión» (FJ 15).

e) Como consecuencia de lo anterior, en la STC 227/1988, FJ 15, este Tribunal no acogió el entendimiento fragmentador de la cuenca hidrográfica que propugnaba el Gobierno Vasco en su impugnación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, ley refundida en la vigente Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), al pretender introducir el concepto de «curso fluvial concreto» para

reclamar la competencia autonómica sobre los «cursos fluviales o corrientes de agua que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ya desemboquen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar», e incluso el concepto de «tramo final», por referencia a los cursos fluviales que discurran por más de una Comunidad Autónoma, en el sentido de que «aquella donde muera cada curso tendría competencia sobre el tramo final, desde que entra en su territorio, pues en tal caso la utilización que se haga del caudal sólo afecta a los intereses de esa Comunidad Autónoma».

f) Asimismo, en la STC 227/1988, FJ 16, advertimos que los «flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica ... pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico»; por ello, «una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía».

6. Nuestro punto de partida ha de ser necesariamente el integrado por las consideraciones fundamentales de la STC 227/1988, ratificada por las SSTC 161/1996 y 11/1998, y nuevamente por la reciente Sentencia de 16 de marzo de 2011, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007, que nos llevan a concluir que, aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22 CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes.

En efecto, como señalamos en la citada STC 227/1988 y reiteramos en la Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 6, una interpretación sistemática del art. 149.1.22 CE, en su relación con el art. 45.2 CE que reclama una «utilización racional de los recursos naturales», nos llevó a sostener que «entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato», añadiendo que «no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios», en tanto que «por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios», de modo que «es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea» (STC 227/1988, FJ 15).

En definitiva, hemos de concluir que el conjunto de esos intereses «manifiestamente supracomunitarios» debe ser «gestionado de forma homogénea», lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del «régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15).

De conformidad con todo ello, y por las mismas razones expuestas en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FFJJ 5 y 6, a los que íntegramente nos remitimos, el art. 75.1 EACL debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la cuenca del Duero, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22 CE.

Importa destacar que a la señalada fragmentación del criterio territorial ínsito en el art. 149.1.22CE, fragmentación que determina la inconstitucionalidad por razones sustantivas del art. 75.1 EACL, se añaden otros motivos de inconstitucionalidad material derivadas del tenor literal de dicho precepto estatutario. En efecto, el art. 75.1 EACL atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las potestades de desarrollo legislativo y ejecución sobre la cuenca hidrográfica supracomunitaria del Duero, delimitada territorialmente en los términos señalados, siendo así que la atribución de esas potestades de desarrollo legislativo y ejecución restringe indebidamente la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.22 CE. Restricción que se produce, en primer lugar, porque mientras este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación en materia de «aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma», esto es, la entera legislación en relación con las cuencas hidrográficas supracomunitarias, esta competencia resulta cercenada y convertida por el art. 75.1 EACL en una mera competencia para dictar la legislación básica. Otro tanto sucede, en segundo lugar, respecto a la competencias de gestión, que se atribuyen por el art. 75.1 EACL *in toto* a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contradiciendo abiertamente el alcance del art. 149.1.22 CE, que determina que el Estado, además de la competencia legislativa exclusiva en relación con las cuencas supracomunitarias, ejercite sobre estas mismas cuencas las potestades de gestión que se derivan del citado precepto constitucional.

Estas consideraciones sobre la inconstitucionalidad por razones de carácter sustantivo en que incurre el precepto estatutario impugnado podrían ser ya suficientes para fundar la estimación del recurso y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 75.1 EACL. Sin embargo, la singular posición que corresponde al Estatuto de Autonomía en la configuración del Estado autonómico (SSTC 247/2007, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), así como la esencial importancia vital, social y económica del agua (STC 227/1988, FFJJ 6 y 20), recurso natural que constituye el objeto del art. 149.1.22 CE, justifican y aún aconsejan, al igual que dijimos en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 6, extender nuestro enjuiciamiento al análisis de la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria controvertida, dando con ello expresa respuesta a la tacha de inconstitucionalidad esgrimida en tal sentido por el Gobierno autonómico recurrente.

7. Por lo que respecta a esta segunda cuestión, en efecto, el objeto de debate se contrae estrictamente a dilucidar la legitimidad constitucional de que la concreción del concepto del art. 149.1.22 CE «aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma» se lleve a cabo en un Estatuto de Autonomía.

En el origen de esta controversia se encuentra la diferente respuesta que merece a las partes de este proceso constitucional el interrogante acerca de la aptitud formal del Estatuto de Autonomía, en cuanto tipo normativo, para concretar respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 CE apartándose de lo que éste establece y de lo prescrito por el legislador estatal competente en materia de aguas mediante el art. 16 de la Ley de aguas: de un lado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura niega esa posibilidad y solicita por ello la declaración de inconstitucionalidad del art. 75.1 EACL; de otro lado, las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León proponen una respuesta afirmativa a dicho interrogante y solicitan, en consecuencia, la desestimación del recurso; finalmente, el Abogado del Estado admite la insuficiencia de la norma estatutaria en punto al establecimiento de un criterio diferente al sentado por el Derecho de aguas, pero propone al tiempo una interpretación de la disposición impugnada que, a su parecer, permitiría acomodarla a la Constitución.

En cuanto a las relaciones entre las normas estatutarias y la delimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, hemos de partir de que si las primeras «contribuye[n] a perfilar ... el ámbito de normación y poder propio del Estado» ello es sólo «en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del

Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 5). El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se «haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con» las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria «no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución» (STC 247/2007, FJ 10).

En el presente caso es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22 CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –arts. 148 y 149 CE *a sensu* contrario– sino que, además, se menoscaban gravemente «las funciones propias» de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes.

Y éste es el caso del art. 75.1 EACL que, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre las aguas de la cuenca supracomunitaria del Duero, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas «que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma», impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia.

El art. 75.1 EACL no supera, en suma, por las anteriores razones y las más ampliamente contenidas en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FFJJ 7 y 8, a los que íntegramente nos remitimos, el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22 CE por razón de la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado.

8. La conclusión a la que llegamos no se ve desvirtuada (como también dijimos en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 8) por las alegaciones realizadas por las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León sobre la idoneidad del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para adoptar una fórmula de delimitación territorial distinta de la acogida por el legislador estatal de aguas.

En primer lugar, con la perspectiva que ahora nos ocupa, carece de relevancia a los efectos de nuestro análisis la cuestión de si, como sostienen las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León, los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, condensados en el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), pueden satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias. Independientemente de lo que ya hemos dicho, ahora importa precisar que, aun cuando ello fuera cierto, cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22 CE –que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse– sólo podría venir de un

solo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas, pues únicamente desde la posición supracomunitaria privativa de ese legislador puede proveerse un criterio capaz de ordenar en Derecho la disciplina normativa de una realidad física también supracomunitaria.

En segundo lugar, por el mismo motivo tampoco pueden acogerse las alegaciones de las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León relativas al carácter singular de la cuenca del Duero y a la posibilidad de que otras Comunidades Autónomas establezcan mediante las respectivas previsiones estatutarias las particularidades que mejor satisfagan sus respectivos intereses, a las que subyace el olvido de la función de integración que corresponde al ejercicio de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE.

9. Este planteamiento tampoco es asumido por el Abogado del Estado, en cuya opinión «el art. 75.1 EACL encuentra, por el momento, un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22 CE actualmente concretado como “criterio de cuenca hidrográfica”». Si, pese a ello Abogado del Estado coincide con las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León en la solicitud de un pronunciamiento desestimatorio del presente recurso es debido a que, en su opinión, el art. 75.1 EACL admite una interpretación conforme a la Constitución.

Para el Abogado del Estado la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 EACL conduce a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución «en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos» sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero a que alude el art. 75.1 EACL no han sido asumidas de presente, sino que este precepto contendría simplemente una previsión de futuro («asumirá competencias»). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán asumirse por la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 EACL), ya por un cambio legislativo que abandone el principio de unidad de cuenca (en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22 CE).

La solución interpretativa propuesta por el Abogado del Estado no puede ser acogida. Conforme a nuestra reiterada doctrina, que hemos recordado en la reciente Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 11, la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde.

Pues bien, la interpretación de conformidad defendida por el Abogado del Estado no satisface los presupuestos que señala nuestra doctrina. En primer lugar, por lo que respecta a la referencia al art. 75.3 EACL, conforme al cual «las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el art. 149.1 CE», el Abogado del Estado sostiene que el empleo de la expresión «se asumirán», al igual que el término «asumirá» del art. 75.1 EACL, debe entenderse en el sentido de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución «en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos» sobre las aguas de la cuenca del Duero a que se refiere este precepto no han sido aún asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino que el art. 75.1 EACL se limita a establecer la previsión de que pueda asumir esas competencias en el futuro. Esta interpretación resulta insostenible en un análisis lógico y sistemático, si se tiene en cuenta que el art. 77 EACL, que el propio Abogado del Estado señala como precepto a considerar conjuntamente con el art. 75.1 EACL, se refiere a la «asunción de nuevas competencias» (con este mismo epígrafe) por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por los procedimientos establecidos en el art. 150.1 y 2 CE (art. 77.1), o respecto de las competencias, funciones o servicios que la legislación del Estado reserve o atribuya a las Comunidades Autónomas (art. 77.2). Dicho de otro modo, cuando el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se refiere a las competencias de la

Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre la cuenca del Duero en su art. 75, se está refiriendo a las competencias que asume actualmente esta Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto, como así lo corrobora la disposición general contenida en el art. 69 del mismo («La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias que se establecen en los artículos siguientes»), que también cita el Abogado del Estado a los efectos de la interpretación conforme propuesta.

Por otro lado, según la interpretación que propone el Abogado del Estado, el art. 75.1 EACL incorporaría contenidos constitucionalmente reservados a tipos normativos diferentes, pero lo haría condicionando su propia eficacia a la eventual adopción de la correspondiente disposición por parte de la autoridad competente mediante el procedimiento normativo adecuado. Dejando a un lado otras posibles objeciones derivadas del principio de seguridad jurídica, así como las consideraciones de principio que habría de merecer semejante técnica de asunción competencial al margen del procedimiento de revisión formal del Estatuto de Autonomía, la constitucionalidad de la disposición queda excluida en virtud del principio de competencia mismo, puesto que la necesidad de someter a condición la prescripción que contiene pone de manifiesto que la autoridad normativa que ha dictado esa disposición carecía de habilitación constitucional al efecto.

En fin, por lo que se refiere a la interpretación que también propone el Abogado del Estado según la cual el art. 75.1 EACL sería una suerte de cláusula de ampliación competencial condicionada a la eventualidad de que las Cortes Generales optaran en el futuro por otra concreción del concepto constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma», que hiciera posible que la Comunidad Autónoma de Castilla y León asumiera entonces, sin necesidad de reforma previa del Estatuto, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Duero, estamos ante una propuesta de interpretación conforme que ha de ser rechazada, al entrar en contradicción con el art. 149.1.22 CE, puesto que, como hemos señalado en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, el legislador estatal no puede redefinir las competencias exclusivas del Estado en relación con una cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Duero, mediante un entendimiento fragmentador de la cuenca que conduzca a «compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma» (STC 227/1988, FJ 15).

En realidad lo que sucede es que el art. 75.1 EACL acepta el concepto de «cuenca hidrográfica» y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula «aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma», introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Duero, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado ex art. 149.1.22 CE. No se trata, pues, al igual que dijimos en nuestra Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 11, de los supuestos que abordamos en nuestra STC 31/2010 en relación con el art. 117.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva «en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias», o con el art. 117.3 EAC, en la medida en que este precepto contempla únicamente la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias de «planificación» y «gestión estatales de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias», cuya titularidad estatal, sin embargo, en modo alguno resultaba alterada por el precepto estatutario, ni era objeto de debate.

Como hemos señalado, el Estado a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos ejerce la competencia que el art. 149.1.22 CE le atribuye respecto de las «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma», lo que supone que, a través de las potestades normativas y ejecutivas que tal competencia puede contener, quede asegurada una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. De

aquí que dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el art. 75.1 EACL, que determina que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencias asumidas, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Duero y de los afluentes –o tramos de los mismos– que transcurran por el territorio de Castilla y León, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma.

La alegación del Abogado del Estado respecto de susceptibilidad de una interpretación del art. 75.1 EACL en el sentido de que sería posible una futura asunción por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas aquí consideradas debe rechazarse, en primer lugar, porque no es este el momento de entrar a considerar el alcance del art. 150.2 CE en términos generales; y, en segundo lugar, porque para ser coherentes con la apreciada inconstitucionalidad que acabamos de razonar, hemos de concluir en la imposibilidad de que la referida Comunidad Autónoma pudiera asumir, por cualquier vía (incluida la de dicho precepto constitucional) las competencias anteriormente mencionadas con el alcance y en los términos previstos en el art. 75.1 EACL.

En definitiva, dada la inequívoca inconstitucionalidad material y formal del art. 75.1 EACL, no puede aceptarse la propuesta de interpretación conforme a la Constitución sugerida por el Abogado del Estado, de modo que el referido precepto estatutario debe declararse contrario al art. 149.1.22 CE y, por tanto, inconstitucional y nulo, dado que establece un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil once.–Pascual Sala Sánchez.–Eugeni Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Firmado y rubricado.

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12500 *Pleno. Sentencia 110/2011, de 22 de junio de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 6546-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Distribución de competencias en materia de aguas: alcance y efectividad de la proclamación estatutaria de derechos en relación al agua; competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos; interpretación de la disposición estatutaria sobre reservas de aguas de la cuenca del Ebro. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6546-2007, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja contra los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Han intervenido el Abogado del Estado y los Letrados del Gobierno y de las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de julio de 2007, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 19 y 72 y la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

La impugnación se fundamenta en los motivos de los que seguidamente, de forma sucinta, se deja constancia:

a) El escrito de interposición realiza en primer lugar unas consideraciones generales sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y sus límites, dado que el recurso tiene por objeto la impugnación de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). Se trata de una modificación del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, ya modificado por diversas leyes orgánicas posteriores, aunque la reforma que acomete la Ley Orgánica 5/2007 es, sin embargo, de tal envergadura que a juicio del órgano recurrente se está materialmente en presencia de un nuevo Estatuto.

El propio artículo 147.1 CE señala las dos perspectivas bajo las que cabe contemplar los Estatutos de Autonomía: como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma

a la que se refieren y, de otro lado, como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Una y otra perspectiva, en fin, no pueden considerarse antitéticas o separadas: ambas se integran en el sistema normativo general que establece la Constitución.

Bajo una consideración formal, el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad Autónoma. Esto significa, ante todo, que cada Comunidad Autónoma dispone de capacidad normativa como consecuencia del reconocimiento de su autonomía (arts. 2 y 137 CE) y de su autogobierno (art. 143.1 CE). La referencia a un sistema propio de normas jurídicas de las Comunidades Autónomas significa también que existe, formalmente, un «Derecho de las Comunidades Autónomas», como proclama el artículo 149, apartado 3, CE. Con todo, hay que advertir, según la demanda, que existen normas propias de éstas, tanto de rango legislativo como reglamentario, que no derivan del Estatuto de Autonomía, rompiendo con ello el carácter de éste en cuanto cúspide del ordenamiento de la Comunidad Autónoma respectiva: se trata de aquellas normas legislativas que derivan de las leyes-marco del Estado (art. 150.1 CE) y, de otra parte, de los numerosos supuestos que contempla el artículo 149.1, de desarrollo (reglamentario) de normas «básicas» del Estado.

Pero, si el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad Autónoma, el escrito de recurso señala que ese sistema propio no equivale a todo el ordenamiento jurídico aplicable a dicha Comunidad Autónoma. La unidad —y la unicidad— del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE, entre otros) significa la aplicación global de éste a todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las reservas de normatividad en favor de los otros entes territoriales y, particularmente aquí, de las Comunidades Autónomas. En éstas, por tanto, el «Derecho estatal» (art. 149.3 CE) es directamente aplicable, con las excepciones indicadas, de modo que el ordenamiento jurídico aplicable a cada Comunidad no se agota en las normas que emanen de los órganos competentes de ella. A su juicio, pues, ha desaparecido el viejo sistema del «pase foral» o el más reciente de las «leyes paccionadas», incompatibles ambos con el principio de la «soberanía nacional... [que] reside en el pueblo español» (preámbulo y art. 1.2 CE) y no en la parte de éste que corresponde a una Comunidad Autónoma.

Por otro lado, el Estatuto de Autonomía es, en sí mismo, parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Esto es, no se recibe o integra *a posteriori* en aquél, sino que nace como norma del Estado. El artículo 147.1 CE es terminante al declarar que los propios Estatutos, y no las leyes de aprobación, son parte integrante del ordenamiento estatal, al tiempo que el artículo 152.2 CE refiere la sanción y la promulgación a los propios Estatutos y no a una hipotética ley que los recepcione y apruebe. Tampoco puede aceptarse, continúa el escrito, que el Estatuto y la ley orgánica que lo aprueba sean normas distintas, puesto que no existe en nuestro ordenamiento un Estatuto que llegue a obtener naturaleza normativa, que exista y tenga vigencia, en un momento anterior a la ley orgánica que lo ratifica. Ciertamente la Constitución emplea, por separado, los conceptos de Estatuto y de ley orgánica, pero esta distinción sólo puede servir para destacar que el Estatuto es la parte del texto legal único que contiene la regulación material, mientras que la ley orgánica, por su parte, es el acto formal por el que el Parlamento acuerda su aprobación, dotándolo de eficacia. Son dos maneras de llamar a la forma y al contenido de un texto legal único. En cuanto al concurso necesario de dos voluntades legislativas para aprobar los Estatutos de Autonomía, la única potestad legislativa que concurre para aprobar la norma y otorgarle valor y vigencia en el ordenamiento jurídico es la de las Cortes Generales, que no precisa de complementos de la misma clase procedentes de un poder externo. En cambio, en el momento de reformar el Estatuto, no sólo existe el poder de las Cortes Generales sino también el estatuido o establecido por la «norma institucional básica», que tiene ya plena vigencia y fuerza, prestada por la Constitución, para habilitar poderes normativos secundarios. El Estatuto no pierde la naturaleza de ley orgánica estatal una vez aprobado, ni se desvincula del ordenamiento del Estado, porque sólo en el marco constitucional puede aspirar a tener vigencia y eficacia. Pero la intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma, ya existentes y formalizados, es lógicamente mucho más decisiva en los procedimientos de reforma.

De ahí se deriva la especial naturaleza de los Estatutos en cuanto leyes orgánicas: estamos ante unas leyes del Estado que éste no puede alterar ni derogar por sí mismo, o para ser más exactos, por la sola voluntad de su poder legislativo. La disponibilidad sobre el contenido del Estatuto, una vez incluido en él, se comparte con la Comunidad Autónoma. Ya no puede disponer sobre él por sí solo el poder legislativo de las Cortes Generales. Y por eso mismo las demás leyes, orgánicas u ordinarias, —e incluso la autorización de tratados o acuerdos internacionales—, deben respetar el contenido de los Estatutos de Autonomía.

Seguidamente, el escrito aborda los límites al contenido general de los Estatutos de Autonomía. A este respecto afirma que constituye un principio estructural fundamental de nuestro orden constitucional, precisamente en razón del carácter «paccionado» que los Estatutos han alcanzado en virtud del procedimiento establecido para su reforma, la prohibición de que pueda incluirse en el contenido de los Estatutos cualquiera de las regulaciones que están reservadas por la Constitución en exclusiva al poder legislativo del Estado. Tales regulaciones no pueden dejar de estar bajo el exclusivo poder de disposición de las Cortes Generales, con la única excepción de que ellas mismas autoricen su sometimiento a tratados o acuerdos internacionales conforme a lo dispuesto en la propia Constitución. Así, es evidente que ningún poder público interno podrá condicionar esa plena y exclusiva disponibilidad del legislativo estatal sobre cualquiera de las regulaciones que la Constitución le reserva. No tiene ningún sentido que los Estatutos extiendan su actuación hacia la descripción de las competencias de los mismos órganos del Estado. Si así lo hicieran, el Estado perdería para siempre el «señorío» sobre sus propias competencias, en tanto en cuanto que no podría reformar en el futuro ese Estatuto en lo que atañe a sus competencias sin el concurso necesario de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Entrando en el detalle de las materias que considera excluidas de los Estatutos de autonomía, el recurso señala en primer lugar las que la Constitución reserva al legislador estatal por determinar que han de ser establecidas por ley orgánica (art. 81 CE), categoría inequívocamente exclusiva de la tipología estatal. Al margen de ellas, hay otras regulaciones reservadas a la competencia exclusiva del Estado. Así, las funciones normativas reservadas en las materias acotadas por el artículo 149.1, 2, 6, 7, 14, 16 y 22 CE. Asimismo, la regulación de otros derechos y obligaciones implicados en algunas otras materias cuyas bases o legislación básica se reserva por el art. 149.1 CE al Estado no puede quedar en todo momento menos disponible a éste, precisamente en cuanto a sus principios o bases. Así sucede, por ejemplo, con la ordenación del crédito, banca y seguros (11); la sanidad interior (16), la Seguridad Social (17) o el medio ambiente (23), entre otras materias. Esas reservas de competencia legislativa a favor del Estado, no ejercitable, por tanto, a través de los Estatutos, se refieren también a cuanto afecta a otros elementos importantes del sistema jurídico e institucional, o a las bases de su regulación. Lo mismo sucede, verbigracia, con todo lo que se refiere a la «Defensa y Fuerzas Armadas» (4), que incluye toda la regulación sobre la materia; con la «Administración de Justicia» (5), expresión equivalente a la de Poder Judicial; o con el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (art. 124.3 CE), dada su intrínseca relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Respecto al grado de concreción admisible en la determinación de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, el escrito señala que las competencias que se pueden atribuir a cada Comunidad Autónoma en su Estatuto serán todas las legislativas y administrativas que no estén reservadas por la Constitución al Estado. El grado de determinación concreta de las competencias que se atribuyan en los Estatutos a las Comunidades Autónomas no es cuestión baladí, ni debe darse por supuesto que constitucionalmente sea por igual de legítima cualquier opción al respecto. Una determinación muy desarrollada y pormenorizada podría estar condicionando las opciones reguladoras que la Constitución reserve al poder legislativo del Estado, o sustrayendo a éste su potestad de establecer, con sus regulaciones propias y exclusivas, los modos en que hayan de intervenir los poderes públicos en la materia de que se trate.

Que la ley estatal no pueda establecer normas de finalidad meramente interpretativa del orden constitucional de distribución de competencias no impide que al ejercer sus competencias reguladoras propias, el legislador estatal haga la interpretación del alcance de su propia competencia, sin perjuicio de que pueda ser revisada por el Tribunal Constitucional. La función de cierre que corresponde a la legislación básica no pueden ejercerla los Estatutos de Autonomía. Éstos no podrán, por ejemplo, determinar pormenorizadamente las competencias autonómicas en materia de urbanismo olvidando que la potestad legislativa estatal ex artículo 149.1.1 CE retiene la llave del modelo o modelos de intervención urbanística admisibles a través de la determinación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el derecho a la propiedad; ni podrán concretar las competencias autonómicas en el ámbito de la educación al margen de lo que disponga el legislador orgánico estatal en cuanto al conjunto del sistema educativo, conjugando los derechos, libertades y deberes del artículo 27 CE. Los Estatutos de Autonomía, por tanto, no pueden condicionar el alcance de la regulación que la Constitución ha reservado al Estado y, en concreto, de lo básico, que es de competencia estatal. Si alteran lo básico estarán vulnerando inevitablemente la Constitución.

Si se pretende establecer una nueva concepción de la legislación básica del Estado no parece razonable, a juicio del órgano recurrente, que esa tarea pueda confiarse a un Estatuto para su respectivo ámbito territorial. Primero, porque con esa operación se podría llegar en atención a su concreta configuración estatutaria a una desnaturalización del principio dispositivo. En segundo término, porque en buena lógica cada Comunidad Autónoma también podría delimitar indirectamente el alcance de las bases de modo distinto, bien con carácter general, bien para determinados sectores, lo que haría inviable la acción del legislador básico, salvo en el supuesto de que todas las Comunidades Autónomas mimetizaran el tratamiento dado por el primer Estatuto que así lo hiciera, lo que supondría paradójicamente una reducción del ámbito de libertad de los restantes. La conclusión es que los Estatutos, en fin, no están para regular funciones y materias, sino para organizar la Comunidad Autónoma y determinar sus competencias.

b) Tras estas consideraciones de carácter general, el escrito del Letrado de La Rioja aborda la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica que modifica el Estatuto de Autonomía de Aragón.

La Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, no es sino una ley estatal, por más que haya seguido un procedimiento singular de elaboración y aprobación, como consecuencia de la participación, en la fase inicial del mismo, de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada, de conformidad con el procedimiento de reforma previsto en el Estatuto de Autonomía originario. No se está ante una ley autonómica, en sentido estricto, pues, en ese caso, la Comunidad Autónoma de La Rioja carecería de legitimación para impugnar ante la jurisdicción constitucional las leyes que pueda aprobar otra Comunidad Autónoma, de acuerdo con jurisprudencia constitucional consolidada. En cuanto tal ley orgánica, es susceptible de ser impugnada por otra Comunidad Autónoma, como ha admitido el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 99/1986, de 11 de julio (caso de la impugnación por el País Vasco de la disposición transitoria 7.3 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

La legitimación genérica que el artículo 162.1 a) CE otorga a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer —sin más precisiones— el recurso de inconstitucionalidad, se concreta o delimita en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en relación con las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». Frente a la inicial interpretación restrictiva que hizo el Alto Tribunal en la STC 25/1981 de este requisito, entendido en sentido estrictamente competencial (la defensa de las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía, de manera que, si no se produce lesión competencial, no existe legitimación), muy tempranamente se inició, con la STC 84/1982, una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización hasta poder afirmar hoy

que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. Esta interpretación flexible no es óbice para que, en todas ellas, se examine el imprescindible «punto de conexión material» entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico que, sin embargo, no puede ser interpretado restrictivamente. La expresión legal «propio ámbito de autonomía» no remite —conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional— al elenco de competencias estatutarias de las Comunidades recurrentes sino a la posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, según razona el escrito de recurso con cita de abundante jurisprudencia constitucional.

En el presente caso, lo que se impugna es la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de abril de 2007. Los preceptos cuya constitucionalidad se cuestionan en el recurso se refieren a materias relacionadas con el agua (arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), esto es, a los recursos hídricos que forman parte de las masas de aguas superficiales o subterráneas que discurren o están ubicados en Aragón, integrados o pertenecientes en su mayor parte a la cuenca o demarcación hidrográfica intercomunitaria del río Ebro (al margen ahora de los que corresponden a la cuenca o demarcación del Júcar, a la del Tago, y a la parte nacional de las cuencas internacionales compartidas con Francia), cuenca o demarcación hidrográfica del Ebro de la que forma parte también el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por ello, como exigencia del principio de gestión unitaria y de indivisibilidad de la mencionada cuenca o demarcación hidrográfica, las posibles extralimitaciones competenciales o infracciones del bloque de la constitucionalidad del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón afectan a las competencias e intereses de la Comunidad de La Rioja, asumidos por su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; modificado por las Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero.

Es el caso de las competencias, calificadas de exclusivas, en materia de «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, hidroeléctricos, canales y regadíos de interés de La Rioja. Aguas minerales y termales, aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (art. 8.1.17 EAR); «pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza» (art. 8.1.21 EAR); «obras públicas de interés para La Rioja en su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma» (art. 8.1.14 EAR); o de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de «protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas» (art. 9.1 EAR); «sanidad e higiene» (art. 9.5 EAR).

Al margen de la afección a competencias sectoriales de la Comunidad de La Rioja relacionadas con el agua, no puede ignorarse el carácter intercomunitario de la cuenca o demarcación hidrográfica del Ebro, competencia exclusiva del Estado, en aplicación del artículo 149.1.22 CE desarrollado por el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, en conexión con los artículos 16, 16 bis y 17 de ese mismo texto refundido. Esta competencia estatal, que constituye la garantía del principio de unidad de gestión e indivisibilidad de la cuenca y demarcación hidrográfica, impide su fragmentación en tantas unidades de gestión como territorios de las Comunidades Autónomas integradas en la cuenca. El carácter estatal de la demarcación supone que dichos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón interfieren y menoscaban, también, las competencias del Estado, y por él, las de la Confederación Hidrográfica del Ebro, organismo de cuenca en cuyos órganos de gobierno, participación y planificación están representadas las nueve Comunidades Autónomas pertenecientes a la cuenca o demarcación del Ebro (entre ellas La Rioja),

integración orgánica que constituye, como ha señalado la STC 161/1996, «el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que se extienden más allá de su territorio».

En consecuencia, caso de existir vicios de inconstitucionalidad en los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón, afectan tanto a competencias e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como también y sobre todo, del Estado, razón que justifica la legitimación de La Rioja en defensa de tales intereses singulares y generales, en la medida que conculquen cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía o como su proyección en la organización integral del Estado.

c) El escrito aborda a continuación el examen de los concretos preceptos, examinando en primer lugar el artículo 19. El precepto está ubicado dentro del título I del Estatuto Autonómico de Aragón, relativo a «derechos y principios rectores», y específicamente en el capítulo I «derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas». Su apartado 1 recoge el «derecho al agua» de los aragoneses; el apartado 2 encomienda a los poderes públicos aragoneses «la fijación de caudales ambientales apropiados» como uno de los medios para velar por determinados bienes jurídicos relacionados con el agua; y el apartado 3 atribuye a los poderes públicos aragoneses «velar para que no existan trasvases insostenibles».

El recurso parte de que el principio esencial para resolver esta cuestión ha de ser, sin duda, el de que la Constitución española vincula a todos (art. 9.1 CE) y, por tanto, también a los poderes públicos y a los ciudadanos de Aragón, lo cual resulta reiterado, a propósito en concreto de los derechos constitucionales, por el artículo 53 CE. La ley, pues, tiene un papel que cumplir en relación con los derechos y libertades reconocidas en la propia Constitución, y no sólo y necesariamente las leyes de procedencia estatal, sino también las propias leyes autonómicas. Estas últimas únicamente tienen vedada la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales en cuanto el mismo haya de considerarse «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», pues ello está reservado por la propia Constitución a las leyes orgánicas (art. 81.1 CE), cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales (art. 81.2 CE). En lo demás, en principio, las Comunidades Autónomas pueden intervenir con leyes propias siempre, naturalmente, que ello venga amparado por títulos competenciales específicos que dichas Comunidades ostenten y, eso sí, con el límite de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el artículo 149.1.1 CE, esto es, la que le corresponde para establecer «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Tras citar abundante jurisprudencia de este Tribunal, el escrito de interposición concluye que a pesar del tenor de los artículos 14 y 139.1 CE, la Constitución no impone una uniformidad monolítica en materia de derechos y libertades de los ciudadanos y que corresponde un cierto papel al legislador autonómico en este campo, si bien con los límites que resultan de los artículos 81.1 y 149.1.1 CE. Desde esta perspectiva, podría pensarse que no habría inconveniente en la inclusión de un listado de derechos en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, tal conclusión, a juicio del recurrente, es equivocada. Lo que se discute no es si las Comunidades Autónomas pueden o no incidir en la reglamentación jurídica de los derechos y libertades establecidos en la Constitución, sino si tal función puede corresponder al Estatuto de Autonomía, que es una ley orgánica estatal (art. 81.1 CE) que constituye, a la vez, la «norma institucional básica» de la propia Comunidad Autónoma (art. 147.2 CE), fundamentadora de su autonomía política. Por supuesto, los contenidos propios de los Estatutos de Autonomía que enumera el artículo 147.2 CE son «contenidos mínimos», y aquéllos pueden abordar otros distintos, pero lo que no cabe, sostiene el escrito, es que los Estatutos de Autonomía se atribuyan funciones que la Constitución reserva a otra clase de normas, como tampoco que excedan de la función que la propia Constitución les atribuye, y que está directamente ligada a la fijación, siempre conforme a las prescripciones de la Norma Fundamental, del marco de su «autonomía para la gestión

de sus propios intereses» (art. 137 CE). Por tanto, los Estatutos no pueden atribuirse el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales, reservado al legislador orgánico (art. 81.1 CE), sin que pueda entenderse que dicho legislador es el estatutario.

Con mayor motivo, si el Estatuto de Autonomía consagrara derechos no previstos en la Constitución sería inconstitucional en la medida en que puedan estar desvinculados de la razón de ser de la autonomía política que se reconoce a la Comunidad en cuestión por la propia Constitución a través de su Estatuto como norma institucional básica. El artículo 19.1 EAAr sigue la senda novedosa abierta por el art. 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, modificado por el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (EAV), en cuanto al reconocimiento del «derecho al agua». La coincidencia es prácticamente absoluta respecto del reconocimiento básico de ese derecho, pero en cuanto se refiere a una de sus manifestaciones, la regulación es radicalmente contrapuesta. Así el «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» de los valencianos (art. 17.1 EAV) tiene su réplica en el principio rector que atribuye a los poderes públicos aragoneses «velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma» de Aragón (art. 19.3 EAAr). En ambos textos se han introducido cautelas y salvedades con la pretensión de asegurar la constitucionalidad de ambas previsiones estatutarias. Así, en el texto valenciano, los sobrantes a redistribuir deben serlo «atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». Por su parte, el texto aragonés enmarca la atribución de los poderes públicos aragoneses para evitar —«de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables»— trasvases «que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

En este sentido, la inconstitucionalidad del artículo 19 EAAr puede afirmarse esgrimiendo los mismos argumentos que Aragón ha utilizado para impugnar el artículo 17.1 EAV ante el Tribunal Constitucional. Los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, y en cuanto reconozcan posiciones activas o de sujeción de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, tienen, necesariamente, que estar relacionados con sus competencias materiales. Además, en todo caso, no pueden alterar las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos (art. 149.1.1 CE), ni suponer privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE), pues todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio (art. 139.1 CE). En el caso actual, a juicio del órgano recurrente, es evidente que Aragón carece de competencias en materia de aguas, pues, al formar parte de varias cuencas intercomunitarias, la competencia es del Estado y, por él, de las confederaciones hidrográficas correspondientes, en aplicación del artículo 149.1.22 CE. En consecuencia, ese derecho al agua no puede ser exigible, excediendo la función del Estatuto, ante los poderes públicos aragoneses, sino ante los órganos del Estado. En su opinión bastaría este argumento para calificar de inconstitucional el artículo 19.1 EAAr. Pero, aunque no fuera así, el contenido del derecho al agua reconocido desborda de lo que constituye su contenido en el Derecho internacional. En efecto, según dice, la fundamentación jurídica del derecho humano al agua se construye, por vía interpretativa, sobre los artículos 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 19 de diciembre de 1966 (Instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977), relativos al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11) y derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12). Estos preceptos no se refieren expresamente al derecho al agua, pero, a partir de la interpretación «auténtica» realizada por el comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, en su vigésimo novena sesión, celebrada en Ginebra del 11 al 29 de noviembre de 2002, en su observación general núm. 15, titulada «El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales)», se determinó que «el derecho humano al agua es el

derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para uso personal y doméstico». Esta interpretación auténtica está en línea con las declaraciones de Conferencias Internacionales como la de Mar del Plata de 1977, o la Declaración de Dublín de 1992. Sea cual sea la virtualidad de este nuevo derecho humano al agua, de sus titulares, de su contenido, de sus destinatarios y los mecanismos para protegerlos, lo cierto es que sólo da cobertura a las necesidades de agua para «uso personal y doméstico», sin que ampare —como recogen los Estatutos valenciano y aragonés—, el derecho al agua «para el desarrollo de actividades sociales y económicas», ajeno a la interpretación del Derecho internacional. Ajena es, asimismo, la categoría de los «usos comunes» reconocida en nuestra legislación de aguas (art. 50 del texto refundido de la Ley de aguas), respecto del contenido del derecho humano al agua, como lo es el uso privativo del agua que se adquiere en nuestro vigente sistema por disposición legal (uso de las aguas pluviales por el dueño del predio donde caen o las de manantiales hasta 7.000 metros cúbicos/año, art. 54.2 del texto refundido de la Ley de aguas) o mediante concesión administrativa, uso privativo al que no da acceso el derecho al agua reconocido por el Derecho internacional.

Por esa razón, el escrito de interposición considera inadecuado proclamar un derecho al agua en el Estatuto de Autonomía de Aragón con un contenido que solo obligaría, para hacerlo efectivo, a los órganos competentes del Estado (confederaciones hidrográficas), dado que Aragón no tiene competencias sobre aguas, pues todo su territorio forma parte de cuencas intercomunitarias. Ese reconocimiento desbordaría, en consecuencia, la función constitucional reservada al Estatuto de Autonomía de Aragón determinando su inconstitucionalidad (art. 147.2 en relación con el art. 149.1.22 CE). Las salvedades que se incluyen en el inicio del párrafo primero del art. 19 EAAr «en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso», son requisitos obvios pero que operan y deben ser tenidos en cuenta por el organismo de cuenca competente por razón del territorio y en ningún caso por la Comunidad Autónoma de Aragón y no altera, por tanto, la valoración de inconstitucionalidad señalada.

Seguidamente se aborda el examen del apartado 2 del artículo 19 EAAr, que, según explica el escrito, recoge un principio rector, según el cual los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados. El precepto atribuye a aquellos poderes una función ejecutiva al encomendarles «la fijación de caudales ambientales apropiados». El Consejo de Gobierno de La Rioja considera que esa atribución a los «poderes públicos aragoneses» resulta inconstitucional (lo que no acaecería con la expresión «poderes públicos», aprobada por el Cortes de Aragón y luego modificada por las Cortes Generales), pues son los planes hidrológicos los que deben determinar los caudales ambientales [art. 42.1 b), c) del texto refundido de la Ley de aguas] y su fijación se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integran la cuenca hidrográfica, a través de los consejos del agua de las respectivas cuencas (art. 26.1, párrafo segundo, de la Ley del plan hidrológico nacional). Esta es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional manifestada en SSTC 15/1998, 118/1998, 166/2000 y 123/2003. Así lo entiende el propio artículo 72.2, *in fine*, EAAr al atribuir a la Comunidad Autónoma la participación «en la fijación del caudal ecológico»; al referirse el texto a los «poderes públicos aragoneses» se incurre a su parecer en el exceso competencial señalado que resulta inconstitucional, y que afecta a las competencias del Estado, pero también a los intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por lo que hace al apartado 3 del artículo 19 EAAr, señala que las Cortes Generales, al autorizar transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca, deben hacerlo de acuerdo con los principios y exigencias constitucionales plasmadas en los artículos 45 CE («utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»), 138.1 CE, («realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y

justo entre las diversas partes del territorio español») y específicamente de los objetivos recogidos en el artículo 2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el plan hidrológico nacional. En este sentido, la valoración última y determinante de la «sostenibilidad» de un trasvase, así como de los principios de «solidaridad», «racionalidad económica», «vertebración del territorio» y garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente (principios generales establecidos por el artículo 12 de la Ley del plan hidrológico nacional) corresponde a las Cortes Generales, que deben tenerlos en cuenta al aprobar la Ley del plan hidrológico nacional, ley que contendrá «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca» [art. 45.1 c) del texto refundido de la Ley de aguas]. Esta competencia de las Cortes Generales es incompatible con la previsión estatutaria que encomienda a los poderes públicos aragoneses «velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

Admitir una atribución como la recogida es institucionalizar una fuente permanente de conflictividad política y jurídica acerca de lo que sea la «insostenibilidad» —siempre podrá discutirse si lo es o no— excediendo el Estatuto de Autonomía de Aragón la función constitucional que le atribuye el artículo 147.2 CE. La inconstitucionalidad del precepto no queda obviada, según se dice en el escrito, por las menciones hechas al «principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación y la normativa comunitaria aplicables», pues las mismas ni justifican ni enmarcan la atribución hecha a los poderes públicos aragoneses.

d) Seguidamente el escrito de interposición pasa al examen del artículo 72 EAAr, cuyo apartado 1 atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia «exclusiva» en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, en materia de aguas minerales y termales, y también de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con los artículos 149.1.22 y 148.1.10 CE y la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional sobre delimitación de competencias en materia de aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (SSTC 227/1988, 161/1996, 15/1998, 110/1998, 118/1998, 161/2000 y 123/2003), la expresión «aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma» debe ser interpretada de acuerdo con el concepto geográfico de cuenca hidrográfica («superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta», artículo 16 del texto refundido de la Ley de aguas), no siendo conforme a la Constitución la consideración aislada o fragmentada de la cuenca, a partir del «curso fluvial concreto». Cuando los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sobre aguas que discurren «íntegramente» por su territorio, revelan que se ha adoptado una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de cuenca hidrográfica, pues, en otro caso, el adverbio resultaría superfluo. De acuerdo con este criterio, existen cuencas hidrográficas intercomunitarias (competencia del Estado) y cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas (competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente). Aragón, salvo el caso irrelevante de la cuenca endorreica de Gallocanta, no tiene cuencas hidrográficas internas, pues todo su territorio forma parte de cuencas hidrográficas intercomunitarias de competencia del Estado (como son las del Ebro, Júcar, Duero, Tajo); o de cuencas internacionales (las que vierten a Francia). En consecuencia, a juicio del órgano recurrente, el artículo 72.1 carece de contenido competencial alguno, sea cual sea la calificación que se haga de dicha competencia. A pesar de que esta circunstancia ya se daba en el artículo 35.1.11 EAAr en su versión originaria de 1982, sin que ello haya impedido reconocer la competencia del Estado, en aplicación del artículo 149.1.22 CE y del principio de interpretación conforme, el escrito considera que tras casi treinta años de andadura constitucional, por rigor y seguridad jurídica, no parece razonable ni admisible colmar de normas vacías de contenido los textos estatutarios que delimitan los poderes

territoriales de las Comunidades Autónomas. En el momento actual, el artículo 72.1 EAAr carece de contenido competencial alguno y, en rigor, es inconstitucional, por invasión de las competencias que corresponden al Estado en las cuencas intercomunitarias. En cuanto al último párrafo, referido a las aguas minerales y termales y a los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de Aragón considera evidente que la competencia no es «exclusiva» en materia de aguas minerales y termales, pues corresponde al Estado la legislación básica sobre la materia, de acuerdo con el artículo 149.1.25 CE y la STC 227/1988, si bien el principio de unidad del ciclo hidrológico legitima que la competencia básica del Estado sobre toda clase de aguas —incluidas las minerales y termales— se sustente en el artículo 149.1.22 CE. En cuanto a los aprovechamientos hidráulicos «de interés» para Aragón, añade que debe tenerse en cuenta que la STC 161/96 ha considerado que, cuando se trata de aguas de cuencas intercomunitarias, la competencia sobre estos aprovechamientos es igualmente del Estado, salvo en cuanto a las obras hidráulicas de interés de la Comunidad que no hayan sido declaradas de interés general.

Respecto al apartado 2 del artículo 72 EAAr el órgano recurrente cree que no puede considerarse acorde con la Constitución. La primera parte del artículo 72.2 EAAr eleva a rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica, reconocido y plasmado en la vigente legislación básica en materia de aguas, configurador de un modelo de Administración del agua respaldado por el Tribunal Constitucional como el más adecuado e inherente a la gestión de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas (SSTC 227/1988, 161/1996, 15/1998, 110/1998, 118/1998, 166/2000 y 123/2003). Ello lo lleva a preguntarse si es constitucionalmente legítimo que el legislador estatutario limite las competencias estatales o predetermine su contenido cuando la definición del mismo corresponda al legislador estatal, dándose a tal cuestión una respuesta negativa. Cuando la Constitución atribuye al legislador estatal fijar dicho contenido, en términos flexibles y de libertad, no puede una norma infraconstitucional, con la pretensión de asegurar o blindar las competencias autonómicas, cambiar el régimen de la competencia estatal tal como ha sido constitucionalmente configurada. El Estatuto no puede tener un efecto reductor de la potestad legislativa del Estado, ni alterar el orden constitucional de distribución de competencias. La garantía de participación sólo será, a su parecer, constitucional en la medida en que se entienda remitida a lo que disponga la legislación estatal en la materia y conforme a lo dispuesto en la misma. Ahora bien, si esa participación se interpreta como una garantía de relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón respecto de la gestión de la cuenca hidrográfica del Ebro, la misma merecerá un reproche de inconstitucionalidad. La segunda parte del artículo 72.2 EAAr, también la entiende difícilmente salvable desde la perspectiva constitucional. La atribución que consiste en dictar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, inadecuadamente entendida, pudiera a juicio del órgano recurrente, llevar a la adopción de medidas singulares adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón que pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca, condicionando, además, el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas, como La Rioja, que se encuentren aguas arriba (pesca fluvial, espacios naturales protegidos, regadío, etc.). A su juicio, la única manera de salvar la constitucionalidad de este inciso no es otra que limitar su operatividad a los usos y aprovechamientos que se realicen únicamente en el tramo aragonés de la cuenca del Ebro, sin alcance extraterritorial alguno.

Por lo que hace al apartado 3 del artículo 72 EAAr, que establece un informe preceptivo en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón, considera que aunque de un primer análisis superficial de la jurisprudencia constitucional cabría concluir que la técnica del informe previo o preceptivo es plenamente respetuosa de las competencias de Estado y Comunidades Autónomas, no es así, puesto que no cabe hablar aquí de concurrencia perfecta de competencias «entre Administraciones». La autorización de un trasvase

intercuerzas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales que puedan corresponder, en este caso, a la Comunidad de Aragón. Es una decisión que corresponde a las Cortes Generales y forma parte singular del plan hidrológico nacional que se aprueba por ley tras la presentación del proyecto de plan hidrológico nacional, aprobado por el Gobierno, previo informe del Consejo Nacional del Agua, proyecto cuya elaboración ha realizado el Ministerio competente. En conclusión, esa intervención singularizada de la Comunidad de Aragón, plasmada en un informe previo, en línea con la potenciación de los mecanismos de bilateralidad e insertada en un procedimiento legislativo estatal, no es respetuosa con el ejercicio de las competencias estatales ni con la función propia que corresponde a un Estatuto de Autonomía.

e) Entrando en la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece una reserva de 6.550 hectómetros cúbicos de agua, el escrito de recurso lo pone en relación con el llamado «pacto del agua», aprobado por resolución de las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1992. La incorporación de la reserva, debidamente cuantificada, al Estatuto de Autonomía de Aragón altera su alcance, dada la singular función constitucional que cumplen los Estatutos y su posición en el sistema de fuentes, pues ello supone que el Estado pierde para el futuro la posibilidad de modificar el volumen de la reserva sin el consentimiento de Aragón, situación que menoscaba las competencias del Estado en materia de gestión de aguas en la cuenca del Ebro y es contraria, además, a los principios que rigen el dominio público hidráulico, en cuanto que supone una vinculación permanente y exclusiva de esos caudales para uso exclusivo de los aragoneses, sustraídos de otros usos que sean incompatibles con ellos. Conforme al escrito, cabrían dos interpretaciones posibles de la disposición en cuestión: la primera, entender que ese volumen no es en absoluto vinculante para la planificación, y constituye un simple recordatorio de lo aprobado por las Cortes de Aragón. Esta alternativa no suscitaría dudas de inconstitucionalidad, pero la disposición pierde el sentido originario pretendido para su inclusión en la propuesta de reforma. La segunda alternativa es considerar que la reserva tiene carácter vinculante, en cuyo caso entiende el recurso que incurre en inconstitucionalidad al desapoderar al Estado de la libre disponibilidad de caudales en la cuenca del Ebro; tal vinculación a la reserva es contraria, además, a la configuración del dominio público hidráulico que resulta del artículo 132 CE y de la legislación de aguas, dictada en desarrollo de dicho precepto y del artículo 149.1.22. CE. En este sentido, cita la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que establece la incompatibilidad de los derechos perpetuos de utilización del dominio público con las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, a propósito de los derechos perpetuos reconocidos por la legislación de aguas de 1879, que la Ley de aguas deroga fijando un máximo de 75 años para tales derechos. La reserva demanial supone que la Administración titular del bien o recurso, y siempre por razones de interés público, lo utiliza o aprovecha directamente, sea por sí misma, sea a través de terceros, con exclusión de aquellos otros usos que sean incompatibles con la reserva, tal y como ha señalado la doctrina. Es inherente a la reserva el apartamiento del bien de las formas normales de aprovechamiento de esa categoría de bienes, quedando aquél vinculado a la finalidad para la que, en concreto, se establece la reserva. En este caso, se sustraen del sistema de explotación de la cuenca del Ebro 6.550 hectómetros cúbicos, para uso exclusivo de los aragoneses. El régimen jurídico vigente de las reservas de aguas las vincula con las obras hidráulicas de regulación específicas que la posibiliten, lo que evidencia, una vez más, la funcionalidad y necesidad de esta clase de obras que permiten retener el agua para cuando se necesite. Así se dispone en el artículo 20 del Reglamento de planificación hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, en el que tras determinar lo que se entiende por «reservas de recursos» y establecer su inscripción en el registro de aguas, añade que «las reservas de recursos previstas en los planes hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan. En ausencia de tal previsión, se entenderá como plazo máximo el de seis años establecido en el artículo 89, salvo que en la revisión del correspondiente plan se establezca otro diferente». Otras notas características de la

reserva son su temporalidad, la cuantificación o volumen de caudales reservados y, finalmente, el destino o finalidad de la reserva, notas que recoge el artículo 92 del Reglamento del dominio público hidráulico. En consecuencia, la reserva de 6.550 hectómetros cúbicos que establece la disposición adicional quinta para atender el derecho al agua de los aragoneses, al que se refiere el artículo 19, tal como está recogida en el Estatuto de Autonomía de Aragón, no satisface, a juicio de la parte recurrente, los requisitos exigidos por la legislación ordinaria de aguas, constatación que la reafirma en la apreciación negativa de su adecuación a la Constitución.

El escrito de interposición del recurso termina solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; así como la de todos los actos de aplicación concreta que de dichos preceptos se haya podido producir durante su vigencia, y con todas las demás consecuencias que sean inherentes a dicha declaración.

2. Por providencia de 11 de septiembre de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, dar traslado al Gobierno y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Del mismo modo, acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de septiembre de 2007 la Mesa del Congreso de los Diputados traslada su acuerdo de fecha 14 de septiembre de 2007 de dar por personada a dicha Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

Del mismo modo, y por escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de septiembre de 2007, la Mesa del Senado traslada su acuerdo de fecha 14 de septiembre de 2007 de dar por personada a dicha Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El día 25 de septiembre de 2007 tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, por el que se persona y comparece en el presente procedimiento y solicita una prórroga del plazo para efectuar sus alegaciones.

Mediante providencia de 27 de septiembre de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personada a la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por la providencia de 11 de septiembre de 2007.

5. El día 4 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en representación de las mismas, por el que se persona en el presente procedimiento y solicita una prórroga del plazo para efectuar sus alegaciones.

Mediante providencia de 4 de octubre de 2007, el Pleno acuerda tener por personada a la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por la providencia de 11 de septiembre de 2007.

6. El Abogado del Estado consignó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de octubre de 2007.

a) En las mismas comienza señalando una serie de cuestiones preliminares. En primer lugar se refiere a la súplica del recurso en la que se pide la declaración de inconstitucionalidad de todos los actos de aplicación concreta de los preceptos

impugnados que se hayan podido producir durante su vigencia. A juicio del Abogado del Estado tal pretensión no se adecua al objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad, en el que sólo cabe enjuiciar si los preceptos legales recurridos son conformes o disconformes con la Constitución (art. 27.1 LOTC), a fin de acoger o desestimar la pretensión de declararlos inconstitucionales y nulos (arts. 164.1 CE y 39.1 LOTC), aunque nada impide que una Sentencia declaratoria de inconstitucionalidad pueda contener pautas o criterios para modular su eficacia. Pero bien distinto de esto es solicitar que la Sentencia que ponga fin a este recurso contenga un pronunciamiento que «invalide en masse un indeterminado conjunto de actos aplicativos —judiciales y administrativos— de la norma legal inconstitucional, lo que sería difícilmente conciliable con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)».

Señala también que el Abogado del Estado no niega la legitimación del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma riojana para la interposición del presente recurso.

En cuanto a las consideraciones generales sobre la función constitucional y los límites de los Estatutos de Autonomía entiende que no es preciso dar contestación pormenorizada, remitiéndose a las alegaciones presentadas en los recursos de inconstitucionalidad números 7288-2006, 7289-2006 y 8045-2006, que da aquí por reproducidas, señalando que cuando el presente recurso se falle, existirá ya doctrina constitucional en esta materia sentada seguramente en los expresados recursos de inconstitucionalidad, que sin duda se aplicará a este caso.

Junto a ello, entiende el Abogado del Estado que el recurso basa su impugnación en el riesgo de que los preceptos estatutarios recurridos puedan ser interpretados y aplicados de manera inconstitucional quebrantando el orden constitucional de competencias. Al respecto, opone que la función del recurso de inconstitucionalidad no es garantizar preventiva o cautelarmente contra el riesgo de interpretaciones contrarias a la norma suprema (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 253/2000, de 5 de octubre, FJ 5; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4). Además, en virtud del principio de conservación, «sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma». Por ello, considera innecesario subrayar que una subespecie o variante de interpretación de conformidad con, o adecuada a, la Constitución es la interpretación de conformidad con el orden constitucional de competencias (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4, y 74/2000, de 16 de marzo, FJ 2; o la propia STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). Salvo que resulte textualmente imposible, debe presumirse la voluntad del legislador, tanto estatal como autonómico, de respetar el orden constitucional de reparto competencial, siendo también constante la doctrina de que ni el legislador general ni el legislador territorial están constitucionalmente obligados a incluir cláusulas de salvaguardia de la competencia ajena (por todas, SSTC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; 179/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 9).

b) Entrando en el análisis de los preceptos impugnados, el escrito de alegaciones destaca que tan sólo el apartado 1 del artículo 19 EAAr enuncia un derecho estatutario. Los otros dos apartados contienen mandatos dirigidos a los poderes públicos aragoneses. Cita en ese sentido las alegaciones presentadas a los recursos de inconstitucionalidad números 7288-2006, 7289-2006 y 8045-2006, donde el Abogado del Estado defendía que los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos.

En concreto, sobre el apartado primero argumenta el escrito que es cierto que sería contrario al artículo 138 CE otorgar por vía estatutaria privilegios hidráulicos a los aragoneses, a los valencianos o a los castellanos del norte o del sur en menoscabo de los demás españoles. Pero no es ése el sentido del precepto. Opina, además, que la premisa de la que parte el letrado de la Comunidad de La Rioja es errónea. En el actual artículo 72.1 EAAr la Comunidad Autónoma adquiere competencia exclusiva sobre «aguas que discurren íntegramente por su territorio», incluyendo en esta competencia «la ordenación, la planificación y la gestión de las aguas superficiales y subterránea». El derecho del artículo 19 EAAr puede satisfacerse con aguas sujetas a la competencia

autonómica, tanto subterráneas como superficiales. Porque, aunque de escasa importancia como recurso hídrico, es innegable que existen en Aragón aguas superficiales que discurren íntegramente por su territorio («intracomunitarias»). El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, sigue incluyendo, por ejemplo, en la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro, «la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta» pero en la demarcación del Júcar ya excluye «las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana». Y el apartado I de su disposición transitoria establece que «la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas que comprenden cuencas hidrográficas intracomunitarias, cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado se revisará inmediatamente después de que dicho traspaso tenga lugar». En segundo lugar, la Comunidad Autónoma participa y colabora en la planificación hidrológica y en la gestión de las cuencas intercomunitarias entre las que se distribuye el territorio de Aragón con arreglo a los términos que establece la legislación nacional de aguas dictada al amparo del artículo 149.1.22 CE. De este modo, la satisfacción del derecho al abastecimiento de agua proclamado en el art. 19.1 EAAr vinculará a quienes representen a la Comunidad Autónoma en los organismos de la cuenca intercomunitaria. El derecho estatutario de los aragoneses a gozar de abastecimiento de agua mostrará así su función orientadora de la actuación de los poderes públicos autonómicos. En cuanto al llamado «derecho humano al agua» opina que aunque se hubieran desbordado sus límites de ello no se seguiría la inconstitucionalidad del art. 19.1 EAAr, porque, en primer lugar, la caracterización del derecho humano al agua es un mínimo que no impide a cada Estado reconocerlo con mayor amplitud; y en segundo lugar, porque una cosa es la infracción de la CE y otra la supuesta contradicción con declaraciones de comités o conferencias internacionales, que no son criterio o parámetro de constitucionalidad ni corresponde a este Tribunal garantizarlas.

En lo que atañe al apartado 2 del artículo 19 EAAr el escrito de alegaciones, a la vista de la Ley 10/2001 del plan hidrológico nacional, sostiene que nada impide interpretar el mandato que contiene como una orientación sólo vinculante para los representantes de la Comunidad Autónoma aragonesa en los consejos del agua y en los comités de autoridades competentes. Una interpretación sistemática del Estatuto de Autonomía obliga a entender su artículo 19.2 en unidad y armonía con el artículo 72.2, inciso final, además de, por supuesto, respetando el artículo 149.1.22 CE y la legislación nacional de aguas dictada a su amparo. No existe, pues, el exceso competencial denunciado por el actor porque la referencia a la «fijación de los caudales ambientales» debe entenderse hecha a la participación autonómica en la planificación y gestión de cuencas intercomunitarias que refleja el artículo 72.2.

El apartado 3 del artículo 19 EAAr, por su parte, lo entiende como un principio rector que restringe permanentemente las opciones políticas de los poderes públicos aragoneses, del legislador y del consejo de gobierno especialmente, siendo legítimo este tipo de normas en los Estatutos de Autonomía. El artículo carece de toda virtualidad imperativa para los órganos estatales a quienes corresponde acordar las transferencias.

c) A continuación el Abogado del Estado aborda las impugnaciones relativas al artículo 72 EAAr. Respecto a su apartado 1 señala que no se puede sostener simultáneamente que el artículo 72.1 carece de contenido o virtualidad y que es inconstitucional. En todo caso, a su entender, la dicción del precepto incluye manifiestamente bajo la noción «aguas que discurren íntegramente por su territorio» tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas. Y aunque la definición legal de cuenca hidrográfica (art. 16 del texto refundido de la Ley de aguas, redactado por Ley 62/2003, de 30 de diciembre) se ciñe a las aguas superficiales, en Aragón existen pequeñas cuencas endorreicas que perfectamente cabría considerar como aguas superficiales intracomunitarias, puesto que les falta el requisito de fluir en su totalidad «hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta». El resto de los argumentos del recurso contra el artículo 72.1 EAAr carecen de relieve constitucional. La referencia a la Administración hidráulica de Aragón debe ponerse en relación con la Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, que crea el Instituto Aragonés del Agua, con la función de ejercer las

competencias autonómicas en materia hidráulica. Las demás competencias del artículo 72.1 EAAr se amparan en el artículo 148.1.10 CE y en el inciso primero del artículo 149.3 CE y respetan las competencias constitucionales del Estado y se proyectan sobre aguas, aprovechamientos y obras de indudable competencia autonómica, de modo que no menoscaban competencias del Estado.

Por su parte, el artículo 72.2 EAAr hace referencia expresa a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en órganos y funciones de la Administración hidráulica del Estado y recoge una cláusula de salvaguardia («en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollen») que también podría no existir. La simple supremacía de la Constitución obligaría a respetar la competencia del artículo 149.1.22 CE, que, a su vez, ampara la prevalencia de las leyes producto de su correcto ejercicio (art. 149.3 CE). El grado de participación y colaboración que las leyes generales de aguas pueden reconocer a las Comunidades Autónomas en la organización y funciones de la Administración hidráulica del Estado puede ser muy variable, y, en consecuencia, la intervención autonómica se contraerá o expandirá al compás de los criterios que el legislador nacional considere más oportunos y convenientes en cada momento histórico. De otro lado, el recurso introduce, a su juicio, una impugnación preventiva al denunciar que el precepto contiene una garantía de relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma que conlleva el riesgo de una interpretación que se supone inconstitucional. Frente a ello, el Abogado del Estado cree que el texto del artículo 72.2 EAAr no da base alguna para extraer de él una «garantía de relación bilateral». Por lo demás, la llamada bilateralidad, por sí y en sí misma, no es inconstitucional, como el Abogado del Estado ha razonado en el recurso núm. 8045-2006, al que se remite.

De modo similar, también considera preventiva la impugnación de la competencia autonómica relativa a «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», porque habla de «medidas adicionales» en vez de «normas adicionales» como hace el artículo 149.1.23 CE, pero acepta su constitucionalidad si aquéllas se limitaran al tramo aragonés de la cuenca intercomunitaria y, por tanto, sin alcance extraterritorial. Para el Abogado del Estado estamos ante una nueva impugnación preventiva, pues el supuesto alcance extraterritorial contrario a la Constitución es imposible verlo en este inciso del artículo 72.2 EAAr, especialmente si se interpreta, como se debe, en relación con el art. 70.2 EAAr, que regula la eficacia territorial de las normas autonómicas. Por otro lado, el artículo 149.1.23 CE no es correctamente interpretado, pues conlleva que las normas básicas sean «mínimas» y que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias para dictar medidas adicionales, normativas y no normativas, que, respetando el principio de legalidad, eleven el estándar de protección y saneamiento (SSTC 170/1989, FJ 2; 102/1995, FJ 9; 15/1998, FFJJ 6 y ss.; 110/1998, FJ 6; y 33/2005, FJ 6). Este inciso del artículo 72.2 EAAr no hace otra cosa que proyectar todas las competencias autonómicas medioambientales del artículo 71 (apartados 21, 22 y 23) y del artículo 75.3 EAAr en las aguas intercomunitarias, aplicando el notorio principio de que sobre un mismo espacio o bien y, en concreto, sobre aguas intercomunitarias, pueden proyectarse o incidir competencias estatales y autonómicas [SSTC 227/1988, FJ 18 y 20 c); 243/1993, FJ 3 y ss.; 15/1998, FJ 3 y ss.; entre otras].

En lo que hace a la impugnación del artículo 72.3 EAAr, considera que el recurso se limita a destacar vagamente que la previsión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma está «en línea con la potenciación de los mecanismos de bilateralidad e inserta en un procedimiento legislativo estatal». Ante ello cita la doctrina de la STC 46/2007, de 1 de marzo (FJ 10), que a su entender implica que el legislador autonómico puede establecer que, en determinados procedimientos estatales, sea preceptivo, aunque no vinculante para el Estado, el informe de la Comunidad Autónoma cuando el acto final del procedimiento pueda incidir en la esfera autonómica de competencia. Ya la STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, estableció que el informe preceptivo previo de una Comunidad Autónoma en un procedimiento de concesión de aprovechamiento hidroeléctrico era «el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y

los ecosistemas en los que ésta se desarrolla» y que tal informe preceptivo «es una exigencia derivada no sólo de la referida legislación [de aguas], sino del recto entendimiento del alcance que las competencias implicadas tienen en el bloque de la constitucionalidad» (cfr. art. 25.3 del texto refundido de la Ley de aguas). Otras sentencias en las que se acepta que las leyes autonómicas puedan establecer informes preceptivos (aunque no vinculantes) insertos en procedimientos estatales son, por ejemplo, las SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 7, y 110/1998, de 21 de mayo, FJ 7. Ahora bien, si no es contrario al orden de competencia que el legislador territorial pueda imponer su intervención en determinados procedimientos estatales por vía de informe preceptivo cuando cuente con una justificación competencial para ello, no puede serlo tampoco que, mediando igual o similar justificación, pueda consignarse en el Estatuto la necesidad de tales informes. Sin embargo, parece la evidencia misma que el régimen de estos informes preceptivos autonómicos insertos en procedimientos estatales habrá de establecerlo el legislador nacional de aguas, atendida la materia sobre la que versan. El artículo 72.3 EAAr no inserta el informe preceptivo autonómico en un procedimiento legislativo estatal: en suma, de igual modo que en nuestra legislación de aguas el informe del Consejo Nacional del Agua (del que forman parte las Comunidades Autónomas) no se emite dentro del procedimiento legislativo en sentido propio, sino en la fase prelegislativa, de igual modo es como habrá de entenderse el precepto estatutario, con la precisión de que el informe autonómico se conecta con los derechos relacionados con el agua «contemplados en el artículo 19», derechos que sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos, que resultan determinados en su informe en tal sentido. Por último, el Abogado del Estado resalta que ningún reproche se hace al último inciso del apartado 3, que no puede entenderse como un mandato que vincule al Gobierno de España.

d) El Abogado del Estado aborda a continuación la constitucionalidad de la disposición adicional quinta del EAAr. Al efecto considera que, aunque el precepto pueda suscitar la impresión de que contiene un mandato vinculante para «la planificación hidrológica» que afecta a los «recursos hídricos de la cuenca del Ebro», y como esa planificación hidrológica no puede ser otra que el plan hidrológico nacional, así entendida la disposición sería inconstitucional. Sin embargo el Abogado del Estado entiende que también admite una interpretación de conformidad con el orden constitucional de competencias, y, en particular, con la función y contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, si se parte del postulado de que, situada en un Estatuto de Autonomía, esa adicional ha de limitar su eficacia vinculante a los poderes públicos autonómicos e interpretarse, por tanto, como mandato vinculante para los órganos y agentes de la Comunidad Autónoma: Cortes y Gobierno de Aragón y particularmente para los representantes de la Comunidad Autónoma en la Administración hidráulica del Estado, que serán los que deban esforzarse para que la planificación hidrológica —nacional y de cuenca— contenga «asignaciones, inversiones y reservas» que den cumplimiento al principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y satisfagan los derechos reconocidos en el artículo 19 EAAr, tomando en consideración la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992.

Esta interpretación, a su juicio, vendría también avalada por el acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 21 de abril de 2005 con el siguiente tenor: «Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a requerir urgentemente del Gobierno de la Nación la apertura de un proceso de negociación con las fuerzas políticas con representación parlamentaria en las Cortes Generales al objeto de incluir en el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional (procedente del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio) la reserva de 6.550 hectómetros cúbicos del Pacto del Agua, por entender ese caudal necesario para garantizar nuestro presente y futuro». Finalmente, insiste en la necesidad de interpretar el EAAr conforme a la Constitución siempre que ello sea posible, y así lo sostiene en este caso la propia demanda, que no obstante se decanta por la interpretación de inconstitucionalidad, contrariando así la doctrina constitucional.

Por todo ello, el escrito de alegaciones termina interesando de este Tribunal que dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso. Mediante otrosí, el Abogado del Estado se opone a la petición de que se recabe de las Cortes de Aragón, del Congreso y del Senado «el expediente de elaboración, tramitación y aprobación del Estatuto recurrido», porque cree que la parte contraria no ha justificado que los expresados antecedentes legislativos sean de interés relevante para decidir el presente proceso y porque, a su entender, nada significativo aportarían en relación con los puntos de constitucionalidad aquí debatidos.

7. Mediante escrito ingresado en el Registro General este Tribunal el día 23 de octubre de 2007, las Letradas de las Cortes de Aragón, en representación de la Cámara, formulan sus alegaciones.

a) El primer apartado está dedicado a la inadmisibilidad del recurso por el carácter preventivo de la impugnación. Entiende que el recurso repite en diversos apartados la afirmación de que los preceptos recurridos admiten sin duda una interpretación conforme a la Constitución, si bien los impugna, ante la hipótesis de que eventualmente pudieran aplicarse en sentido opuesto a la norma fundamental, solicitando del Tribunal Constitucional meras declaraciones interpretativas. Por ello solicita la inadmisión de esta pretensión de la recurrente, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal a este propósito. Así, entre otras, en la STC 49/1984 (FJ 2) el Tribunal Constitucional señala que no es legítima «la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la CE». En tales casos considera que las pretensiones del recurso deberían considerarse decaídas a los efectos del pronunciamiento sobre el fondo mediante Sentencia.

b) A continuación aborda la cuestión de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía. Entiende la representación procesal de las Cortes de Aragón que el Estatuto de Autonomía se configura como una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las leyes, incluidas las orgánicas, con una posición de jerarquía respecto a todas ellas. El Estatuto es una norma superior a todas las demás leyes, tanto del Estado como de las Comunidades autónomas y por ello se hace inmune al poder legislativo de las Cortes Generales y del legislador autonómico. Son así pieza clave del bloque de la constitucionalidad y parámetro de validez de las demás normas, estatales y autonómicas. Aunque en sentido formal se aprueban como ley orgánica, se distinguen de éstas por la iniciativa para su elaboración y por su propia función y contenido ya que constituyen un complemento indispensable para el desarrollo del modelo territorial del título octavo de la Constitución. Se trata, por su propia configuración constitucional, de normas de carácter paccionado, que requieren la concurrencia de dos voluntades para su aprobación o reforma, la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. La potestad legislativa de las Cortes Generales para su aprobación requiere el concurso previo de otra fundamental y determinante que es la de la Comunidad Autónoma. Esta posición relevante no debe hacer olvidar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el Estatuto de Autonomía debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución, pero a la vez el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución. Así, todas las normas, también las estatales, están sujetas al respeto del bloque de constitucionalidad, del que forman parte los Estatutos de Autonomía, aprobados con la concurrencia de la voluntad del Estado y por eso mismo, una norma dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias, que efectivamente definirá indirectamente las competencias autonómicas, sólo será constitucional si respeta, a su vez, las atribuciones competenciales asumidas por la Comunidad Autónoma precisamente por vía estatutaria dentro del marco constitucional. Por lo que se refiere a la técnica utilizada por el Estatuto para la asunción competencial, debe añadirse también que el mismo no se encuentra limitado por el artículo 147.2 CE, que fija un contenido mínimo, sino que admite otros contenidos adicionales o posibles.

c) Seguidamente el escrito hace una mención a la validez que, en su opinión, tiene la opción del legislador constituyente de incorporar a los textos estatutarios un título dedicado a derechos, deberes y principios. Si los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, como admite la demanda, no cabe realizar ninguna observación sobre su configuración como «desarrollo» de los derechos constitucionalmente reconocidos y, en consecuencia, sobre una eventual invasión de la reserva de ley orgánica que la Constitución establece a este respecto. Si, como a su parecer reconoce el recurso, los derechos estatutarios son una categoría especial que no es sino expresión fundamental del autogobierno y un mecanismo limitador del poder, autonómico en este caso, para la salvaguarda de los intereses de un determinado territorio, su constitucionalidad resulta clara. Entiende que los Estatutos de Autonomía no se configuran como un tipo de norma con contenido constitucionalmente tasado, pues el artículo 147.2 CE no establece un contenido preceptivo, sino un contenido mínimo necesario junto al que existen otros contenidos posibles, entre los que se encuentra el establecimiento de títulos que recogen derechos; y que, desde luego, estos derechos estatutarios, que no son derechos fundamentales en su vertiente objetiva, tienen necesariamente que estar relacionados con sus competencias materiales. En su dimensión subjetiva pasiva sólo vincularían a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y sólo ante ellos pueden hacerse valer. La constitucionalidad de esta opción se refuerza al comprobar que todos los derechos y principios reconocidos por vía estatutaria guardan relación con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. El respeto a las competencias del Estado y, específicamente, a los derechos y libertades fundamentales de la Constitución y a la reserva de ley orgánica para su desarrollo, se garantizan en el artículo 6 del propio Estatuto, al establecer que los derechos y principios estatutarios no podrán ser desarrollados, aplicados o interpretados «de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España». Carece de sentido defender que el precepto impugnado conlleva una extralimitación competencial cuando el propio Estatuto está estableciendo una salvaguarda en este sentido.

d) Entra luego el escrito a analizar la constitucionalidad del artículo 19.1 EAAr, destacando adicionalmente la falta de un equivalente a este precepto en el nuevo Estatuto de Autonomía valenciano. Considera que son dos las tachas de inconstitucionalidad que se hacen al precepto, a saber, la falta de competencia de Aragón en materia de aguas, pues todo su territorio forma parte de cuencas intercomunitarias, y en segundo término, la falta de eficacia del derecho, que sólo obligaría a órganos de carácter estatal.

Respecto a la primera de ellas señala que son diversos los títulos competenciales específicos que guardan relación con el agua y que han fundamentado y pueden fundamentar numerosas formas de intervención de los poderes públicos aragoneses para hacer efectivo el derecho al agua: ordenación del territorio (art. 71.8); agricultura y ganadería (art. 71.17); espacios naturales protegidos (art. 71.21); pesca fluvial y protección de los ecosistemas en que se desarrollen estas actividades (art. 71.23) protección del medio ambiente y singularmente, la competencia en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas (art. 75.3), sin perjuicio, así mismo, de las reconocidas en materia de aguas por el artículo 72 que ha sido también objeto de impugnación. La legislación sectorial aprobada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de las citadas competencias, en especial la Ley 6/2001, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, ofrece numerosas muestras del ejercicio de las competencias que sobre el agua y las obras hidráulicas tienen la Comunidad Autónoma y las entidades que integran la Administración local de Aragón; la regulación de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y la de las entidades locales en el abastecimiento de poblaciones y en saneamiento y depuración de las aguas residuales; el establecimiento de un régimen económico-financiero específico para la financiación de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales; el impulso de un debate en profundidad sobre la

política hidráulica y el modelo de desarrollo territorial, así como la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Afirmar que el contenido del derecho solo obliga para hacerlo efectivo a las confederaciones hidrográficas, supone desconocer, entre otras y de forma específica, las competencias autonómicas en materia de abastecimiento. Considera evidente, asimismo, la conexión material existente entre el derecho impugnado y las competencias autonómicas en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales. Del mismo modo, le parece un hecho incuestionable que los suministros industriales de la Comunidad Autónoma se atienden mayoritariamente desde las propias redes urbanas de suministro, por lo que es evidente, así mismo, que las competencias autonómicas en materia de abastecimiento tienen una clara incidencia tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.

Por otra parte, no pueden desconocerse las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, que facultan la articulación de políticas de ahorro de agua mediante la modernización y mejora de los sistemas de riego, el desarrollo de políticas de buenas prácticas agrarias para la reducción de la contaminación difusa de origen agrario, etc. El interés de la Comunidad Autónoma en cuestiones de agua aparece, asimismo, directamente vinculado al ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. De este modo, en aplicación de la legislación de ordenación del territorio se han dictado algunas Directrices que contienen normas protectoras del agua en los espacios afectados. En este mismo sentido, en el ejercicio de sus competencias sobre espacios naturales protegidos y medio ambiente, la Comunidad Autónoma de Aragón, ha procedido a declarar como espacios naturales protegidos determinados tramos de río y masas de agua de la cuenca del Ebro, estableciendo un régimen específico para su protección.

Concluye, por ello, que afirmar que el contenido del derecho impugnado sólo puede ser efectivo ante los poderes del Estado en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.22 CE, implica desconocer no sólo los diversos títulos competenciales que legitiman la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de aguas y que guardan una directa conexión material con el derecho impugnado, sino también las expresas previsiones estatutarias respecto a la eficacia de los derechos que en el mismo se reconocen, en especial el artículo 6 EAAr.

Por lo que hace a la constitucionalidad del artículo 19.2 EAAr, el escrito entiende que se trata de un principio rector al que no cabe realizar tacha alguna de inconstitucionalidad. La aplicación de este principio rector de las políticas públicas es, obviamente, una responsabilidad del poder público aragonés, como corresponde a la integración del mismo, como principio, en el Estatuto de Autonomía. Considera que el recurso prejuzga que la aplicación de este principio va a suponer una invasión de las competencias estatales en esta materia, pese a que el artículo 6.3 EAAr señala que este tipo de mandatos «no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». En esta materia la norma atributiva de competencias es el artículo 72.2, *in fine*, EAAr y no existe ninguna contradicción con la Constitución. Incluso con una interpretación negativa del precepto, la eventual antinomia habría de resolverse a través del juego conjunto de los artículos 19 y 6 EAAr.

Aborda luego el escrito de alegaciones la constitucionalidad del artículo 19.3 EAAr, remitiéndose en lo esencial a lo señalado en apartados anteriores. Así, sostiene que la obligación de «velar» por los intereses del territorio aragonés para evitar transferencias de agua no sostenibles está dirigido, como no puede ser de otra forma, a los poderes públicos aragoneses y se interrelaciona tanto con cuestiones territoriales y medioambientales como con el principio de participación y colaboración en la planificación hidrológica, así como con su articulación concreta a través de la emisión de informes previos. En resumen cree que la constitucionalidad del precepto se constata a través de una sencilla interpretación sistemática.

El siguiente bloque de alegaciones se dedica a la defensa de la constitucionalidad del artículo 72 EAAr, deteniéndose en primer lugar en su apartado 1, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, relacionando, a continuación, las submaterias que integran la misma. Al respecto señala que es un hecho cierto que Aragón cuenta con aguas que discurren íntegramente por su territorio: además de los ibones pirenaicos, la cuenca endorreica de la laguna de Gallocanta, que ocupa una superficie de 54.335 hectáreas, tiene una importancia determinante. Constituye uno de los ecosistemas más importantes de la península ibérica y de Europa occidental y su existencia deja sin objeto las objeciones que plantea el recurso. El legislador estatuyente ha decidido mantener en el Estatuto de Autonomía esta competencia, sin que el hecho de que se decidiera no ejercerla pueda limitar la posibilidad de asumir su titularidad estatutariamente. Adicionalmente señala que La Rioja carece de cuencas hidrográficas internas relevantes, por lo que no parece pertinente plantear el reproche de inconstitucionalidad de un precepto estatutario cuando el Estatuto de Autonomía de La Rioja tiene uno de idéntica factura y cuya mención es de la que se sirve precisamente la representación de la actora para fundamentar su legitimación en este concreto recurso. Aun admitiendo el supuesto de que la Comunidad Autónoma de Aragón careciera de aguas que discurren íntegramente por su territorio, la mención de las mismas en el precepto estatutario no sería per se inconstitucional, sino que en todo caso resultaría un precepto vacío de contenido por ausencia del presupuesto fáctico para su aplicación, lo que podría resultar inadecuado desde el punto de vista de técnica legislativa, pero no vulnera la Constitución en modo alguno.

En cuanto al apartado 2 del artículo 72 EAAr, el escrito señala que se está ante el reconocimiento en sede estatutaria de un principio exigido constitucionalmente para resolver precisamente las situaciones de concurrencia competencial y que constituye la garantía de que el ejercicio de una competencia no quede supeditado a otras. La participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en una materia como la aludida constituye una exigencia derivada del principio autonómico presente en los artículos 2 y 137 CE. El deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta inherente a nuestro modelo de Estado y ha sido reconocido por la jurisprudencia.

El precepto dispone una previsión genérica de participación que, en los términos del precepto, no limita la competencia del Estado para regular los concretos mecanismos de participación y cuya conveniencia ha sido reconocida por el Estado en la propia legislación sectorial, como no podría ser otra forma a tenor de la jurisprudencia constitucional que exige la cooperación y colaboración en esta materia teniendo en cuenta la diversidad de títulos competenciales e intereses que confluyen sobre un mismo soporte físico. La incidencia y concurrencia competencial que deriva de la planificación hidrológica ha sido evidenciada también por el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988, FJ 20 d). Por ello el respeto y necesaria consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas, y singularmente las de la aragonesa, no solo hace necesaria su participación y colaboración en la configuración de la política hidrológica nacional, sino que su reconocimiento no resulta disponible al legislador estatal. A juicio de la representación procesal de las Cortes de Aragón, el reconocimiento de participación y colaboración que efectúa el precepto impugnado en ningún caso puede ser considerado como un exceso en cuanto a la función del Estatuto como norma institucional básica y así lo reconoce, en su opinión, el propio recurso de inconstitucionalidad, en la medida que se entienda remitida a lo que disponga la legislación estatal en la materia, sin que quepa forzar la interpretación del texto a efectos de sustentar su impugnación.

En cuanto a la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón en el párrafo segundo del artículo 72.2 para la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, tampoco puede fundarse una tacha de ilegitimidad constitucional en el supuesto alcance extraterritorial que pudiera derivarse de un inadecuado ejercicio de la misma. En este punto el escrito de las Letradas de las Cortes de Aragón considera que la impugnación contenida en el

recurso de inconstitucionalidad debería ser desechada *a limine*, ya que nada en concreto se argumenta más allá de la hipótesis de su inadecuada aplicación. En todo caso creen que carece de sentido defender que el precepto impugnado pudiera buscar en su aplicación un alcance extraterritorial cuando el propio Estatuto establece en su artículo 70 que «el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Aragón».

Entrando ya en el apartado 3 del artículo 72 EAAr, defiende la constitucionalidad del establecimiento del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previo a aquellas propuestas de transferencia de aguas que le afecten. En tal sentido entiende que el que el plan hidrológico, instrumento normativo en el que, según la demanda, deben contenerse dichas transferencias, se apruebe mediante ley no puede ser considerado impedimento para la articulación de mecanismos de cooperación como el informe que prevé el precepto impugnado. Con independencia de su aprobación mediante ley, el Tribunal Constitucional ha señalado que el acto de aprobación por el Estado de la planificación hidrológica es materialmente una actividad de coordinación [STC 227/1988, FJ 20 d)] por lo que esta figura debe incardinarse en el artículo 149.1.13 CE. Además esta materia aparece vinculada a otras de competencia autonómica como las de ordenación del territorio o medio ambiente y las señaladas con anterioridad, lo que exige amplios niveles de coordinación y cooperación interadministrativa, por lo que no existe infracción del artículo 147.2 CE. En todo caso, el agua reviste una importancia extraordinaria para la Comunidad Autónoma de Aragón y la planificación hidrológica incide de forma clara en el ejercicio de las competencias autonómicas.

A su modo de ver, el principio de coordinación de la planificación hidrológica, que corresponde al Estado, queda garantizado con la aprobación definitiva de todos los planes hidrológicos, sin que ello impida la existencia de mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativa. En este punto el escrito de alegaciones resume la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la cooperación o colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas como elemento consustancial al Estado de las autonomías (en especial las SSTC 18/1982, 80/1985, 96/1986, 214/1989 y 118/1998) y específicamente para la materia hidráulica (SSTC 149/1991 y 243/1993). En el mismo sentido señala que el precepto impugnado establece un informe no vinculante como garantía adicional, lo que constituye una de las fórmulas de colaboración cuya validez ha sido reconocida en las SSTC 191/1994, 110/1998, y 149/1998. Según esta misma línea jurisprudencial la exigencia de un informe autonómico preceptivo es una fórmula de colaboración que sólo resulta inconstitucional en la medida en que se configure como vinculante al suponer la imposición unilateral del criterio autonómico, carácter vinculante que no tiene el precepto estatutario.

El último apartado del escrito se dedica a las alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón. La representación de las Cortes de Aragón considera que la modificación del precepto emanado de las Cortes de Aragón por las Cortes Generales supone que en este precepto se incluye una referencia a que el Estado tenga en cuenta en su planificación hidrológica la resolución de las Cortes de Aragón, que estableció una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hectómetros cúbicos. En realidad, la reserva en cuestión aparece cuantificada en normas de rango estatal pues es el propio plan hidrológico de cuenca el que asume expresamente la cuantificación de la reserva en los términos establecidos por el Pacto del agua, es decir, en 6.550 hectómetros cúbicos. En este sentido, dentro del apartado relativo a la «Asignación y reserva de recursos» del Plan hidrológico de la cuenca del Ebro, el artículo 38.1 de las determinaciones normativas del citado plan y bajo la rúbrica «Consideraciones generales sobre la asignación y reserva de recursos», establece expresamente: «Con carácter previo se asume que el plan hidrológico incluye, en toda su extensión y contenidos, y por tanto también en este apartado, la resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón, en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón (Pacto del agua), que figura en el Anejo 4 de este texto» (Orden

de 13 de agosto de 1999, modificada por Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero). Y lo propio prevé la disposición adicional decimotercera del Plan hidrológico nacional. En consecuencia, la reserva y su cuantificación han sido consideradas hasta ahora como adecuadas por el legislador estatal, incluyéndose y reconociéndose como contenido normativo tanto en la planificación hidrológica del Ebro, con acuerdo favorable de todas las Comunidades de la cuenca, incluida La Rioja, como en el propio Plan hidrológico nacional, por lo que a la representación procesal de las Cortes de Aragón le parece claro que esta reserva es ajustada cuantitativamente a las demandas existentes. O sea, la reserva recogida en el Estatuto coincide plenamente con la establecida por la planificación hidrológica vigente, por lo que resulta claro que es voluntad del legislador estatal en su función estatuyente que la futura planificación hidrológica asuma la citada reserva, que la vigente ya incluye. El Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de los aragoneses, recoge precisamente a través de esta disposición adicional el hecho de que el Estado debe seguir teniendo en cuenta esta previsión en el cumplimiento de sus funciones respecto de la planificación hidrológica.

Junto a ello señala que el carecer aún la Comunidad Autónoma de las principales obras de regulación hidráulica no impide, como señala la parte recurrente, la efectividad de la reserva, pues aquella obvia que la disposición adicional quinta va a tener una vigencia prolongada en el tiempo y, por tanto, supera el elemento coyuntural de su aplicabilidad actual. En conclusión, la representación de las Cortes de Aragón entiende que la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón es plenamente constitucional y respeta las competencias estatales en materia de planificación hidrológica, señalando que es ésta la que concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 EAAr y estableciendo una reserva hídrica que no es sino aquella cuya procedencia ya ha sido inequívocamente asumida por el legislador estatal en la planificación hidrológica, y que, por tanto, ya ha sido considerada por el Estado como plenamente conforme y no contradictoria con su actividad planificadora.

8. Mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 23 de octubre de 2007, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, formula sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad. En las mismas comienza haciendo valer la falta de legitimación activa de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

a) Partiendo de que la jurisprudencia de este Tribunal ha interpretado ampliamente los términos del artículo 32.2 LOTC, exigiendo tan sólo como requisito de la legitimación la existencia de algún punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, la representación del Gobierno de Aragón considera que en este caso no se constata la existencia del exigido punto de conexión en el que fundamentar su legitimación. En cuanto a la afectación de las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja como exigencia del principio de gestión unitaria y de indivisibilidad de la cuenca o demarcación hidrográfica, señala que estos principios no son proclamados por la Constitución sino por la legislación ordinaria y el recurso no ofrece argumento alguno en su apoyo, por lo que debe decaer el fundamento por no venir justificado en modo alguno. Destaca también que algunas de las competencias riojanas invocadas son las mismas que se asumen por Aragón en los preceptos impugnados. En el recurso se reprocha que los preceptos impugnados del Estatuto aragonés se refieran a los cursos hídricos pertenecientes en su mayor parte a la cuenca del Ebro, de la que forma parte La Rioja, pero a su juicio, sin justificar adecuadamente la afección al ejercicio y funciones que le corresponden a la Comunidad Autónoma recurrente.

A juicio del Gobierno de Aragón el artículo 19 EAAr sólo vincula, por aplicación del artículo 6 EAAr, a los poderes públicos aragoneses y sólo en el ejercicio de sus competencias por lo que difícilmente podrán afectar al ejercicio o despliegue de las

funciones que le corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja. En virtud de la disposición adicional quinta el artículo 19 EAAr vinculará también excepcionalmente al Estado, sin afectar tampoco al ámbito de autonomía riojana. En cuanto al artículo 72.1 EAAr, en su primer apartado regula las competencias exclusivas aragonesas en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, por lo que mal puede afectar a las competencias de La Rioja. El apartado segundo es similar al artículo 8.1.17 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, por lo que son previsiones que no se afectan entre sí. Los párrafos segundo y tercero del artículo 72 EAAr establecen competencias de participación que quedan siempre a la decisión última del Estado y sin perjuicio de la participación del resto de Comunidades Autónomas. Las únicas competencias que pueden verse afectadas por los preceptos impugnados son las competencias del Estado en materia de aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, pero el escrito entiende que esto no puede entenderse como afectación del ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

b) Seguidamente, tras rechazar entrar en las consideraciones generales sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, por entender que no tienen encaje en el presente recurso, aborda el examen de los preceptos impugnados.

Comenzando por el artículo 19, respecto a la posibilidad de reconocer derechos individuales de modo expreso en los Estatutos de Autonomía señala la paradoja que supone que conforme a la jurisprudencia constitucional la legislación ordinaria autonómica puede regular derechos y libertades establecidos en la Constitución pero no pueda realizarse a través de los Estatutos de Autonomía. Junto a ello señala que los derechos, deberes y principios estatutarios no son ni pueden ser derechos, deberes y principios constitucionales y menos aún derechos fundamentales. En algunos casos los desarrollan respetando los mandatos constitucionales de la reserva de competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.1 CE, la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 CE y la salvaguarda del contenido esencial del artículo 53.1 CE y desplegando en todo caso, su contenido específico en base a las competencias conocidas por la Comunidad Autónoma. A su entender, con la inclusión de estas figuras en el Estatuto de Autonomía de Aragón se trata de orientar la acción política de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma fijando límites y contenidos al ejercicio de las competencias asumidas, lo que se hace a través de una norma que es difícilmente reformable, con toda la intención, para que quede sustraído al debate político diario. Por ello, tales derechos, deberes y principios rectores son la plasmación jurídica de determinadas preocupaciones de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma, por lo que suponen una expresión de su autogobierno y responden al contenido propio de un Estatuto de Autonomía.

Entrando en el concreto derecho consagrado en el artículo 19.1 EAAr, el escrito señala en primer lugar que la impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón del artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Valencia en nada se parece a la presente, pues en aquel caso lo que se discute es la falta de competencia material de la Comunidad Autónoma valenciana sobre las aguas de una cuenca a la que no pertenece su territorio.

En el caso actual resalta, frente a lo sostenido por la parte recurrente, la no necesidad de ley orgánica para regular un derecho en relación con las aguas, derecho que no es declarado en la Constitución Española como derecho fundamental, ni siquiera es desarrollo normativo de un derecho de este tipo, sino un derecho *ex novo*. Señala además que es un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses que deben realizarlo en ejercicio de sus competencias propias, en concreto en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico (art. 71.32 EAAr) en materia de aguas con carácter exclusivo, sobre las cuencas intracomunitarias (art. 72 EAAr), así como en la proyección, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y las competencias de participación en la planificación hidrológica así como en los órganos de gestión estatal de los recursos hidráulicos de la Comunidad Autónoma (art 72.1 y 2 EAAr de acuerdo con art. 148.1.10 CE); industria, salvo las competencias del Estado en materia de seguridad,

sanitarias o de interés de la defensa (art. 71.48 EAAr), en materia medioambiental (art. 75.3 EAAr), pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades (art. 71.23 EAAr), agricultura y ganadería (art. 71.17 EAAr), sanidad y salud pública (art. 71.55 EAAr).

En lo que respecta a la constitucionalidad del artículo 19.2 EAAr, el escrito de alegaciones interesa en primer lugar la inadmisión de la impugnación de este apartado por resultar contraria al artículo 33.1 LOTC, que exige la explicitación del fundamento constitucional de la misma y del precepto de la Constitución vulnerado. Subsidiariamente aduce que si el precepto trata de aguas de gestión de la Comunidad Autónoma por discurrir íntegramente dentro de su territorio, necesariamente se ha de concluir que tiene competencia para fijar el caudal ambiental. Tratándose de aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, la competencia de gestión es estatal, limitándose la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón aquí a la mera participación en la fijación del caudal, pues así debe interpretarse el precepto impugnado, a la luz del artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía que habla de «participación en la fijación del caudal ecológico», ex artículo 3 CC, que prescribe la interpretación sistemática, siendo además el artículo 72.2 el artículo específico, dado que es el que regula las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, limitando la competencia autonómica en este punto a una competencia participativa.

Añade, con especial referencia a la doctrina de la STC 15/1998, de 22 de enero, que conforme a ella es perfectamente constitucional atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia de fijación de caudales ecológicos, ambientales o mínimos, si se deja bien sentada, a su vez, la competencia del Estado y se dispone la actuación autonómica como subsidiaria de la actuación del Estado. En tal sentido cita también la STC 166/2000, de 15 de junio, y recuerda la existencia de normas aragonesas en vigor y no impugnadas que recogen la capacidad de la Comunidad Autónoma para establecer caudales mínimos en cuanto éstos no sean fijados por el Estado. En especial se refiere a la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de pesca en Aragón, cuyo art. 46.4, dice así: «El procedimiento para establecer los regímenes de caudales ecológicos de los cursos de agua de Aragón se establecerá reglamentariamente, en tanto no sean fijados por el Organismo de cuenca».

Entrando a continuación en la alegada inconstitucionalidad del artículo 19.3 EAAr, el escrito de la representación procesal del Gobierno de Aragón señala que este precepto en modo alguno adopta una «decisión sobre trasvases» ni le sustrae al Estado su función valorativa y preventiva en la materia. El Estado no tiene la competencia exclusiva de la planificación hidrológica cuando se refiriera a cuencas de gestión de una Comunidad Autónoma, y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en este artículo 19.3 se limita a decir a los poderes públicos aragoneses que «velen» porque no existan transferencias de recursos hídricos que afecten a intereses de sostenibilidad. A modo de ejemplo de lo que implica velar, el recurso cita la formulación de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado que regulen esas transferencias y la capacidad de realizar pronunciamientos públicos desde las instituciones aragonesas. Si en el ejercicio de la competencia de velar por los intereses aragoneses se llegara a dictar alguna ley contraria a las transferencias aprobadas por el Estado, se abriría el debate jurídico-constitucional sobre esa hipotética ley, pero siempre en el futuro y sin relación con el precepto estatutario en cuestión. Junto a ello, aludiendo a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, señala también que si la normativa europea permite o prohíbe los trasvases, es algo que no interesa a la consideración del artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía.

c) Por lo que hace a la constitucionalidad del artículo 72.1 EAAr, el escrito señala que la expresión constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» no tiene por qué ser necesariamente interpretada de acuerdo con el concepto geográfico de cuenca hidrográfica. El Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones, y en concreto en la STC 227/1988, que la interpretación que la legislación ordinaria hace de la expresión constitucional citada equiparándola a la cuenca hidrográfica es constitucional pero no es la única adecuada a la Carta Magna, pudiendo existir otras

que también lo sean. Por otro lado, este párrafo primero del apartado primero del artículo 2 del Estatuto de Autonomía es, a su juicio, perfectamente adecuado al artículo 149.1.22 CE, que refiere las competencias del Estado justamente al supuesto contrario, es decir, al hecho de que las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, la concordancia terminológica es perfecta entre la regulación constitucional y la estatutaria. Por lo demás, frente a las argumentaciones del recurso de inconstitucionalidad, señala que, dado que hay una cuenca interna en el territorio aragonés, la de Gallocanta, este artículo 71.1, primer inciso, determina una competencia que puede y debe ejercitarse, porque sí que existen unas aguas que han de ser reguladas y gestionadas, y para poder hacerlo, necesariamente, había que asumir la competencia en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

El último párrafo del artículo 72.1 es idéntico al artículo 35.1.16, primer inciso, del Estatuto de Autonomía de Aragón antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumiendo igualmente la competencia con carácter exclusivo, que nunca fue impugnada. En este segundo párrafo del artículo 72.1 el Estatuto asume competencias exclusivas, si bien no de modo limitado por el criterio territorial previsto en el primer párrafo del precepto, sino, de acuerdo con el artículo 148.1.10 CE, según el criterio del «interés» de la Comunidad Autónoma.

Oponiéndose al planteamiento de la demanda, la representación del Gobierno de Aragón considera que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aguas minerales y termales es de carácter exclusivo. Lo argumenta en que el artículo 148.1 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de aguas minerales y termales, sin dejar a salvo competencia estatal alguna. Por ello la STC 227/1983 en su fundamento jurídico 33 declaró que la Ley de aguas de 1985, invadía las competencias del País Vasco, pues éste «ha asumido competencia exclusiva en esta materia (art. 10.11 de su Estatuto)». Indica también que las aguas minerales pueden ser de dos tipos, por un lado minero-industriales, que tienen un componente de disciplina minera por cuanto de ellas se obtiene un aprovechamiento mineral, por las sustancias mineras que contiene el agua de ese tipo, y las aguas minero-medicinales, que carecen de interés minero, y por tanto, no tiene nada que ver con esta disciplina, por más que la preconstitucional Ley de minas regule su aprovechamiento. De esa manera, la materia de aguas minerales y termales no es propiamente materia de aguas, ni de minas, ni de sanidad, sin perjuicio de que haya concurrencia de competencias estatales en la materia, en concreto, el título estatal en materia de minas y en materia de sanidad, por cuanto las aguas mineromedicinales son aptas para el consumo humano. Sin embargo, a su parecer no hay interferencias o concurrencia con la competencia estatal en materia de aguas, pues estas aguas no pertenecen al ciclo hidrológico, lo que viene demostrado por la propia Ley de aguas que remite a su legislación específica. En suma, en lo relativo a estas aguas minerales y termales, el segundo párrafo se ajusta a lo dispuesto en el artículo 148.1.10 CE.

Por último, en lo relativo a los aprovechamientos hidráulicos a que alude el último párrafo de este artículo 72.1, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón destaca que cuando se trate de obras hidráulicas de interés general, serán competencia estatal, pues así lo establece el artículo 149.1.24 CE, pero ello no significa que haya que señalarlo en el Estatuto so pena de incurrir en juicio de inconstitucionalidad, pues conforme a la jurisprudencia constitucional no es necesario hacer constar junto a toda competencia autonómica la estatal concurrente. Por otro lado, rechaza la competencia estatal en relación con la proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos cuando se trate de aguas de cuencas intracomunitarias, pues el criterio territorial de la cuenca hidrográfica como delimitador de competencias, no es el único que establece la Constitución, ya que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el territorial de cuenca y que debe ser concretado en cada caso.

Por lo que hace a la constitucionalidad del artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía, la representación procesal del Gobierno de Aragón señala que se trata de una competencia participativa que no afecta a la titularidad de la competencia, ni a su contenido, sólo a la forma de su ejercicio, pues así se constata por el precepto al asumir la competencia «en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan». La participación en la planificación hidrológica, por otra parte, sólo es posible en la medida en que el Estado decida que exista tal planificación, luego sus competencias quedan incólumes. El precepto del Estatuto de Autonomía aragonés vincula, pues, sólo a los poderes públicos aragoneses para que éstos no se sientan en modo alguno libres de participar, o no, en la planificación hidrológica estatal en el caso de que ésta exista. Por el contrario, se considera por el Estatuto de Autonomía de Aragón de tal relevancia e importancia esta participación que no se quiere dejar la decisión sobre la misma a la libre determinación de los poderes públicos aragoneses. Lo mismo puede decirse en cuanto a la participación en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos.

La mención del mismo artículo 72.2 a la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos tiene un fundamento expreso en el artículo 149.1.23 CE, que prevé que las Comunidades autónomas puedan adoptarlas. El concepto de «medidas» es equivalente al del establecimiento de las normas a que se refiere este artículo de la Constitución, careciendo de trascendencia a los efectos de este recurso las prevenciones de la parte recurrente relativas a lo que en futuro pudiera pasar si se adoptasen medidas que menoscabasen las competencias estatales.

Respecto al artículo 72.3 EAAr, el informe preceptivo que allí se establece ha de ser, en opinión del escrito, considerado como plasmación del principio de colaboración, siempre que no pretenda ser vinculante (STC 40/1998). En suma, destaca que la competencia final de resolución es del Estado y en el Estatuto no se discute ni limita el contenido final de su decisión ni su competencia. Por lo que hace a la idea de «transferencia de aguas», destaca su diferencia esencial con el concepto de «trasvase» (art. 3 de la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional), ya que tiene un sentido mucho más genérico y carácter previo.

d) Por último, entrando en lo referente a la disposición adicional quinta impugnada, vuelve a hacer valer la carencia de legitimación de la recurrente para impugnar este precepto, y señala en todo caso que no hay menoscabo en las competencias estatales. Partiendo de la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan catálogos de derechos y deberes, considera que hay un derecho en particular, que es el recogido en el artículo 19 EAAr, que también vincula al Estado. Entiende que nada impide al Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para un determinado territorio, a través del ejercicio de una competencia propia, como es la de aguas, en este caso. Es la voluntad del Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para los aragoneses, a través de sus competencias, voluntad que se forja en el Estatuto de Autonomía de Aragón, como plasmación jurídica de la concurrencia de dos voluntades legisladoras, la de las Cortes de Aragón y la de las Cortes Generales.

No supone, en su opinión, un menoscabo competencial para el Estado pues lo que es vinculante para el Estado es que en la planificación hidrológica la concreción de las asignaciones, inversiones y reservas se ha de realizar para el cumplimiento del principio de prioridad de la cuenca y la efectiva realización de los derechos del artículo 19; pero no es, en cambio, vinculante en sentido estricto, pues así lo demuestra el sentido de la palabra «considerando», la cuantificación o valoración de la cantidad exacta en que se calcula el cumplimiento de los derechos del artículo 19 en 6.550 hectómetros cúbicos, pues si se considerase por el Estado que se ven efectivamente realizados los derechos de los aragoneses del art. 19 en relación con el agua con una cantidad diferente, podría separarse de la misma justificando y motivando debidamente la efectiva realización del derecho y el cambio de circunstancias en la delimitación de su garantía. Pese a ello, insiste en que no puede desconocerse la importancia y trascendencia que tiene la cifra de

referencia como reserva hídrica para garantizar el derecho al agua de los aragoneses, pues es la cantidad señalada como adecuada por las Cortes de Aragón en virtud del Pacto del agua celebrado con el Estado en 1992 y que en este punto sigue vigente.

Por último señala que nada indica que las reservas de agua lo sean a perpetuidad ni que vayan contra la legislación de aguas, pues tales cuestiones habrán de ser desarrolladas en la correspondiente planificación hidrológica, que es el instrumento normativo adecuado.

En conclusión, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón interesa se dicte Sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

9. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó el día 5 de mayo de 2008 ante el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito de alegaciones con el objeto de oponerse al escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado.

El Pleno, por providencia de 22 de mayo de 2008, acordó unir el citado escrito a los autos, sin otro efecto, al no haber lugar a lo interesado en el mismo por inexistencia del trámite pretendido y toda vez que, conforme a lo previsto en el artículo 34 LOTC, ya formuló el día 23 de octubre de 2007 escrito de alegaciones.

10. Por providencia de 21 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja, tiene por objeto los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAr).

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja, según ha quedado sintetizado en los antecedentes, los preceptos estatutarios impugnados exceden del contenido propio y característico de un Estatuto de Autonomía, lo que supone la infracción del artículo 147 de la Constitución y, más especialmente, de los preceptos del texto constitucional que delimitan las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aguas (arts. 132, 148.1.10 y 149.1.22 CE), con la consiguiente quiebra de las competencias del Estado en dicha materia.

Tanto el Abogado del Estado como las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón rechazan las imputaciones del Consejo de Gobierno recurrente y, como también se ha expuesto en los antecedentes, defienden la plena constitucionalidad de todos los preceptos objeto de este proceso.

Antes de examinar el fondo de las tachas de inconstitucionalidad planteadas, procede que nos pronunciemos sobre los reparos de procedibilidad formulados por las representaciones del Gobierno y de las Cortes de Aragón, tachas que, por motivos distintos, determinarían la inadmisión del recurso.

2. La Letrada del Gobierno de Aragón plantea a este Tribunal la falta de legitimación para recurrir por parte del Consejo del Gobierno de La Rioja, como consecuencia de que los preceptos estatutarios objeto de recurso no afectan, como exige el artículo 32.2 LOTC, al despliegue de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, los preceptos impugnados, o bien se refieren a las aguas que transcurren íntegramente por Aragón y carecen, por ello, de incidencia en la aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o bien, en los casos en que se refieren a las aguas de la cuenca del Ebro, no se justifica en la demanda que resulten afectadas las competencias de dicha Comunidad.

El Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja justifica su legitimación para recurrir en que la Ley Orgánica 5/2007 es una ley estatal [art. 162.1 a) CE] y los preceptos recurridos al proyectarse sobre la cuenca del Ebro, cuyas aguas transcurren también por

el territorio de La Rioja, inciden sobre específicas competencias de esta Comunidad (pesca fluvial y lacustre, especies naturales protegidas, medio ambiente, sanidad e higiene, entre otras). En todo caso, sostiene dicha representación que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha flexibilizado a partir de una primera orientación, que exigía la estrecha conexión entre los preceptos recurridos y las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma recurrente, hasta otra, ya claramente consolidada, en que simplemente se requiere que pueda resultar afectada la posición institucional de esta última.

El vicio de inadmisibilidad suscitado no puede prosperar, pues es doctrina consolidada de este Tribunal que «el artículo 162.1 a) de la Constitución legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esa legitimación se verá delimitada por la Ley Orgánica del Tribunal, cuyo artículo 32.2 la limita materialmente para el supuesto de leyes estatales que puedan afectar [al] propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma. 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).

Además, en este caso, no puede dejar de advertirse, según consta en los antecedentes, que las tachas planteadas por la demanda se refieren en gran medida a las aguas intercomunitarias del río Ebro sobre las que se proyectan competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que su acervo competencial se encontraría afectado.

Por tanto, debemos rechazar esta primera tacha de procedibilidad.

3. Por su parte, la representación procesal de las Cortes de Aragón solicita de este Tribunal la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por el carácter preventivo que tiene la impugnación de los preceptos recurridos, ya que la demanda, aunque señala que dichos preceptos pudieran interpretarse de manera conforme con la Constitución, los impugna porque eventualmente pudieran aplicarse en un sentido opuesto a la Constitución, centrando en esta segunda orientación el sentido de las tachas formuladas.

El Abogado del Estado también pone de manifiesto que es rasgo constante del recurso el fundar su impugnación en el riesgo de que los preceptos estatutarios recurridos puedan ser interpretados y aplicados quebrantando el orden constitucional de competencias y remite a nuestra doctrina en la que se afirma que «en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellas cuya incompatibilidad con la Norma suprema resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). En todo caso, el representante del Estado no solicita la inadmisión del recurso por este motivo.

En la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2, recordamos que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)», afirmando también que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y

carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5)». Tras señalar lo anterior, pusimos de relieve la dificultad de valorar con carácter general y previo la existencia de tales defectos, pues los mismos sólo podrán «verificarse» caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones de los distintos preceptos estatutarios recurridos (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2). Procede que ahora mantengamos igual criterio y que, rechazando el óbice general planteado, examinemos cada uno de los preceptos recurridos, valorando en cada caso si la impugnación tiene el carácter preventivo que se le atribuye.

4. El artículo 19 EAAr (derechos en relación con el agua), primero de los artículos objeto del recurso, dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.»

Varios son los reproches que la demanda dirige a este apartado. a) En primer lugar, se señala que el derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, y restantes determinaciones, no se acomoda a la Constitución, pues si incidiera en los derechos fundamentales reconocidos en ella se estaría afectando a la reserva de ley orgánica prevista (art. 81.1 CE), mientras que si se tratara, simplemente, del establecimiento de un derecho no previsto en la Constitución, su regulación excedería del marco de la autonomía política contenido en el artículo 147.2 CE; b) en segundo lugar, se aduce que los derechos que pudieran incluirse en los Estatutos de Autonomía, además de respetar los artículos 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, han de estar directamente relacionados con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón a través de su Estatuto y ello no ocurre así en este caso, pues el derecho al agua enunciado tiene necesariamente que tener como referencia fundamental a las aguas del río Ebro, que integra una cuenca que excede de los límites territoriales de Aragón y, por tanto, de la competencia estatal (art. 149.1.22 CE). Por tanto, el precepto impone una vinculación indebida a los poderes públicos estatales, que vienen así obligados a adoptar las medidas necesarias para satisfacer el derecho al agua de los aragoneses; c) por último, la demanda también manifiesta que este derecho excedería de lo previsto al respecto en el Derecho internacional, concernido en este punto por lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977), determinado en su alcance por el comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas en su vigésima novena sesión del 11 al 29 de noviembre de 2002.

El Abogado del Estado se opone a los reparos formulados, señalando que el derecho al abastecimiento de agua consagrado en el Estatuto se configura como un derecho estatutario que, en cuanto tal, sólo vincula a los poderes públicos autonómicos, incluido el legislador, y se relaciona directamente con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, siendo innegable que, aunque de escasa importancia, en Aragón existen aguas superficiales que discurren íntegramente por su territorio, así como aguas subterráneas (art. 72.1 EAAr). Por tanto, el derecho estatutario se proyecta, en primer lugar, sobre estas aguas. De otro lado, la Comunidad Autónoma de Aragón también participa y colabora en la planificación y gestión de las cuencas intercomunitarias que transcurren por su territorio (Ebro, Júcar y Tajo), por lo que la satisfacción de este derecho de abastecimiento vincula a los representantes de la Comunidad Autónoma en el órgano de cooperación del organismo de cuenca intercomunitaria. Por tanto, el precepto no menoscaba las competencias estatales. Por último, en lo atinente a que este artículo 19.1 exceda los límites del derecho al agua determinado por el comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, señala que, aparte de que

nada impide a los Estados definir el derecho con mayor amplitud, la posible contradicción del Estatuto con las declaraciones de comités y conferencias internacionales no puede constituir un reproche, pues estas últimas no constituyen parámetro de constitucionalidad en nuestro orden interno.

Las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón también rechazan que el artículo 19.1 EAAr sea inconstitucional. La primera de dichas representaciones parte de que nada impide, de acuerdo con lo que dispone el artículo 147.2 CE, que los Estatutos de Autonomía establezcan derechos estatutarios en su vertiente objetiva, pues no son derechos fundamentales, mientras que en su vertiente subjetiva sólo vinculan a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. De otro lado, el derecho al abastecimiento de agua impugnado guarda relación directa con diversas competencias autonómicas asumidas en el Estatuto, tanto en materia de aguas (art. 72), como con otras específicas (arts. 71.1, 8, o 21 y 75.3). Por tanto, no resulta en su opinión admisible que la demanda conecte el derecho estatutario con la competencia del Estado del artículo 149.1.22 CE, ni que deba ser el Estado el garante de este derecho de abastecimiento. En cuanto a la representación procesal del Gobierno de Aragón, hace un planteamiento similar al anterior acerca de la inclusión de derechos individuales en los Estatutos de Autonomía y también aduce que el derecho impugnado tiene como referencia las competencias autonómicas en materia de aguas y recursos hidráulicos (arts. 71.1 y 2 EAAr), así como las restantes competencias de la Comunidad Autónoma que guardan conexión con las primeras (arts. 71.17, 23, 32, 55 y 75.3, entre otros, EAAr).

5. Expuestas las posiciones de las partes de este proceso, debemos comenzar recordando nuestra doctrina sobre la inclusión en los Estatutos de Autonomía de declaraciones o enunciados de derechos.

En nuestras SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio nos hemos ocupado en extenso de esta cuestión, señalando que los derechos fundamentales que la Constitución proclama y los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía «son cosa distinta» (STC 31/2010, FJ 16), pues los primeros son fundamentales como consecuencia de su consagración por la Constitución [SSTC 247/2007, FJ 15 d), y 31/2010, FJ 16] y, consecuentemente, vinculan a todos los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, mientras que los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía, que están materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma, sólo vinculan a los poderes públicos de esta última (SSTC 247/2007, FJ 15, y 31/2010, FJ 16). También debemos recordar que «bajo la misma categoría 'derecho' pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse más allá del *puro nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es constitucionalmente posible» (STC 31/2010, FJ 16).

En la STC 247/2007, FFJJ 13 a 17 examinamos el alcance de los llamados derechos estatutarios poniendo de relieve que no suponen infracción de los artículos 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE y, tanto en ella como en la STC 31/2010, distinguimos entre las «proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu*» y un «segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público [autonómico] y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los artículos 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución,

operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos» (STC 31/2010, FJ 16).

Recordada nuestra doctrina y abordando el examen del artículo 19.1 EAAr, es claro que dicho derecho estatutario tiene su anclaje en las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas (art. 72), competencias que no se limitan a las que se proyecten sobre el río Ebro, pues como abundan el Abogado del Estado y las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón, dichas competencias también se extienden a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras. Siendo ello así, ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE), como señala el Abogado del Estado, sin que el precepto estatutario contenga ninguna prescripción que se oponga a ello.

De acuerdo con todo lo expuesto, el artículo 19.1 EAAr, en tanto que dirigido a los poderes públicos aragoneses, no conlleva infracción del artículo 147.2 CE, pues tiene su cobertura en las competencias asumidas en el Estatuto. En cuanto a la infracción de los artículos 81.1 y 149.1.1 CE, no se produce, pues, al igual que dijimos en la STC 247/2007, FJ 20 b), al examinar el derecho de los valencianos a disponer de abastecimiento de agua de calidad, dichos preceptos constitucionales, al proyectarse sobre los derechos que la Constitución consagra, entre los que no figura el derecho al abastecimiento de agua, no son de aplicación al supuesto que ahora enjuiciamos. En cuanto a la infracción de los artículos 138.2 y 139.1 CE tampoco tiene lugar, puesto que, de acuerdo con lo que también dijimos al respecto en la STC 247/2007, FJ 20 a) y c), nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con competencias asumidas por el propio Estatuto de Autonomía y que no conlleva ningún privilegio para la Comunidad Autónoma de Aragón al someterse expresamente al «marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso». Estamos, pues, ante un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos.

Por último, procede desestimar el alegato de la demanda que sostiene la vulneración de la Constitución como consecuencia de la infracción por el artículo 19.1 EAAr de la normativa emanada del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, pues, sin entrar a valorar su adecuación a dicha normativa, es reiterada doctrina de este Tribunal que las controversias de naturaleza competencial están sometidas exclusivamente a los criterios de reparto de competencias de nuestro orden interno (por todas, STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9).

En conclusión, procede desestimar la impugnación del artículo 19.1 EAAr.

6. El artículo 19.2 EAAr establece:

«Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.»

Para la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja el precepto atribuye a los poderes públicos aragoneses «la fijación de caudales

ambientales apropiados», función ejecutiva que considera inconstitucional ya que su realización no le corresponde a aquella Comunidad sino a los consejos del agua de las respectivas cuencas, en los que se integran las Comunidades Autónomas implicadas junto con el Estado, materializándose la fijación de caudales a través de los planes hidrológicos correspondientes.

Para el Abogado del Estado, el artículo 19.2 EAAr es una orientación sólo vinculante para los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en los consejos del agua y en los comités de autoridades competentes, según se desprende de la interpretación sistemática de dicho artículo 19.2 y del artículo 72.2, ambos del Estatuto de Autonomía de Aragón. Por tanto, en su opinión, el precepto no vulnera la Constitución.

La representación procesal de las Cortes de Aragón manifiesta que el artículo 19.2 integra un principio rector que orienta la acción del poder público aragonés pero que no contiene una específica atribución competencial. Por el contrario, la norma atributiva de competencias es el artículo 72.2, *in fine*, EAAr, precepto que no contradice las competencias que la Constitución otorga al Estado. Igual criterio sostiene la Letrada del Gobierno de Aragón, que solicita la inadmisión del recurso en este punto por no satisfacer las exigencias del artículo 33.1 LOTC, relativas a la explicitación de una fundamentación adecuada de la infracción denunciada y del precepto constitucional que se considera vulnerado.

7. Como ha quedado expuesto, las partes de este proceso apoyan parcialmente sus respectivas posiciones en una determinada regulación de la legislación vigente en materia de aguas y en la correspondiente doctrina de este Tribunal. Pues bien, al respecto debemos señalar que dicha legislación no constituye parámetro de enjuiciamiento de un Estatuto de Autonomía, pues la adecuación de éste a la Constitución ha de derivarse exclusivamente de su contraste con esta última (SSTC 99/1996, de 11 de julio, FJ 4; 247/2007, FFJJ 6 y 22, y 31/2010, FFJJ 3 y 4).

Para abordar la cuestión planteada debemos partir de que el artículo 149.1.22 CE atribuye al Estado la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma», competencia estatal a cuyo alcance material nos hemos referido en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo. De acuerdo con dicha prescripción constitucional, la regulación sobre la fijación de los caudales de agua en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado y así lo hemos afirmado de modo reiterado en nuestra doctrina (entre otras, SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 6; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3). Por tanto, la legislación en su alcance material sobre la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia atribuida directamente al Estado por el artículo 149.1.22 CE, más allá de que el agua sea un producto escaso imprescindible para el desarrollo de múltiples actividades. Sin embargo, tampoco cabe desconocer que en la doctrina sobre los caudales hídricos antes reseñada también hemos puesto de relieve que sobre las aguas intercomunitarias se proyectan diversas competencias de las Comunidades Autónomas (agricultura, ganadería, espacios naturales protegidos o pesca fluvial, entre otras), produciéndose así un fenómeno de concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que conlleva que el primero, titular de la competencia más específica ex artículo 149.1.22 CE, deba instrumentar sistemas de cooperación con las segundas, cooperación que habrá de materializarse en múltiples facetas del régimen del agua, entre ellas el de los caudales hídricos, pero con la precisión de que en las cuencas intercomunitarias, «lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral [por el legislador autonómico] del citado régimen de caudales» (SSTC 110/1998, FJ 3 y 123/2003, FJ 3), pues ello conllevaría la vulneración de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.22 CE.

Sentado cuanto precede, y entrando a examinar la prescripción del artículo 19.2 EAAr relativa a la fijación por los poderes públicos aragoneses de «caudales ambientales apropiados», inciso que centra el reproche de inconstitucionalidad planteado por la demanda, hay que señalar que siendo dicha prescripción uno de los elementos de orden

material que integra, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 5, el derecho reconocido en el Estatuto de Autonomía al abastecimiento de agua y puesto que dicho derecho se vincula de modo necesario con las competencias que el Estatuto de Aragón atribuye a los poderes públicos aragoneses, será necesario valorar el alcance que tiene la fijación de caudales por parte de estos poderes públicos autonómicos en el artículo 72 del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, precepto que regula las competencias asumidas por aquéllos en materia de aguas. Pues bien, inmediatamente se aprecia la diferente atribución competencial que realiza el artículo 72 EAAr en esta materia. Así, mientras que el artículo 72.1 a) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la ordenación y la planificación de las aguas que «discurran íntegramente por su territorio», competencia en la que cabría incluir la potestad de fijación de los correspondientes caudales, el artículo 72.2, relativo a las «cuencas hidrográficas intercomunitarias que afectan a Aragón», sólo atribuye a la Comunidad Autónoma la participación («participando», dice el precepto) «en la fijación del caudal ecológico», participación que aún se concreta más en el primer inciso del propio artículo 72.2 al contraerla «a lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan», añadiendo que la Comunidad Autónoma de Aragón «participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos» de dichas cuencas intercomunitarias.

Por tanto, «la fijación de caudales ambientales apropiados» del artículo 19.2 EAAr ha de valorarse en su alcance de acuerdo con cuanto se acaba de señalar, pudiendo concluirse que, respecto de la cuenca del Ebro a la que se ciñe el reproche, la regulación estatutaria no menoscaba la competencia del Estado del artículo 149.1.22 CE, pues la competencia autonómica se limita a una mera «participación» en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el artículo 149.1.22 CE. En este sentido, importa señalar que la participación de las Comunidades Autónomas en las competencias del Estado ha de dejar «a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13)» (STC 31/2010, FJ 111 y fallo); consideración que en este caso, a diferencia de aquél, por el alcance específico del precepto, no procede llevar al fallo. En conclusión, será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos.

En virtud de lo expuesto, procede desestimar la impugnación del artículo 19.2 EAAr.

8. El artículo 19.3 EAAr establece lo siguiente:

«Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras.»

La representación procesal del Gobierno de La Rioja reprocha que el precepto atribuye a los poderes públicos aragoneses «velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma», dado que dichas transferencias de agua entre diferentes cuencas sólo corresponde autorizarlas a las Cortes Generales al aprobar la ley del plan hidrológico nacional, de acuerdo con los principios constitucionales, esto es, con lo dispuesto en los

artículos 45 y 138.1 CE. Desoír este criterio y atribuir esa competencia a los poderes públicos aragoneses supone institucionalizar una fuente de conflictividad jurídica respecto de lo que pueda ser, desde cada perspectiva, la sostenibilidad de los recursos hídricos.

El Abogado del Estado, por el contrario, sostiene que el artículo 19.3 EAAr es un principio rector de la actuación de los poderes públicos aragoneses que puede formar parte del contenido legítimo de su Estatuto de Autonomía, pero que, en cuanto tal principio rector, carece de virtualidad imperativa respecto de los órganos estatales competentes para acordar las transferencias de agua.

Para las Letradas de las Cortes de Aragón, el artículo 19.3 contiene un criterio de orientación de la actuación de los poderes públicos aragoneses dirigido a evitar transferencias no sostenibles de agua a otras cuencas, orientación que, velando por los intereses del territorio de Aragón, ha de ejercerse a través de la participación y colaboración de dichos poderes públicos en la planificación hidrológica y que ha de servirse de la técnica de emisión de informes previos. Por su parte, la representación del Gobierno de Aragón sostiene que el artículo 19.3 no contiene la atribución a los poderes públicos autonómicos de ninguna decisión sobre trasvases y, por tanto, no le sustrae al Estado sus competencias. El precepto sólo prevé que los poderes autonómicos velen para que no se realicen trasvases que carezcan de sostenibilidad, aludiendo a título de ejemplo a que si se realizaran trasvases de esas características en el futuro, los poderes públicos autonómicos velarían por los intereses de Aragón recurriendo de inconstitucionalidad las leyes que los aprobaran, de manera que no puede otorgarse a esa previsión ningún carácter preventivo de otras actuaciones hipotéticas de dichos poderes públicos.

9. Conviene comenzar nuestro análisis señalando que una vez enunciado por el artículo 19.1 EAAr el alcance general el derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, el artículo 19.3, al igual que el art. 19.2 ya examinado, establece una pauta directiva para el cumplimiento de aquel derecho, conforme hemos señalado que es característico de determinados derechos estatutarios en el precedente fundamento jurídico 5. Se trata ahora de apreciar si esta pauta contraviene o no la competencia del Estado establecida en el artículo 149.1.22 CE, competencia que incluye la regulación de los trasvases (STC 247/2007, FJ 22).

Dos son las notas que presenta el artículo 19.3 y que a los efectos de nuestro examen conviene retener. La primera se refiere a que el precepto sólo establece que los poderes públicos aragoneses «velen» para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo. Pues bien, si se considera, de un lado, que «velar» no conlleva potestades concretas, sino, como antes indicábamos, meras pautas de orientación, no puede desconocerse que el artículo 72.3 EAAr al atribuir competencias acerca de este extremo a la Comunidad Autónoma, las limita a la emisión de «un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio», técnica esta que, como las de cualquier informe preceptivo pero que no vincule al Estado en la decisión que a éste le corresponde adoptar, hemos reputado que no contradice el reparto constitucional de competencias (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y 31/2010, entre otras). La segunda nota que caracteriza el artículo 19.3 EAAr es que el encargo de «velar» que se hace a los poderes autonómicos para que no se realicen estos trasvases no sostenibles ha de ejercerse «de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables». Nos encontramos, pues, con unas determinaciones impuestas por el Estatuto a los poderes públicos aragoneses que son análogas a las que el artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana preveía respecto de los poderes públicos valencianos (aunque en este último caso la orientación se dirigía a propiciar los trasvases), toda vez que los poderes públicos aragoneses han de actuar en el marco previsto por la Constitución y la ley estatal. Por todo ello, debemos concluir, al igual que lo

hicimos en la STC 247/2007, FJ 22, afirmando que el artículo 19.3 EAAr «no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta».

Por tales razones, procede desestimar la impugnación del artículo 19.3 EAAr.

10. El artículo 72 EAAr (Aguas) es impugnado en sus tres apartados.

Comenzaremos examinando su apartado 1, que dispone:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:

a) La ordenación, planificación y la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.

b) La planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.

c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.

d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.

e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío.

También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termales, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.»

El Letrado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se opone a dos de las atribuciones competenciales de carácter exclusivo que contiene el apartado, esto es, a la competencia «en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio», expresada en su encabezamiento, y a la competencia sobre «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», contenida en el último párrafo del apartado. Respecto de la primera de ellas, considera que las aguas que discurren íntegramente por su territorio son irrelevantes si se interpretan con el alcance que les ha dado reiteradamente la doctrina constitucional a partir del concepto de cuenca hidrográfica (STC 227/1988, de 29 de noviembre, y sucesivas), pues, salvo el caso de la cuenca endorreica de Gallocanta, no existen en Aragón cuencas exclusivamente internas. Por tanto, esta atribución de exclusividad competencial carece de contenido y es, en rigor, inconstitucional por invadir las competencias del Estado sobre las cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE). En cuanto a la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos de «interés» de la Comunidad Autónoma de Aragón, la competencia es también del Estado cuando dichos aprovechamientos se refieran a aguas asimismo intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), por lo que se produce también la vulneración de las competencias de aquél.

El Abogado del Estado rechaza ambas impugnaciones. En cuanto a la de las «aguas que discurren íntegramente por su territorio», porque, asumiendo el concepto de cuenca hidrográfica (art. 16 del texto refundido de la Ley de aguas, redactado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que se ciñe a las aguas superficiales, en Aragón existen pequeñas cuencas endorreicas, que son aguas superficiales intracomunitarias por no fluir al mar «por una única desembocadura, estuario o delta». En cuanto a la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos de «interés» de Aragón, porque se ampara en lo dispuesto en el artículo 148.1.10 en conexión con el art. 149.3 CE.

La representación procesal de las Cortes de Aragón afirma que en esta Comunidad Autónoma existen aguas exclusivamente intracomunitarias, como son los ibones pirenaicos y la cuenca endorreica de la laguna de Gallocanta, por lo que nada puede oponerse a las competencias asumidas en el artículo 72.1 EAAr, precepto que no podría ser inconstitucional incluso si no existieran las aguas mencionadas, pues en tal caso sería un precepto vacío de contenido pero nunca inconstitucional. Por su parte, la Letrada del Gobierno de Aragón, tras afirmar que la materia constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» no tiene necesariamente que ser interpretada a través del concepto de «cuenca hidrográfica» (STC 227/1988), señala que el artículo 72.1 EAAr respeta perfectamente el artículo 149.1.22 CE, pues se refiere a aguas exclusivamente intracomunitarias, de efectiva existencia en Aragón. En cuanto al último párrafo del artículo 72.1 EAAr, para dicha representación del Gobierno aragonés también respeta el artículo 149.1.22 CE, pues se refiere, asimismo, a aguas exclusivamente intracomunitarias, añadiendo que el precepto además de ser idéntico al artículo 35.1.16 del anterior Estatuto de Autonomía, responde al criterio del artículo 148.1.10 CE.

11. En cuanto a la impugnación del encabezamiento del artículo 72.1, es claro que no puede prosperar, toda vez que la propia demanda admite la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias en el territorio de Aragón. Siendo ello así, presuponer como hace la demanda que la competencia asumida podría proyectarse sobre aguas intercomunitarias tiene, sin duda, un carácter preventivo que no se compadece con el alcance que deben tener las impugnaciones incluidas en un recurso de inconstitucionalidad, según ha quedado expuesto en el precedente fundamento jurídico 3.

También debemos desestimar, con igual fundamento, la impugnación dirigida al último párrafo del mismo artículo 72.1, puesto que el enunciado «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamiento hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» es reproducción literal de lo dispuesto en el art. 148.1.10 CE, cuyo «valor hermenéutico», aun superado su alcance temporal, hemos reconocido (STC 247/2007, FJ 7) y es ésta por tanto, una materia que puede ser asumida en exclusividad por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE), sin perjuicio de señalar que «la competencia autonómica sobre cuencas hidrográficas intracomunitarias ha de cohererse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a)]» (STC 31/2010, FJ 65).

Por tales razones, se desestima la impugnación del artículo 72.1 EAAr.

12. El artículo 72.2 EAAr establece:

«La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.»

El Letrado del Gobierno de La Rioja impugna todo el apartado. Al primer inciso del mismo le reprocha que consagre con rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación de aguas, lo que conlleva una limitación de las competencias del Estado (art. 149.1.22 CE), reduciendo su potestad legislativa. Al segundo inciso de este precepto, le achaca que recoja la atribución competencial de establecimiento de medidas adicionales de protección de los recursos

hídricos y de los ecosistemas acuáticos, pues ello podría suponer que se adoptaran por los poderes públicos autonómicos medidas singulares que contradigan lo dispuesto en el Plan Hidrológico o lo acordado por el organismo de cuenca, admitiendo que esas medidas singulares serían constitucionales si no tuvieran un alcance supraterritorial.

El Abogado del Estado considera, en cuanto a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos y aprovechamientos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias, que la supremacía de la Constitución impone respetar la competencia estatal del artículo 149.1.22 CE, de manera que el grado de participación y colaboración autonómica se contraerá a lo que dispongan las leyes del Estado. También rechaza que el precepto estatutario conlleve el riesgo de establecer una relación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón que perjudique a otras Comunidades, aduciendo que este planteamiento tiene carácter preventivo. En cuanto a las medidas adicionales de protección y saneamiento previstas en el segundo inciso del precepto, el Abogado del Estado considera asimismo preventiva su impugnación al admitirse su constitucionalidad si se limitaran al tramo aragonés y no tuvieran alcance extraterritorial, interpretación ésta que sería la única posible dado lo dispuesto en el artículo 70.2 EAAR, que regula la eficacia territorial de las normas autonómicas. Por último, señala que las normas adicionales de protección no hacen sino proyectar en las aguas intercomunitarias las diferentes competencias medioambientales de Aragón (art. 71 EAAR), lo que no contradice la doctrina constitucional, que considera que las normas básicas medioambientales tienen el carácter de «mínimos», pudiendo las normas autonómicas elevar los estándares de protección respetando esos «mínimos» (cita, entre otras, las SSTC 170/1989, de 19 de octubre; 102/1995, de 26 de junio y 15/1998, de 22 de enero). Por todo ello, sostiene la adecuación a la Constitución de este art. 72.2 EAAR.

Las Letradas de las Cortes de Aragón aducen que la participación y colaboración prevista en el artículo 72.2 EAAR responden a la concurrencia competencial existente en materia de aguas y es una consecuencia de los arts. 2 y 137 CE. Esta concurrencia competencial ha sido reconocida por la legislación estatal en la materia y evidenciada por el Tribunal desde su STC 227/1988, FJ 20 d). No existe, pues, en su opinión, ningún exceso estatutario. En lo relativo a las medidas adicionales de protección a que se refiere el precepto en su segunda parte, entienden que la impugnación debería ser rechazada *a limine* por su carácter preventivo. La Letrada del Gobierno de Aragón manifiesta que la competencia participativa prevista en el primer inciso del precepto no afecta a la titularidad de la competencia estatal ni a su contenido, sino a su ejercicio, pero condiciona su posibilidad a que el Estado decida la existencia misma de la participación. Por tanto, con este presupuesto, el Estatuto vincula a los poderes públicos autonómicos a que instrumenten la participación que establezca el propio Estado. En cuanto a las medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y ecosistemas, el concepto «medidas» tiene su fundamento expreso en el artículo 149.1.23 CE y, por tanto, equivale al establecimiento de normas. Por todo ello, sostiene la adecuación a la Constitución del artículo 72.2 EAAR.

13. En lo relativo a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón «en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón», hay que partir de que la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado constituye un principio «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, con cita de otras precedentes). En lo atinente a la participación de las Comunidades Autónomas en las competencias y órganos del Estado, como ya hemos avanzado en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia, tampoco resulta ilegítima siempre que se adecúe a lo indicado en dicho fundamento jurídico.

De acuerdo con esta doctrina, la tacha denunciada ha de ser desestimada, puesto que el art. 72.2 EAAR explicita que la participación y colaboración autonómicas se

ejercerán «en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan». De este modo, el precepto estatutario deja a salvo la integridad de la competencia estatal y, con ello, la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

En cuanto a «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», tampoco conlleva infracción de las competencias del Estado, puesto que como señalan el Abogado del Estado y las representaciones de las Cortes y del Gobierno de Aragón, tal prescripción se acomoda a lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado a dictar normas básicas en materia de medio ambiente, normas básicas que no podrán ser desconocidas por las normas adicionales de protección adoptadas por las Comunidades Autónomas. Importa recordar en este punto que nos hemos pronunciado acerca de la concurrencia de las competencias del Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) y las competencias de las Comunidades Autónomas en esas mismas aguas cuando dicten normas adicionales de protección de los ecosistemas acuáticos u otras materias, singularmente la pesca fluvial. En tales supuestos señalamos que es necesario que «el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas (en este último sentido, SSTC 149/1991, 13/1992, 36/1994, entre otras muchas). En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales — estatal y autonómico — que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a cohonestarse [STC 103/1989, FJ 7 a)]» (STC 15/1998, de 22 de enero, FJ 3; sobre la misma cuestión y en igual sentido SSTC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3). A dicha integración competencial también subviene el ejercicio por el Estado de su competencia de planificación hidrológica, que conlleva la función coordinadora [STC 227/1988, FJ 20 d)].

En todo caso, la propia demanda, admite la constitucionalidad de esta disposición siempre que no perjudique por su alcance supraterritorial a las competencias del Estado, lo que supone un planteamiento preventivo, esto es, inadecuado, del recurso en este punto.

Por todo lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 72.2 EAAr.

14. El art. 72.3 EAAr establece lo siguiente:

«En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.»

La parte demandante reprocha a este apartado que prevea la emisión de un informe preceptivo respecto de «cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio». El fundamento de la tacha lo encuentra en que la autorización de un trasvase de agua entre cuencas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que dicha decisión debe ser adoptada por las Cortes Generales y forma parte del plan hidrológico nacional. Se trata, en opinión del Letrado del Gobierno de La Rioja, de una intervención singularizada de la Comunidad Autónoma de Aragón en línea con la potenciación de mecanismos de bilateralidad, lo que no es respetuoso con las competencias del Estado.

El Abogado del Estado rechaza que la previsión por el Estatuto de Autonomía de un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, que no vincula al Estado en las decisiones

de la competencia de éste, resulte inconstitucional. Por el contrario, aduce la existencia de abundante doctrina constitucional (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4; 15/1998, de 22 de enero, FJ 7; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 7; y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) en la que se ha considerado legítimo que el legislador autonómico pueda establecer, en procedimientos estatales, informes preceptivos de la Comunidad aunque no vinculantes para el Estado, siendo tal inserción una exigencia derivada «del recto entendimiento del alcance que las competencias implicadas tienen en el bloque de la constitucionalidad» (STC 243/1993, FJ 4). Por tanto, afirma que la inclusión de esta técnica en el Estatuto tampoco ofrece dudas de inconstitucionalidad, precisando que parece evidente que el régimen de estos informes preceptivos autonómicos insertos en procedimientos estatales habrá de establecerlo el legislador estatal, en este caso, el legislador nacional de aguas. En suma, ningún reproche suscita para el Abogado del Estado el art. 72.3 EAAr.

Las Letradas de las Cortes de Aragón sostienen la plena constitucionalidad del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, informe que no es vinculante para el Estado. Dicho informe tiene su razón de ser en los principios de cooperación y coordinación que deben orientar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que tienen manifestación privilegiada en materia de aguas, pues la planificación hidrológica es materialmente una actividad de coordinación [STC 227/1988, FJ 20 d)], como consecuencia de la confluencia de diversas competencias en el mismo soporte físico (aguas, ordenación del territorio, medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe autonómico es un instrumento de cooperación cuya validez han reconocido las SSTC 191/1994, 110/1998 y 149/1998. Por último, el representante del Gobierno de Aragón también considera que el informe previsto en el art. 72.3 EAAr no vulnera la Constitución, ya que es plasmación del principio de cooperación siempre que no pretenda ser vinculante (STC 40/1998, de 19 de febrero). Destaca que la resolución final es competencia del Estado, lo que el Estatuto no discute.

15. Como señalan el Abogado del Estado y las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón, la emisión de informes preceptivos por parte de las Comunidades Autónomas en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, ha sido considerada por la doctrina de este Tribunal de la que ha quedado constancia en el fundamento jurídico 9, una técnica adecuada para los supuestos de concurrencia de competencias.

En el presente caso, es claro que los trasvases entre cuencas constituyen un supuesto de concurrencia de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, en el mismo soporte físico, toda vez que sobre el agua de las diferentes cuencas confluyen, además de las competencias específicas, otras diferentes (agricultura, ganadería, pesca fluvial, ocio, ordenación del territorio o medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe cuestionado, como hemos afirmado para un supuesto similar, constituye «un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma» (STC 31/2010, FJ 65). También en este caso el informe de la Comunidad Autónoma carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada, «pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9)» (STC 247/2007, FJ 22).

Por estas razones, la impugnación del art. 72.3 EAAr debe ser desestimada.

16. La disposición adicional quinta EAAR dispone:

«La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³.»

Para el Letrado del Gobierno de La Rioja la reserva de agua que contiene esta disposición es susceptible de ser interpretada de dos formas. La primera, que no suscita dudas de inconstitucionalidad, según la cual dicha reserva no es en absoluto vinculante para la planificación hidrológica que compete a las Cortes Generales, de manera que constituye un simple recordatorio de lo aprobado por las Cortes de Aragón. Y la segunda, consistente en considerar que la reserva tiene carácter vinculante, en cuyo caso vulnera las competencias del Estado por desapoderarle de la libre disponibilidad de los caudales en la cuenca del Ebro, alterando la configuración del dominio público hidráulico que resulta del art. 132 CE y de la legislación de aguas (art. 149.1.22 CE).

Para el Abogado del Estado si se interpretara que la disposición adicional quinta EAAR contiene un mandato vinculante para la planificación hidrológica, sería inconstitucional. Sin embargo, entiende que puede interpretarse de modo conforme con la Constitución y en particular, con la función y contenido de un Estatuto de Autonomía, considerando que limita su eficacia vinculante a los poderes públicos autonómicos. Así, las Cortes y el Gobierno de Aragón y, particularmente, los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Administración hidráulica del Estado resultarían vinculados a esforzarse para que la planificación hidrológica contenga «asignaciones, inversiones y reservas» que den cumplimiento a la resolución de las Cortes de Aragón sobre la reserva de agua para Aragón. Este criterio está avalado, en su opinión, por el acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 21 de abril de 2005, que instan al Gobierno de Aragón, en los términos que se recogen en los antecedentes de esta Sentencia, a requerir al Gobierno de la Nación para iniciar un proceso de negociación con las Cortes Generales al objeto de incluir la señalada reserva de agua en el Plan hidrológico nacional. Por todo ello, solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

Las Letradas de las Cortes de Aragón defienden la adecuación de esta disposición adicional a la Constitución. Tras indicar que fue modificada en su redacción por las Cortes Generales, aducen que sólo contiene una referencia a que el Estado tenga en cuenta en su planificación hidrológica la reserva de agua emanada de la resolución de Cortes de Aragón, reserva que ya está cuantificada en el propio Plan Hidrológico de Cuenca, que asume expresamente la cuantificación de 6.550 hectómetros cúbicos (Orden de 13 de agosto de 1999, modificada por Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero). Y lo propio prevé la disposición adicional decimotercera del Plan hidrológico nacional. Por tanto, la reserva forma parte de la planificación hidrológica del Ebro, con acuerdo favorable de todas las Comunidades de la cuenca, incluida La Rioja, y del Plan hidrológico nacional. En conclusión, es la planificación hidrológica establecida por el legislador estatal la que contiene la reserva de agua cuestionada, por lo que no se vulneran las competencias del Estado. Por su parte, según el representante procesal del Gobierno de Aragón nada impide que el Estado pueda hacer suya una prescripción que tiende a garantizar un derecho reconocido estatutariamente, y ello no supone un menoscabo competencial para el Estado en cuanto que la dicción literal del precepto («considerando») permite que el Estado asigne en la planificación hidráulica una cantidad diferente, insistiendo en que nada indica que las reservas de agua lo sean a perpetuidad, pues ha de ser dicha planificación hidráulica la que concrete las reservas en cada momento. Por tanto, solicita que se desestime la impugnación.

17. En el precedente fundamento jurídico 7 hemos afirmado, reiterando nuestra anterior doctrina, que la regulación atinente a la fijación de caudales hídricos en las

cuencas intercomunitarias corresponde al Estado ex art. 149.1.22 CE, de manera que, por consecuencia, resulta inconstitucional la determinación unilateral por el legislador autonómico de dichos caudales. Es claro que, con igual fundamento en la superioridad de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía, éstos no podrán contener prescripciones normativas sobre los caudales hídricos que vulneren o condicionen la competencia exclusiva del Estado en este punto, aunque éste pueda instrumentar cuantas medidas de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas se estimen necesarias para, a través de la planificación, llevar a cabo la señalada regulación de caudales.

Antes de examinar la disposición adicional quinta EAr, debemos tener en cuenta que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos, aprobada por resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992, fue incorporada en 1999 a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro y que las Cortes Generales mantuvieron dicha reserva en la planificación hidrológica general desde el año 2001. Estas previsiones normativas no se erigen, sin embargo, en parámetro de constitucionalidad de la disposición adicional quinta EAr, pues, como antes advertíamos, dicho parámetro ha de ser exclusivamente la Constitución.

Pues bien, el tenor literal de la disposición adicional quinta EAr revela que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga por el Estatuto al legislador estatal, toda vez que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete («concretará» dice el precepto) las reservas de agua de la cuenca del Ebro, concreción que se realizará «considerando» la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión, «considerando», es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo. Téngase en cuenta que el art. 72.2 EAr no atribuye a los poderes públicos autonómicos en este punto más función que la de «participar» en la fijación del caudal ecológico, de acuerdo con «el art. 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan».

Por todo ello, la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado que en ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.22, que no puede ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía, podrá determinar con plena libertad la fijación de los caudales apropiados en cada momento.

Así interpretada la disposición adicional quinta EAr no resulta inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Declarar que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico 17.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Eugenio Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Voto concurrente que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada por el Pleno de este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6546-2007

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación, me siento en la obligación de ejercitar la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC a fin de ser coherente con la posición mantenida.

En primer lugar debo manifestar que comparto el sentido del fallo y la fundamentación jurídica que lo sustenta, salvo la afirmación final contenida en el FJ 17 porque, declarada constitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, en función del tenor literal de la misma, se produce una contradicción al construir una posible interpretación alternativa, que en modo alguno se desprende de dicho tenor literal.

En efecto, la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que «la planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³».

En mi opinión, la subordinada que se inicia con «considerando que» sólo puede entenderse, en la más correcta técnica de interpretación jurídica como «teniendo en cuenta» o, «tomando en consideración», pero nunca como una hipotética cláusula vinculante para el Estado que haya que ser interpretada por este Tribunal para despejar las dudas planteadas sobre su supuesta inconstitucionalidad. Por lo expuesto, no comparto que la interpretación de la citada disposición se lleve al fallo.

En Madrid, 22 de junio de 2011.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 22/09/2011

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 60/2007

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 13/09/2011

Procedencia: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Ponente: Excma. Sra. D^a. María del Pilar Teso Gamella

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. D^{ña}. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: CGR

Nota:

Recurso contencioso administrativo. Impugnación del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 60/2007

Votación: 13/09/2011

Ponente Excm. Sra. D^a: María del Pilar Teso Gamella

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

S E N T E N C I A**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

**D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
D. Jesús Ernesto Peces Morate
D. Rafael Fernández Valverde
D. Eduardo Calvo Rojas
D^a. María del Pilar Teso Gamella**

En la Villa de Madrid, a veintidós de Septiembre de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo nº 60/2007 interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Han sido partes demandadas la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, la Abogada de la Generalidad Valenciana y por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que legal, y respectivamente, ostentan, y por la Procuradora de los Tribunales Dña. Paloma Alonso Muñoz, en nombre y representación de la Comunidad de Regantes Campo de Cartagena.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso por la Junta de Comunidades citada en el encabezamiento contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el escrito de demanda se solicita la estimación del recurso contencioso administrativo y que se declare la nulidad del artículo 2 en lo que respecta a las Demarcaciones Hidrográficas del Segura y del Júcar, la Disposición Transitoria Única y la Disposición Final Primera, del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero.

TERCERO.- Habiéndose dado traslado a la Administración General del Estado del escrito de demanda, por el Abogado del Estado se presenta escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se declare que el Real Decreto recurrido es conforme a Derecho.

Las representaciones procesales de las demás partes demandadas -- Abogada de la Generalidad Valenciana, Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la representación de la Comunidad de Regantes Campo de Cartagena-- han contestado a la demanda solicitando que se desestime el recurso y se declare conforme a Derecho el Real Decreto que se impugna.

CUARTO.- Acordado el recibimiento a prueba mediante Auto de 25 de febrero de 2011, se practicaron las pruebas propuestas con el resultado que consta en las actuaciones.

QUINTO.- Conferido trámite de conclusiones y evacuado el mismo por la parte recurrente y por las recurridas, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, que tuvo lugar el día 13 de septiembre de 2011, fecha fijada para la deliberación y fallo del presente recurso.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **MARÍA DEL PILAR TESO GAMELLA**, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mediante el presente recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se impugna el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

Las normas cuya nulidad se postula en el presente recurso se concretan, a tenor del suplico de la demanda, en el *"artículo 2, en lo que respecta a las Demarcaciones Hidrográficas del Segura y del Júcar, la Disposición Transitoria Única y la Disposición Final Primera, en lo que respecta a los planes de cuenca de estos ríos, del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero"*.

Se fundamenta esa pretensión de nulidad que ejercita la Junta de Comunidades recurrente, en relación con la expresada disposición general, en que la Administración General del Estado carece de competencia en materia de aguas, respecto de las cuencas intracomunitarias, de manera que no puede establecer las demarcaciones hidrográficas cuando se refieren a cuencas hidrográficas cuyas aguas discurren en su integridad por una única Comunidad Autónoma. Se cita, en apoyo del alegato que esgrime, la Sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 20 de octubre de 2004.

Por su parte, las recurridas se oponen a la estimación del recurso contencioso administrativo alegando, en el caso de la Administración General

del Estado, que el precepto recurrido *"respeto el ámbito competencial, pues en nada merma el que le corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de las cuencas intracomunitarias y regula, delimita y define la demarcación hidrográfica tanto del Segura como del Júcar integrada por cuencas intercomunitarias"* y que la transitoria única se refiere tan sólo a las Comunidades que no hubieran asumido las competencias en materia de cuencas intracomunitarias, y, además, tiene un carácter provisional.

La demás partes --Generalidad Valenciana, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la representación de la Comunidad de Regantes Campo de Cartagena-- aducen la falta de legitimación de la Comunidad recurrente para interponer un recurso contencioso administrativo contra una disposición de carácter general --Real Decreto impugnado-- porque el Estado ha invadido la competencia en materia de aguas de las citadas Comunidades Autónomas, cuando éstas se han personado como recurridas defendiendo la legalidad de tal disposición. Además, se alega que en la Comunidad recurrente también concurre el mismo reparo competencial sobre el que sustenta este recurso, pues también hay cuencas intracomunitarias en Castilla-La Mancha gestionadas por el Estado. Se añade también que carece de sentido fragmentar la gestión precisamente en tales demarcaciones. Y, en fin, se destaca que las Comunidades recurridas no tienen el ejercicio efectivo de la competencia sobre las cuencas intracomunitarias.

SEGUNDO.- Interesa hacer, antes de examinar las cuestiones que suscitan las partes según relacionamos en el fundamento anterior, una referencia preliminar sobre el ámbito de la impugnación que ahora se ejercita.

Hemos advertido una cierta contradicción en el contenido del escrito de demanda, al concurrir un desfase entre sus fundamentos y el suplico de dicho escrito. Así es, en el suplico de la misma, como señalamos en el fundamento anterior, se solicita la nulidad de las demarcaciones del Segura y del Júcar (apartados 2 y 3 del artículo 2 del RD recurrido), y en los fundamentos de derecho únicamente se impugna el apartado 2 del artículo 2, es decir, las normas relativas a la Demarcación del Segura. De modo que la referencia al Júcar que se hace en el suplico se encuentra huérfana de justificación, ignorándose las razones sobre las que sustenta la impugnación ejercitada, por lo que no puede ser objeto de examen. Téngase en cuenta, además, que en el escrito de interposición se hacía una referencia genérica al artículo 2 del RD

recurrido, sin que se diferenciara entre los tres apartados, relativos al Guadalquivir, Segura y Júcar, que integran el citado precepto.

En consecuencia, debemos entender que el precepto impugnado se limita al artículo 2.2, en relación con las disposiciones transitoria única y final primera. Y la desviación de la demanda se explica por la tramitación de otro recurso ante esta Sala en el que se cuestionaban los demás apartados del indicado artículo 2, nos referimos al recurso contencioso administrativo nº 107/2007.

TERCERO.- La lógica procesal nos exige que abordemos con carácter preferente la falta de legitimación activa que aducen las partes recurridas, pues la estimación de esta causa de inadmisibilidad, prevista en el artículo 69.b), inciso final, de la LJCA, haría innecesario el examen del fondo del recurso contencioso administrativo.

Se sostiene que la Comunidad de Castilla-La Mancha recurrente no puede erigirse en la defensora de las competencias que, en materia de aguas, le corresponden a la Comunidad Autónoma Valenciana, o a la Comunidad de la Región de Murcia, frente a la Administración General del Estado, cuando estas Comunidades Autónomas han mostrado su coincidencia con la posición procesal de la Administración General del Estado y expresan en este recurso su defensa de la disposición general impugnada.

Conviene recordar que, con carácter general, la aptitud para ser parte en un determinado proceso, esto es, la legitimación activa es la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto. La legitimación activa se manifiesta, en este sentido, como el vínculo de la relación que media entre la parte recurrente y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Es decir, entre la Administración y la norma cuya legalidad combate.

Concretamente, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, se condiciona, en términos generales, a la titularidad de un "*derecho o interés legítimo*" cuya tutela se postula (apartado a). Ahora bien, en lo que afecta a la Administración de las Comunidades Autónomas, como es el caso, específicamente se concreta en que la impugnación ejercitada en el proceso ha de referirse a actos y disposiciones "*que afecten al ámbito de su autonomía*" (apartado d).

CUARTO.- En el caso examinado se trata, por tanto, de delimitar qué debemos entender por *afectar al ámbito de su autonomía* y si el Real Decreto impugnado efectivamente afecta o inquieta, o no, a dicho ámbito.

Vaya por delante que esta Sala ya ha puesto de manifiesto 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">>* (Sentencia de esta Sala de 19 de enero de 2005 dictada en el recurso de casación nº 740/2001).

Entonces citamos extensamente la STC 96/02, de 25 de Abril, y ahora añadimos que en las SSTC 194/2004, de 10 de noviembre, 74/1987, de 25 de mayo, 26/1987, de 27 de febrero, 63/1986, de 21 de mayo y 84/1982, de 23 de diciembre, entre otras, se recalca que *<<el haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que esta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional>>* (STC 194/2004 citada). Añadiendo el Tribunal Constitucional, en esa misma sentencia que *<<la exigencia específica de posible afectación "a su propio ámbito de autonomía" no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación>>*.

En fin, debemos destacar, respecto de la evolución de la legitimación de las Comunidades Autónomas, que recientemente la STC Pleno 110/2011, de 22 de junio, dictada también en materia de aguas, recuerda que si bien *<<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)>>.

QUINTO.- Pues bien, si proyectamos sobre este caso el marco normativo y la doctrina constitucional expuesta, nos encontramos que efectivamente la disposición general impugnada por la Comunidad de Castilla La Mancha recurrente fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, por lo que hace al presente recurso, de otras Comunidades Autónomas --Comunidad Valenciana y de la Región de Murcia-- distintas a la Comunidad recurrente, pues su artículo 2, apartado 2, se refieren a la "*demarcación hidrográfica del Segura*", lo que podría inducirnos a privar de legitimación activa a la indicada Comunidad recurrente. Teniendo en cuenta que lo dispuesto en la norma impugnada no se refiere a sus demarcaciones hidrográficas, esto es, las que discurren íntegramente por su territorio.

Ahora bien, que la impugnación se *refiera* a las demarcaciones hidrográficas de otra u otras Comunidades no significa que dicha norma reglamentaria impugnada no *afecte* a su ámbito de autonomía, el de la Comunidad recurrente, pues en materia de aguas, teniendo en cuenta que estamos ante Comunidades limítrofes, no resulta ajeno a dicho *ámbito de su competencia* la fijación de las demarcaciones que hace el real decreto impugnado, atendida la repercusión hidrográfica que pueda tener sobre la Comunidad recurrente al compartir cuenca intercomunitaria y al estar ligadas por un círculo de intereses relativo al ciclo hidrológico de las mismas aguas. De modo que ahí reside la conexión material entre el interés de la Comunidad que impugna y la acción que pretende de nulidad de la norma impugnada.

Viene al caso simplemente recodar, de un lado, que las Comunidades recurrente y recurridas vienen sosteniendo, como esta Sala ha constatado por el grado de litigiosidad mantenido, una vieja contienda jurisdiccional en este ámbito competencial, sin en ningún caso se haya apreciado la falta de legitimación activa. Y, de otro, que los condicionamientos o restricciones a la legitimación activa han de ser interpretados de modo flexible y, en todo caso, favorable al ejercicio de la acción.

En consecuencia procede desestimar la falta de legitimación alegada.

SEXTO.- Nos corresponde seguidamente, una vez desestimada la objeción procesal opuesta, analizar el fondo de la cuestión que se suscita en este recurso.

Se alega en el escrito de demanda que la Administración General del Estado carece de competencia en materia de aguas, en relación con las cuencas intracomunitarias que son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. De manera que no puede establecer las demarcaciones hidrográficas cuando se refieren a cuencas cuyas aguas discurran únicamente por el territorio de una Comunidad Autónoma. Siendo irrelevante, se aduce, que no se haya producido el traspaso de medios, citándose al respecto la Sentencia de esta Sala Tercera (Sección Quinta) de 20 de octubre de 2004.

Conviene arrancar del enmarque normativo de la cuestión que viene dado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, así como por la interpretación que la doctrina constitucional y de la jurisprudencia de esta Sala vienen haciendo sobre ese reparto competencial en materia de aguas.

El Estado tiene competencia exclusiva, ex artículo 149.1.22ª de la CE, para *<<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>>*.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden asumir, como hacen en sus Estatutos de Autonomía, ex artículo 148. 10ª de la CE *<<Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales>>*.

Y efectivamente es cierto que las Comunidades recurridas tienen asumida competencia en materia de aguas como revelan sus Estatutos de Autonomía. Es el caso del artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la

Comunidad Valenciana, a la sazón aplicable, cuando señala que la Generalidad tiene competencia exclusiva *"Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, siempre que este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo esto sin perjuicio de lo que establece el número 25 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución Española"* (apartado 16ª).

Igualmente el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las materias relativas a *"Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro de su territorio. Aguas minerales y termales. (...y...) Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"* (apartados 7 y 8).

SÉPTIMO.- A tenor del régimen constitucional y estatutariamente establecido, la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo vienen declarando de modo profuso y uniforme que --es el caso de las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, 32/2011, de 17 de marzo, 118/1998, de 4 de junio, y 227/1988, de 29 de noviembre y de las Sentencias de esta Sala Tercera Sección Quinta de 20 de mayo de 2011 (recurso contencioso administrativo nº 258/2008), de 11 de febrero de 2011 (recurso contencioso administrativo nº 161/2009), de 17 de septiembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 354/2008)-- la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este punto ha de atender al criterio de la configuración de la cuenca hidrográfica, según que las aguas discurren por una o varias Comunidades Autónomas. Si es por una Comunidad estamos antes las denominadas cuencas *intracomunitarias* cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva. Si se trata de cuencas que discurren por más de una Comunidad estamos antes cuencas *supra o intercomunitarias* cuya competencia viene atribuida al Estado.

OCTAVO.- De modo que efectivamente, como alega la recurrente, las recurridas son titulares de la competencia en materia de aguas sobre las

cuencas intracomunitarias, porque la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía así se lo atribuyen. También es cierto que el RD recurrido en el apartado 2 del artículo 2, al fijar la Demarcación Hidrográfica del Segura, incluye no sólo las cuencas intercomunitarias, sino también se extiende a las intracomunitarias, como revela el informe pericial acompañado a la demanda.

Ahora bien, conviene reparar que ahora nos encontramos ante una disposición general, el RD recurrido, que concreta en nuestro derecho interno una nueva noción: la demarcación hidrográfica que tiene una sustantividad propia como luego veremos, y que asienta su ámbito territorial incluyendo, por lo que ahora interesa, las cuencas intracomunitarias, en el caso de Comunidades Autónomas que no hayan asumido efectivamente la competencia de aguas, de que son titulares, al no haberse materializado las transferencias de medios y servicios. Además, dicha fijación de la demarcación en estos supuestos se hace con carácter provisional como insiste la disposición general que se recurre.

Estas razones, que acabamos de esbozar y que desarrollaremos en los fundamentos siguientes, nos conducen a desestimar el recurso contencioso administrativo por considerar que la norma reglamentaria impugnada es conforme a Derecho.

NOVENO.- La demarcación hidrográfica se introduce en el derecho español mediante la modificación del TR de la Ley de Aguas de 2001, por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que encaja un artículo 16 bis dentro de los *principios generales* de la indicada Ley. Esta modificación de nuestro derecho interno vino determinada por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Se define la demarcación como <<la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y de aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas>> (artículo 16 bis.1 del TR de la Ley de Aguas) a imagen y semejanza de lo dispuesto en el artículo 2 apartado 15 de la citada Directiva, que por esta vía se introduce en nuestro derecho interno. Y se configura como la <<principal unidad a efectos de la gestión de cuencas (y) constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas>> (artículo 16 bis.4 de la misma Ley).

De modo que nos encontramos ante una nueva categoría, concebida como unidad de gestión, cuyo ámbito territorial se fijará por el Gobierno, mediante Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas, ex artículo 16 bis.5 de tanta cita, que es precisamente la disposición que ahora se recurre. Teniendo en cuenta que las cuencas hidrográficas, definidas en el artículo 16.4 del TR de la Ley de Aguas como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad hacia el mar, no desaparecen como unidad de gestión, sino que se mantiene la estructura organizativa de las citadas cuencas hidrográficas y la demarcación se superpone a las mismas.

Quiere ello decir que además del 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, ha de atenderse también a la necesidad de evitar una fragmentación o compartimentación en la gestión del agua del que se hacen eco reciente las SSTC 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo, si bien para el caso de cuencas intercomunitarias, 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"* (artículo 45.2 de la Constitución).

En este sentido conviene insistir que ahora la demarcación, como unidad de gestión, como antes lo fue con carácter único la cuenca hidrográfica, ha de permitir una administración equilibrada de los recursos hídricos, en atención al conjunto y transcendencia de los intereses afectados.

No olvidemos que las ya indicadas SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, al recordar lo que declaraba la STC 227/1988, señala que *"en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta*

importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la "utilización racional de todos los recursos naturales" (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado" (FJ 13)>>.

DÉCIMO.- Por otro lado, estas novedades en el régimen jurídico en materia de aguas, derivados de la introducción de la demarcación hidrográfica, que venimos señalando no resultaban de aplicación al caso que resolvió la Sentencia de 20 de octubre de 2004 (recurso de casación nº 3154/2002) que invoca reiteradamente la Administración recurrente, como señala la propia sentencia cuando declara en el fundamento octavo, que *<<Pero esta normativa no afecta a este caso, no sólo por ser posterior a la disposición impugnada e introducir un ámbito territorial completamente nuevo, como es el de la demarcación hidrográfica, sino porque la reforma distingue las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias (artículos 35-1 y 36-bis-1) y las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículo 36-2 y 36-bis-4), y no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias para elaborar los Planes Hidrológicos de demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículos 36-2. 36-bis-4, 40-5 y 40-6 del Texto Refundido reformado)>>.*

Por tanto, existen diferencias cualitativas sustanciales entre el supuesto entonces resuelto y que ahora nos corresponde resolver. Se trataba entonces de resolver sobre la legalidad de un plan hidrológico con la aplicación de un determinado régimen jurídico y ahora se trata de pronunciarnos sobre la legalidad de la fijación de las demarcaciones al interpretar y aplicar otro contexto normativo.

UNDÉCIMO.- Conviene destacar que tal fijación de las demarcaciones que realiza el RD recurrido, que incluye en la relativa al Segura las cuencas intracomunitarias, se hace con carácter *provisional*, como reconoce la exposición de motivos, respecto de las Comunidades que hasta la fecha no han realizado los traspasos de servicios correspondientes.

Esta fijación de la demarcación tiene, por tanto, ese carácter temporal o transitorio. Temporalidad que terminará, ésta es su fecha de caducidad, *"cuando las comunidades autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre dichas cuencas"*. En ese momento habrán de revisarse las demarcaciones correspondientes, como establece la disposición transitoria única. Hasta entonces, toda cuenca hidrográfica intracomunitaria no traspasada queda provisionalmente adscrita a la demarcación hidrográfica cuyo territorio éste incluido en el ámbito territorial de la Confederación a que pertenezca la cuenca, con la repercusión que para los planes hidrológicos establece la disposición final primera.

Recordemos a estos efectos, y en relación con la impugnación de la disposición final primera, que la coincidencia del ámbito territorial de la demarcación con el de los planes hidrográficos se produce por ministerio de la ley, ex artículo 16.bis.5 del TR de la Ley de Aguas, y, por tanto, no por obra de la disposición general cuya legalidad ahora se combate.

La nota de la provisionalidad para fijar las demarcaciones hidrográficas intenta salir al paso de los vacíos que se producirían en la gestión de los recursos hidráulicos si la Administración General del Estado se inhibe respecto de las cuencas intracomunitarias y las Comunidades Autónomas que obviamente ostentan la competencia, constitucional y estatutariamente atribuida, no han asumido los medios materiales y personales para desempeñar tal servicio en relación con dichas cuencas intracomunitarias. Teniendo en cuenta que estamos ante una materia que precisa de innegables medios y servicios para realizar adecuadamente, atendida su complejidad, la gestión del agua que tiene encomendada.

La solución contraria a la expuesta haría que se resintiera la racionalidad del sistema, no sólo creando los indicados vacíos en la gestión de los recursos hídricos con grave repercusión para el interés general, sino también introduciendo una suerte de tajante escisión que bloquearía la gestión del agua y sometería la misma a una suerte de lenta descomposición. En este contexto, se impediría el cumplimiento de los objetivos de defensa y protección de un recurso natural indispensable para la vida, se bloquearía su función como instrumento de progreso y avance en determinados territorios, y, en fin, espantaría su propósito de salvaguarda del medio ambiente y de la calidad de vida, a cuyo servicio se encuentra estrechamente vinculado.

Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero.

DUODÉCIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 131.1 de la Ley de la Jurisdicción, no procede hacer imposición de las costas causadas.

F A L L A M O S

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, debemos declarar el mismo, respecto del artículo 2.2, disposición transitoria única y disposición final primera, conforme con el ordenamiento jurídico. No se hace imposición de las costas procesales ocasionadas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D^a Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 27/09/2011

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 107/2007

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Votación: 13/09/2011

Procedencia: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: ERL

Nota:

Estimación recurso contencioso-administrativo porque el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, infringe lo establecido en los artículos 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, 2, punto 15, y 3, apartado 1, de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE. Declaración de nulidad de dicho precepto 2.3.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 107/2007

Votación: 13/09/2011

Ponente Excmo. Sr. D.: Jesús Ernesto Peces Morate

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Rafael Fernández Valverde

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María del Pilar Teso Gamella

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Septiembre de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso contencioso-administrativo que, con el número 107 de 2007, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Abogada de la Generalidad, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y concretamente frente

al artículo 2.3 del mencionado Real Decreto, habiendo comparecido, como demandados, la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha, representada por la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental, representada por la Procuradora Doña Encarnación Alonso León, y la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representada por el Letrado de esta Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Abogada de la Generalidad Valenciana presentó ante esta Sala del Tribunal Supremo, con fecha 3 de abril de 2007, escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, al que adjuntaba copia de la publicación de dicho Real Decreto en el Boletín Oficial del Estado, y certificación del acuerdo del Consejo de la Generalidad Valenciana autorizando a la Abogacía General de la Generalidad para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el referido Real Decreto y, en especial, para obtener la nulidad de su artículo 2.3, recurso que, al mismo tiempo que se tuvo a la Abogada comparecida por personada y parte en representación y nombre de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, fue admitido a trámite mediante providencia de 7 de mayo de 2007, en la que se ordenó requerir a la Administración demandada para que remitiese el expediente administrativo y practicase los oportunos emplazamientos legalmente previstos, con anuncio de la interposición del recurso en el Boletín Oficial del Estado, todo lo que se llevó a cabo, designándose Magistrado Ponente, que fue recusado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, al comparecer en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha, por lo que, después de acreditar su representación y de aportar certificación de la Junta para formular la recusación instada, se suspendió el curso del pleito hasta que se decidiese el incidente de recusación promovido en pieza separada, habiéndose tenido por comparecida y parte, como demandada, a la Procuradora Doña María Encarnación Alonso León, en nombre y representación de la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental.

SEGUNDO.- Sustanciado el incidente de recusación y desestimada la planteada, se alzó la suspensión acordada del pleito mediante providencia de 22 de julio de 2009, en la que se ordenó emplazar, por nueve días, a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que se personó como demandada con fecha 8 de septiembre de 2009, representada por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

TERCERO.- Recibida copia del expediente administrativo, se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado, en la representación que le es propia, en calidad de demandado, así como al Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mediante providencia de 15 de octubre de 2009, en la que se mandó entregar el expediente a la representación procesal de la Administración recurrente para que, en el plazo de veinte días, dedujese la oportuna demanda, lo que llevó a cabo con fecha 23 de noviembre de 2009, aduciendo, después de relatar los hechos y fundamentos jurídico procesales que estimó oportunos, que el precepto combatido del Real Decreto impugnado incumple la Directiva 2000/60/CE y la Ley de Aguas, teniendo en cuenta tanto el contenido de aquélla como su finalidad, en la que se define la demarcación hidrográfica como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas, y el reparto de competencias sobre aguas viene establecido en el artículo 149.1.22 de la Constitución, de modo que las cuencas hidrográficas intercomunitarias son competencia exclusiva del Estado y las intracomunitarias de las Comunidades Autónomas, y, en España, todas las Autonomías han asumido las competencias en aguas que la Constitución les permite, mientras que la Directiva 2000/60/CE ha sido transpuesta al ordenamiento interno por los artículos 16 bis y 36 bis de la Ley de Aguas, que, a su vez, se han desarrollado por el Real Decreto promulgado el 2 de febrero de 2007, ahora impugnado, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el Real Decreto 126/2007, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los Comités de Autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas, Real Decreto el primero 125/2007, que delimita las demarcaciones hidrográficas, cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma y la parte española de las demarcaciones hidrográficas compartidas con otros países, en cuyo Real Decreto se establece, en el artículo 2, la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, pero, de las tres que se señalan, la del Guadalquivir, la del Segura y la del Júcar, sólo se

excluyen las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana en la Demarcación Hidrográfica del Júcar, exclusión esta, establecida en el artículo 2.3 del Real Decreto impugnado, que es nula de pleno derecho porque incumple los objetivos fijados por la Directiva 2000/60/CE, así como lo dispuesto en la Ley de Aguas por las razones que se exponen con amplitud, y, además, implica un trato excepcional y discriminatorio de la Comunidad Valenciana sin justificación alguna, discriminación que surge en dos ámbitos diferentes, cual son el de la demarcación hidrográfica del Júcar en relación con otras demarcaciones incluidas en el mismo artículo 2 y, dentro de la demarcación hidrográfica del Júcar, un trato discriminatorio de la Comunidad Valenciana en relación con la de Castilla - La Mancha, en cuanto a las cuencas endorreicas existentes en esta Comunidad Autónoma, que no se excluyen de la demarcación hidrográfica del Júcar, ya que el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de octubre de 2004, expresamente declaró que su decisión no tenía en cuenta la redacción dada a la Ley de Aguas por la Ley 62/2003, que transpone la Directiva 2000/60, que es la que ha venido a establecer un nuevo ámbito de planificación y gestión hidráulico, cual es la demarcación, lo que no justifica lo declarado en el preámbulo del Real Decreto impugnado en relación con la exclusión de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, disposición que compromete el efecto útil de la Directiva 2000/60 porque rompe la unidad de actuación en la planificación al fracturar, en contra de la Directiva, la unidad de gestión de las demarcaciones en las que deben incluirse cuencas intercomunitarias e intracomunitarias con independencia de las Administraciones con competencia sobre las mismas, y, además, incumple la exigencia de protección de las aguas en las cuencas integradas en la demarcación, y así terminó con la súplica de que se declare la nulidad del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero (BOE de 3 de febrero de 2007) y, en especial, de su artículo 2.3, a cuya demanda se adjuntaron tres documentos, que aparecen unidos a las actuaciones.

CUARTO.- Por providencia de 27 de noviembre de 2009 se tuvo por presentada la demanda y se dio traslado de la misma al Abogado del Estado para que, en el plazo de veinte días, la contestase, lo que efectuó el 9 de febrero de 2010, aduciendo que el precepto impugnado se integra dentro de la enumeración de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias y delimita el ámbito territorial de las mismas, cuya delimitación el artículo 16 bis de la Ley de Aguas encomienda al Gobierno de la Nación, oídas las Comunidades Autónomas, a cuyo fin se tuvo en cuenta

por aquél lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, debiendo operar sobre una estructura preexistente consolidada y ajustada a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, por consiguiente, no existe infracción de precepto alguno interno ni del ordenamiento comunitario europeo, ya que las competencias sobre las cuencas hidrográficas, que discurren en su totalidad por una Comunidad Autónoma, corresponden a éstas cuando las asumen, y así lo consideró el Consejo de Estado, pues el ámbito territorial de las nuevas demarcaciones hidrográficas se delimitan atendiendo a criterios legales y geográficos sin invadir la competencia de la Comunidad Autónoma Valenciana, que no hizo observaciones en el momento en que se le dio audiencia, respetando el precepto cuestionado el ámbito competencial de la Generalidad valenciana en relación con las cuencas intracomunitarias, para lo que incluye en la demarcación hidrográfica del Júcar sólo las cuencas intercomunitarias, conforme al principio de distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución, por lo que el precepto combatido no infringe precepto alguno del ordenamiento interno ni del comunitario europeo, y así terminó con la súplica de que se desestime íntegramente la demanda y se declare la conformidad a derecho de la norma recurrida.

QUINTO.- Contestada la demanda por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, se ordenó dar traslado de la demanda a las representaciones procesales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha, de la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental y de las Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para que, en el plazo común de veinte días, la contestasen, lo que efectuó el representante procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha con fecha 25 de marzo de 2010, alegando que el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, se ajusta a derecho porque es conforme a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley 1/2001, de 20 de julio, de Aguas, a lo establecido en el artículo 149.1.22ª de la Constitución y a la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida en su sentencia de 20 de octubre de 2004, sin contravenir lo preceptuado en el artículo 3.1 de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que prevé que las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con cuencas también pequeñas, mientras que el Tribunal Constitucional, en las sentencias que se citan, tiene declarado que las

normas comunitarias transpuestas al Derecho interno tienen necesariamente que seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en el caso que nos ocupa, corresponde a las Comunidades Autónomas, y no al Estado, la gestión de los recursos hidráulicos intracomunitarios y de aquí que sea a ellas a las que corresponde, en su caso, la transposición en esos ámbitos de la Directiva 2000/60/CE, por lo que, en lo relativo a demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, la mentada Directiva ha sido transpuesta por la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante Decreto, cuyo preámbulo se transcribe en la contestación a la demanda, en la que se termina expresando que ningún reproche puede hacerse a un precepto que respeta el orden constitucional de competencias y que, en modo alguno, conculca normativa comunitaria, terminando con la súplica de que se desestime el recurso interpuesto por ser ajustado a derecho el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero.

SEXTO.- Con fecha 26 de marzo de 2010 presentó su contestación a la demanda la representación procesal de la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental, en la que se aduce que la auténtica pretensión de la Generalidad Valenciana es que el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar continúe siendo aquél con el que se creó en 1934 la Confederación Hidrográfica del Júcar, y ello para perpetuar la posición de ventaja que las instituciones y usuarios valencianos tienen en el seno de ese Organismo de cuenca, para lo que es suficiente repasar la residencia o vecindad de los miembros que componen su Junta de Gobierno, pero la ordenación de los aprovechamientos hidráulicos ha cambiado según las aguas discurran por uno o varios territorios de Comunidades Autónomas, todas las que han asumido competencias sobre aguas intracomunitarias, y así lo hace el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, pero, estando ya vigente la Directiva 2000/60/CE, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 tuvo ocasión de aplicar la doctrina constitucional derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 a la delimitación del ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, de la que se transcriben varios párrafos, sin que la aprobación de la indicada Directiva Marco del Agua haya tenido incidencia alguna sobre el orden interno de distribución competencial en materia de aguas, según recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 22/2005, de 17 de febrero, puesto que, además, dicha Directiva parte del principio de unidad de cuenca para configurar un marco flexible de formación de demarcaciones hidrográficas, en el que se establece la posibilidad y no la

obligación de agrupar cuencas pequeñas con otras más grandes, sin que exista exigencia alguna de respetar la planta organizativa tradicional de los sistemas nacionales, de manera que el Derecho comunitario permite, tanto que cada demarcación esté constituida por una sola cuenca como que se agrupen cuencas pequeñas con cuencas más grandes, de modo que la Administración del Estado, concretamente el Consejo de Ministros, ha extraído las enseñanzas de las Sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988 y del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 y ha efectuado exclusivamente la delimitación de las demarcaciones intercomunitarias, excluyendo de las mismas las cuencas intracomunitarias por ser de competencia autonómica, razón por la que el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007 no vulnera norma alguna de rango superior, y así no contradice la Directiva 2000/60/CE porque ésta, al partir del concepto geográfico de "cuenca hidrográfica", no exige que se combinen cuencas más grandes con otras más pequeñas, sino que el único deber de los Estados miembros de la Unión es fijar demarcaciones geográficas, pero en su delimitación el único condicionamiento que exige es el respeto a la unidad de cuenca para que ésta no se divida en demarcaciones distintas, ya que, como se deriva de su preámbulo, la cuenca hidrográfica contiene un sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico, que ha de ser la base de la gestión hidrológica, sin que establezca preferencia alguna por la agrupación de cuencas hidrográficas, y sin que a la Comisión europea le haya suscitado dudas la compatibilidad con el derecho comunitario la redacción del artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, sin que, por tanto, resulte artificial la escisión de la demarcación hidrográfica del Júcar de las cuencas internas valencianas, pues la cuenca hidrográfica es una realidad geográfica y legal y, por tanto, la delimitación de las cuencas hidrográficas es ajena a cualquier artificiosidad, mientras que la agrupación de cuencas es una posibilidad convencional, sin que el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007 incumpla la Ley de Aguas, puesto que en el Texto Refundido de ésta no existe definición alguna del concepto de "sistema hidráulico", y acudiendo al Derecho comunitario como pauta interpretativa se colige que el "sistema hidráulico" sólo se concibe en el seno de cada cuenca hidrográfica, por lo que poco o nada añade al principio de unidad de cuenca, mientras que, en contra de lo alegado en la demanda, el Real Decreto 125/2007 lleva a cabo una recta aplicación de la doctrina contenida en la citada sentencia del Tribunal Supremo, de la que se deduce que el Estado no puede incluir en una demarcación cuencas hidrográficas intracomunitarias porque, con arreglo al artículo 40.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, tendría que elaborar el Plan hidrológico de

éstas, lo que está vetado por la Constitución conforme a lo declarado en dicha sentencia del Tribunal Supremo, siendo a la Comunidad Valenciana a la que corresponde elaborar la planificación de sus cuencas internas, por lo que debe delimitar primero las correspondientes demarcaciones hidrográficas valencianas, que no pueden entenderse incluidas en una demarcación estatal, no siendo tampoco admisible el motivo de impugnación del Real Decreto 125/2007 basado en que se ha dado un trato excepcional y discriminatorio a la Comunidad Valenciana, pues lo cierto es que no son las cuencas internas valencianas las únicas excluidas de los ámbitos territoriales establecidos en el Real Decreto 125/2007, ya que el artículo 3.2 de dicha norma excluye igualmente de forma expresa "el territorio y las aguas de transición asociadas a las cuencas del País Vasco" porque, en este supuesto, al igual que en el de las cuencas internas de la Comunidad Valenciana existe un pronunciamiento jurisdiccional previo que exige dicha expresa exclusión, por lo que no existe término de comparación adecuada para concluir que exista trato excepcional o discriminatorio para la Comunidad Autónoma demandante, y, en definitiva, la norma no delimita cuencas intracomunitarias porque la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, reconoce expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar el ámbito territorial de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias, resultando intrascendente que en otras demarcaciones no se excluyan expresamente las cuencas autonómicas internas, y es que ello lo único que podría fundamentar es una pretensión de nulidad respecto a la fijación de las otras demarcaciones por no respetar el orden constitucional de distribución de competencias fijado en el artículo 149.1.22 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, tal y como fue aplicado en las Sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988 y del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, pero no la nulidad de la delimitación de aquellas demarcaciones fijadas correctamente de acuerdo con dicha doctrina, y, finalmente, el Real Decreto 125/2007 no compromete el efecto útil de la Directiva 2000/60, pues la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de mayo de 2009 no cuestiona la configuración de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, ni ninguna otra de las delimitadas en dicho Real Decreto, ya que dicha sentencia sólo constata un incumplimiento meramente formal de algunas Comunidades Autónomas que no han procedido, una vez identificadas sus cuencas hidrográficas, a incluirlas en demarcaciones, pues a la Comisión sólo le preocupa la delimitación de aquella demarcación que no se ha basado en límites hidrológicos, es decir, que no ha respetado el principio de unidad de cuenca, siendo evidente que cuanto menor

número de cuencas abarque una demarcación más específicas serán las medidas de protección, por lo que, al contrario de lo que se vaticina en la demanda, la exclusión de la Demarcación Hidrográfica del Júcar de las cuencas internas valencianas permitirá una mejor protección del recurso, por lo que la demanda carece de fundamento alguno, pues la exclusión de las cuencas internas valencianas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar no vulnera la Directiva marco ni desde el punto de vista formal ni desde el punto de vista material, mientras que la demanda pretende que el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar vulnere el orden constitucional de competencias en base a una mera inercia histórica, terminando con la súplica de que se desestime el recurso contencioso-administrativo con imposición de costas a la actora por su notoria temeridad y mala fe, sin que resulte necesario abrir el proceso a prueba, por lo que el pleito se debe declarar, sin más trámite, concluso para sentencia, a la que se adjuntaron los dos documentos que aparecen unidos a las actuaciones.

SEPTIMO.- Mediante providencia de 7 de abril de 2010 se tuvo por contestada la demanda por las representaciones procesales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha y de la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, al mismo tiempo que se declaró decaído el trámite de contestación para la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

OCTAVO.- Al no haberse pedido el recibimiento del proceso a prueba y no estimarse necesaria la celebración de vista pública, se concedió a la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana el término de diez días para que presentase escrito de conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados y motivos invocados, lo que efectuó con fecha 10 de mayo de 2010, en el que se rechazan las alegaciones de la Junta Central de Regantes demandada acerca de la posición de ventaja de las instituciones y usuarios valencianos en el seno del Organismo de cuenca, cuando lo cierto es que, por aplicación de los preceptos reguladores de los representantes en ese Organismo, la Comunidad Autónoma valenciana resulta infrarrepresentada en relación con otras Comunidades que integran la Confederación, exponiendo a continuación los cálculos de los que deriva dicha alegación, mientras que la posibilidad de cuencas vecinas entre sí, o con cuencas mayores, no es una posibilidad que plantee la Directiva en aras de una economía administrativa sino que lo hace

para mejorar la gestión y el cumplimiento de los objetivos de la Directiva, y, en contra de lo expresado en la contestación a la demanda de la Junta Central de Regantes, la Comisión europea ha emitido un dictamen motivado, de fecha 18 de marzo de 2010, notificado al representante español, en el que se pronuncia acerca de que la unidad de gestión es la demarcación hidrográfica y no la cuenca y que la delimitación de las primeras no debe responder a criterios competenciales, y concluye expresando que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben, invitándole a que adopte las medidas requeridas para ajustarse al Dictamen en el plazo de dos meses, y así lo reconoció el Gobierno central en las observaciones previas que formuló, sin que éstas puedan calificarse de opiniones personales al tratarse del informe respuesta de la Directora General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, siendo trasladables las conclusiones de la Comisión a cualquier demarcación, por lo que resulta inadmisibile plantear, como hace la Junta Central de Regantes demandada, que las Demarcaciones intercomunitarias no pueden incluir cuencas internas autonómicas, cuando lo cierto es que la Comisión europea señala que la unidad de gestión es la demarcación hidrográfica y que la delimitación de las demarcaciones no ha de basarse en criterios competenciales, pues la demarcación hidrográfica incorpora o debe incorporar, con arreglo a la Directiva marco del agua, las aguas de transición y costeras, sobre las que la autoridad competente es siempre la Comunidad Autónoma, de modo que, cuando los artículos 35.1 y 36 bis 1 de la Ley de Aguas se refieren a las demarcaciones con cuencas intercomunitarias, no excluye de hecho que puedan existir cuencas intracomunitarias integradas en la demarcación y, al referirse a demarcaciones de cuencas intracomunitarias, se refiere a demarcaciones que en exclusiva incluyen cuencas intracomunitarias, por lo que se define ahora un ámbito de planificación, la demarcación hidrográfica, que puede incluir cuencas inter e intracomunitarias, en el que la propuesta de planificación de las cuencas "intra" corresponde a la Comunidad Autónoma y las de las cuencas "inter" a la Administración Central, pero lo cierto es que el Real Decreto se promulga con la máxima de respetar lo resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, y, sin embargo, tal respeto se plasma sólo en cuanto a las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana y no en relación con las cuencas endorreicas intracomunitarias castellano manchegas, que coexiste en la demarcación diseñada con la cuenca intercomunitaria del río Júcar, lo que supone un agravio comparativo y un trato discriminatorio, y, en definitiva, lo que se pretende con la presente demanda es que, en atención al principio

de unidad de gestión de la demarcación hidrográfica y de coordinación entre las Administraciones competentes, queden incluidas en la Demarcación Hidrográfica del Júcar las cuencas intracomunitarias valencianas que vierten al mar y que se reconozcan las cuencas endorreicas castellano manchegas para su inclusión también, como tales, en la misma Demarcación, por entender que la delimitación realizada por el Real Decreto 125/2007 no está fundada en criterios positivos, hidrológicos o basados en una mayor eficacia en la gestión, sino exclusivamente en un criterio competencial, que no es conforme a los objetivos Directiva 2000/60/CE y contrario al dictamen de la Comisión europea que exige al Gobierno de España corregir la transposición de ésta, que ha llevado a cabo, pues el ejercicio de las diferentes competencias es posible y quedaría suficientemente garantizado en el ámbito completamente nuevo de la Demarcación hidrográfica, siendo, por tanto, conforme al bloque de constitucionalidad y a la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, como se colige de la creación de los Comités de Autoridades Competentes en cada una de estas demarcaciones, como ya sucede con las aguas costeras y de transición, terminando con la súplica de que se estime la demanda y se declare la nulidad del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero y, en especial, de su artículo 2.3, adjuntando, por otrosí, copia del Dictamen de la Comisión de la Unión Europea, que interpreta la Directiva 2000/60, por ser de fecha posterior a la demanda y a la contestación.

NOVENO.- Por diligencia de ordenación, de fecha 12 de mayo de 2010, se dio traslado por diez días a las representaciones procesales de los comparecidos como demandados para que presentasen sus respectivos escritos de conclusiones y alegasen acerca de la incorporación a las actuaciones del documento presentado por la demandante, escrito que presentó el Abogado del Estado con fecha 26 de mayo de 2010, quien se limitó a dar por reproducidas las alegaciones y súplica de su contestación a la demanda, y otro tanto hizo, con fecha 16 de junio de 2010, el representante procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha, mientras que la representante procesal de la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental presentó su escrito de conclusiones con fecha 2 de junio de 2010, aduciendo que el debate jurídico planteado es de naturaleza conceptual, por lo que no procede examinar las valoraciones u opiniones particulares de la actora sobre hechos no probados, insistiendo en que las instituciones y usuarios valencianos ostentan una posición de preeminencia en el seno de la Confederación Hidrográfica del Júcar,

exponiendo a continuación una serie de datos que, a su juicio, así lo evidencian, sin que la delimitación de cuencas de Castilla - La Mancha se corresponda en modo alguno con la realizada interesadamente por la parte actora, y las consideraciones jurídicas mantenidas en su contestación a la demanda no han sido desvirtuadas por la demandante, y se opone a las nuevas consideraciones que la actora ha realizado en su escrito de conclusiones, siendo meros juicios de valor sus afirmaciones relativas a una mayor eficiencia en la gestión conjunta de cuencas, pero, en cualquier caso, el principio de eficacia debe realizarse dentro del respeto al bloque de constitucionalidad, sin que ninguna institución europea haya cuestionado la existencia en Derecho español de demarcaciones intracomunitarias y la tesis de la actora es resultado de una lectura interesada y tardía del documento comunitario para extender la confusión entre cuenca hidrográfica y demarcación hidrográfica, de manera que el dictamen incorporado por la demandante en conclusiones no añade nada nuevo a lo debatido en el pleito, puesto que, procedimentalmente, no es más que el segundo paso del procedimiento de infracción que se inició con la carta de emplazamiento de fecha 24 de febrero de 2009 y porque no cuestiona el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, sino, antes bien, demuestra la inconsistencia del planteamiento de la demandante, como tampoco cuestiona los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Aguas que distinguen entre demarcaciones intercomunitarias e intracomunitarias, y tampoco señala el dictamen que la delimitación de las demarcaciones no deba responder a criterios competenciales, de manera que el dictamen no discute la exclusión de las cuencas internas del País Vasco de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico ni tampoco la de las cuencas internas de la Comunidad Valenciana de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y, aunque dicha Comisión estima en su dictamen motivado, que no es fuente de Derecho, que hay que preservar "la unidad de gestión del agua a nivel de la demarcación hidrográfica", no se puede olvidar que la Directiva parte del respeto al carácter indivisible de la cuenca, sin que indique cómo se deben constituir las demarcaciones, sino que sólo exige que, una vez creadas, su gestión sea unitaria, y ni la Comisión ni el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han planteado dudas de compatibilidad por la existencia de demarcaciones intracomunitarias en Derecho español, pues éste en su Sentencia de 7 de mayo de 2009 declara que el Reino de España ha incumplido la Directiva marco exclusivamente por no haber designado las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la Directiva marco del agua, sin que los criterios de la

Directora General del Agua puedan trasladarse al presente litigio, ya que el incumplimiento del Derecho comunitario sólo se reconoce en la medida en que las aguas costeras y de transición de una cuenca se asocian a una demarcación distinta de la propia cuenca, mientras que los problemas de los que se hace eco la Comisión europea en su dictamen son los de las aguas de transición y no por la existencia de demarcaciones intracomunitarias, siendo reflejo de la neutralidad institucional el hecho de que la Comisión europea no cuestione la existencia de cuencas intracomunitarias, y así el Tribunal Constitucional ha declarado que la obligaciones procedentes de la Unión Europea no pueden provocar una alteración del orden competencial constitucional y estatutario (SSTC 80/1993 y 05/1994), correspondiendo a cada una de las autoridades de los Estados miembros descentralizados asegurar el respeto de las reglas de Derecho comunitario, siendo la delimitación de la demarcación hidrográfica del Júcar, afectada por el Real Decreto 125/2007, la recta aplicación de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 octubre de 2004, de la que se deduce, junto con lo declarado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, que la creación de demarcaciones hidrográficas mixtas es incompatible con nuestro orden constitucional de competencias, sin que de la creación del Comité de Autoridades Competentes pueda deducirse la creación de Demarcaciones Hidrográficas mixtas, y así la jurisprudencia elaborada en relación con los parques naturales no deja duda (STC 331/2005), y, en cualquier caso, la finalidad del Comité de Autoridades Competentes no es otra que garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, careciendo de competencia sustantiva alguna, estando las cuencas endorreicas de Castilla - La Mancha implícitamente excluidas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, ya que no se hallan incluidas en el ámbito territorial de la Demarcación, que comprende las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca junto con sus aguas de transición, quedando excluidas, dada su posición geográfica, las cuencas de Castilla - La Mancha, que lógicamente no vierten al mar, mientras que la expresa inclusión de las cuencas endorreicas de otras Comunidades Autónomas constituirían defectos de técnica normativa, que no corresponde a esta Sala enmendar, y, finalmente, se insiste en que la delimitación de la demarcación hidrográfica del Júcar respeta plenamente el orden interno de competencias y la Directiva marco del agua, ya que ésta y el Texto Refundido de la Ley de Aguas sólo establecen la posibilidad y no la

obligatoriedad de que las cuencas vecinas se agrupen en una misma Demarcación hidrográfica y en nuestro Derecho interno no cabe incluir en una misma demarcación cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, ya que el Estado sólo es competente para la planificación de las cuencas intercomunitarias, sin que la apelación a los principios de eficacia y de coordinación puedan alterar el indicado sistema competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, terminando con la súplica de que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto con imposición de costas a la actora, oponiéndose a la incorporación del documento presentado por la actora junto a su escrito de conclusiones porque no versa sobre hechos relativos al fondo del asunto.

DECIMO.- Formalizados los escritos de conclusiones por el Abogado del Estado, la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha y la de la Junta Central de Regantes de La Mancha Oriental, se tuvo por decaída en su derecho a presentarlo a la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, mediante providencia motivada de fecha 13 de septiembre de 2010, se ordenó que el documento, presentado por la representación procesal de la Administración demandante junto a su escrito de conclusiones, quedase incorporado a las actuaciones como medio de prueba.

UNDECIMO.- Mediante diligencia de ordenación, de fecha 20 de septiembre de 2010, se declararon conclusas las actuaciones y quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 13 de septiembre de 2011, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JESÚS ERNESTO PECES MORATE**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Si bien la representación procesal de la Administración autonómica demandante nos pide la declaración de nulidad del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero (BOE de 3 de febrero de 2007) y, en especial, de su artículo 2.3, lo cierto es que todas las razones esgrimidas para ello van enderezadas a justificar la nulidad de este precepto y no del Real Decreto mencionado en su integridad, cuestionando la exclusión que el referido precepto hace de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana,

de las aguas de transición a ellas asociadas y de las aguas costeras asociadas a la fachada litoral de esas cuencas intracomunitarias, y así lo han entendido también los demandados, quienes centran sus alegaciones en oponerse a tal pretensión, de modo que hemos de entender que sólo se impugna en esta sede el citado artículo 2.3, y en tal sentido vamos a orientar o ceñir nuestro análisis, discurso y decisión.

SEGUNDO.- Antes de examinar esa concreta cuestión, sometida a nuestro enjuiciamiento, expondremos sucintamente tres premisas imprescindibles para resolver este pleito. Las tres relacionadas con el significado jurídico de la «**demarcación hidrográfica**».

TERCERO.- La Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, en su artículo 2, punto 15, define la demarcación hidrográfica como *«la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas»*.

Esta definición ha sido transpuesta al ordenamiento interno español en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su redacción dada por Ley 62/2003, de 30 de enero.

El apartado 1 del artículo 3 de la citada Directiva Marco del Agua designa a la demarcación hidrográfica como la principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas, y así lo ha incorporado también el apartado 4 del citado artículo 16 bis del mentado Texto Refundido de la Ley de Aguas.

El artículo 2, punto 13, de la Directiva Marco del Agua define la cuenca hidrográfica como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.

No obstante, el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, al incorporar a nuestro derecho interno la misma definición de cuenca hidrográfica, ha añadido a esa definición un último inciso, que establece que *«la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible»*.

De todos es sabido que la cuenca hidrográfica ha sido tradicionalmente en España la unidad de gestión del agua y se ha utilizado como criterio territorial principal para transferir las competencias sobre gestión de las aguas a las Comunidades Autónomas, y así se vienen clasificando las cuencas en «*intercomunitarias*», cuyo ámbito territorial afecta a más de una Comunidad Autónoma, e «*intracomunitarias*», comprendidas en el territorio de una Comunidad Autónoma.

A partir de la vigencia de la Directiva Marco del Agua la planificación hidrológica habrá de ser por **demarcaciones hidrográficas** y no por cuencas, según lo prevé también el apartado 5 del referido artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

También establece la Directiva Marco del Agua (artículo 3, apartado 1) que los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas, de modo que las cuencas hidrográficas pequeñas podrán combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica.

Por consiguiente, con arreglo al artículo 2, punto 15, y al artículo 3, apartado 1, de la Directiva Marco del Agua, la delimitación de la **demarcación hidrográfica** debe basarse en límites hidrológicos y no administrativos.

De aquí que la Comisión Europea emplazase al Reino de España, el 24 de febrero de 2009, a fin de que explicase las razones de haber incumplido las obligaciones que la incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, debido a la mala aplicación y no conformidad de la transposición al ordenamiento jurídico español de dicha Directiva 2000/60/CE, señalando expresamente la presunta contradicción existente entre el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que transpone literalmente la definición de cuenca y añade «*la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible*», y el artículo 16 bis, apartado 4, del mismo Texto Refundido de la Ley de Aguas, que considera a la demarcación hidrográfica la «*principal unidad a efectos de la gestión de cuencas*».

Al recibir tal requerimiento, las autoridades españolas (Directora General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) anuncian, entre otras medidas, su compromiso de introducir las reformas legales precisas para integrarse en **una demarcación** las cuencas **intercomunitarias e intracomunitarias** para que las correspondientes Autoridades Competentes (sin perjuicio de sus competencias) se coordinen para posibilitar la unidad de actuación en la planificación y en la protección de las aguas en las cuencas integradas en la demarcación, pero la Comisión Europea, en el Dictamen motivado que, con fecha 18 de marzo de 2010, dirige al Reino de España, expresa que las definiciones de cuenca y demarcación hidrográfica en los artículos 16 y 16 bis, apartado 1, del Texto Refundido de la Ley de Aguas no son claras dado que identifican la cuenca como nivel de gestión del recurso, cuando la Directiva Marco del Agua establece la demarcación hidrográfica a estos efectos, sin que el argumento español sobre el régimen competencial diferente clarifique cómo la transposición española preserva la unidad de gestión del agua a nivel de demarcación hidrográfica, pues la mentada Directiva requiere que se identifiquen las demarcaciones hidrográficas como ámbito de gestión del recurso, no las cuencas, a pesar de lo cual la Ley española establece la cuenca como "**ámbito de gestión**", lo que crea confusión y da lugar a las instancias de mala aplicación que la Comisión Europea describe, entre otras la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico, no basada en límites hidrológicos, ya que excluye, por razones administrativas, ciertas sub-cuencas hidrográficas y las aguas de transición y aguas costeras asociadas a ciertas cuencas, excluyéndose también las aguas de transición asociadas de las cuencas internas del País Vasco, así como las aguas costeras de éste.

En definitiva, en el aludido Dictamen motivado de 18 de marzo de 2010, la Comisión Europa invita al Reino de España a que adopte las medidas requeridas para ajustarse al propio Dictamen motivado en el plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo.

CUARTO.- Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su reciente Sentencia del Pleno 30/2011, de 16 de marzo de 2011, declara (fundamentos jurídicos quinto y sexto) que este Tribunal ya se pronunció (Sentencia 161/1996 y 118/1998) sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, a cuyo concepto hay que añadir el de

"demarcación hidrográfica", al mismo tiempo que rechaza cualquier interpretación de lo establecido en la Constitución en orden a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que acoja un modelo de gestión fragmentada, puesto que se debe hacer una interpretación sistemática del artículo 149.1.22 de la Constitución, en relación con el artículo 45.2 de la misma, que reclama la utilización racional de los recursos naturales, por lo que, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, sólo cabe respaldar aquéllas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato.

QUINTO.- Esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 20 de octubre de 2004 (recurso de casación 3154/2002), al pronunciarse acerca de la legalidad del Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar, tuvo en cuenta exclusivamente, como en la misma se declara (fundamento jurídico octavo), el ordenamiento jurídico anterior a la reforma operada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas por Ley 62/2003, de 30 de enero, que transpuso al Derecho español la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, e incorporó la figura de la **"demarcación hidrográfica"** como nuevo ámbito territorial de planificación y gestión hidráulicos. De aquí que declarase contrario a Derecho dicho Plan Hidrológico en cuanto no se ajustaba al criterio, entonces vigente, de planificación por cuenca hidrográfica e incluía las cuencas intracomunitarias de los territorios de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla - La Mancha por haberse elaborado de espaldas a la competencia de estas Comunidades para elaborar los Planes hidrológicos de sus cuencas internas.

SEXTO.- En cuanto a la pretendida exclusión de la Demarcación Hidrográfica del Segura, delimitada por el artículo 2.2 del mismo Real Decreto 125/2007, de cuencas intracomunitarias, nos hemos pronunciado en nuestra reciente sentencia de fecha 22 de septiembre de 2011 (recurso 60/2007), a la que expresamente nos remitimos ahora para dar por reproducidas las razones por las que hemos considerado que no es contrario a derecho que una demarcación hidrográfica incluya en su delimitación territorial cuencas intracomunitarias, con lo que, a su vez, damos respuesta, para rechazarlo, al argumento utilizado en la contestación a la demanda por la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, según el cual *«resulta intrascendente que en otras demarcaciones hidrográficas no se excluyan expresamente las cuencas autonómicas internas»*, pues, a su parecer, ello podría fundamentar

una pretensión de nulidad respecto a la delimitación de las otras demarcaciones por no respetar el orden constitucional de distribución de competencias fijado en el artículo 149.1.22 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Como acabamos de declarar en esa nuestra Sentencia de 22 de septiembre de 2011, la inclusión en una demarcación hidrográfica de cuencas intracomunitarias, cual sucede en la Demarcación Hidrográfica del Segura, no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, mientras que, por el contrario, implica un tratamiento desigual, sin justificación razonable, respecto de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana excluidas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, ya que la única explicación que para ello se da en el Real Decreto impugnado es que se excluyen con el fin de *«respetar, en todo caso, lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004»*.

Según hemos indicado antes y expresado también en nuestra repetida Sentencia de 22 de septiembre de 2011 (recurso 60/2007), en la Sentencia de fecha 20 de octubre de 2004 (recurso de casación 3154/2002) no entramos a examinar el supuesto entonces controvertido a la luz de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, de 23 de octubre, ni del precepto contenido en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, introducido por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, ya que no eran aplicables a aquél, de manera que lo resuelto en esa Sentencia de 20 de octubre de 2004 no puede darse como justificación para la exclusión de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana y de las aguas de transición y costeras a ellas asociadas en la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

SEPTIMO.- Conforme a la interpretación de la Directiva Marco del Agua dada por la Comisión Europea, a la doctrina del Tribunal Constitucional y a un recto entendimiento del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, procedería la exclusión de las cuencas intracomunitarias del territorio de la Comunidad Valenciana de la delimitación de una demarcación hidrográfica intercomunitaria si así lo requiriesen razones hidrológicas para una más racional planificación y gestión del agua.

En el caso enjuiciado no se han ofrecido, como justificación de la exclusión, esas razones, sino lo resuelto en una Sentencia de esta Sala y

Sección del Tribunal Supremo, que, en absoluto, impide que la Demarcación Hidrográfica del Júcar incluya las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana, como hemos expuesto anteriormente.

Ni siquiera se han esgrimido razones competenciales, que tampoco podrían alterar el principio rector para la planificación y gestión del agua contenido en el ordenamiento comunitario europeo y en el ordenamiento interno español, que no es otro que el recogido en el artículo 45.2 de nuestra Constitución tendente a una utilización racional de los recursos naturales, y que exige, conforme a los artículos 2, punto 15, y 3, apartado 1, de la Directiva Marco del Agua, la unidad de gestión de ese recurso, basada en límites hidrológicos y no competenciales o administrativos.

Es más, el párrafo quinto del preámbulo del Real Decreto impugnado demuestra que no son razones competenciales las determinantes de la exclusión de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, al expresar que, aun cuando no se le hubiesen traspasado las funciones y servicios a esta Comunidad Autónoma, tales cuencas intracomunitarias quedarían excluidas de la Demarcación Hidrográfica del Júcar en virtud de lo resuelto en la Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, lo que evidencia, a su vez, un incorrecto entendimiento de lo declarado y decidido por ésta, al tiempo que se vulnera lo dispuesto en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que reproduce los referidos preceptos de la Directiva Marco del Agua.

OCTAVO.- Por todas las razones expuestas, el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, que fija el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, es nulo de pleno derecho, al ser contrario a lo establecido en los artículos 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, 2, punto 15, y 3, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, y así lo debemos declarar por imperativo de lo dispuesto en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1 b), 70.2 y 71.1. a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que, conforme al apartado 2 de este último precepto, estemos facultados para determinar la forma en que ha de quedar redactado dicho precepto.

NOVENO.- La estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto no debe comportar la imposición de las costas procesales causadas, al no apreciarse en la actuación de los litigantes mala fe ni temeridad, según prevén concordadamente los artículos 68.2 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 43 a 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogada de la Generalidad, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Valencia, contra el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, y, por tanto, debemos declarar y declaramos que el citado artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, es radicalmente nulo por ser contrario a Derecho, sin hacer expresa condena al pago de las costas procesales causadas en este pleito.

Así por esta nuestra sentencia, cuya parte dispositiva y precepto declarado nulo se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiendo hacer saber a las partes que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

PUBLICACION.- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.

6. Bibliografía

- Álvarez Carreño, S.M., «Los derechos privados sobre el agua en países de *Common Law*: reflexiones sobre su evolución y adaptación a las necesidades de cambio», *Revista General de Derecho Administrativo* 25, 2010, p. 1-47.
- Balaguer Callejón, F., «El Tribunal Constitucional como 'supremo intérprete' de la Ley de aguas. Una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011», *Revista d'estudis autonòmics i federals* 14, 2011, p. 114-151
- Berga Casatont, L., «La gobernanza del agua en España», *Revista de Obras Públicas* 3.507, 2010, p. 7-20.
- Berga Casatont, L., «Las inundaciones en España. La nueva Directiva Europea de inundaciones», *Revista de Obras Públicas* 3.520, 2011, p. 7-18.
- Cabezas Calvo-Rubio, F., «El agua como recurso y su marco jurídico-administrativo», en Mateos, C. (dir.), *El agua en España*, Colegio Libre de Eméritos.
- Caro-Patón Carmona, I., «¿Está aprobado el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña?», *Revista Catalana de Dret Ambiental* II(1), 2011, p. 1-12.
- Estrela Monreal, T., «La planificación en el sector del agua en España», en Mateos, C. (dir.), *El agua en España*, Colegio Libre de Eméritos.
- Estrela, T. y Vargas, E., «¿Drought Management Plans in the European Union. The Case of Spain», *Water Resour Manage*, 2011.
- Fanlo Loras, A., «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas», *Revista de Administración Pública* 183, 2010, p. 309-334.
- Fanlo Loras, A., «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», *Anuario jurídico de La Rioja* 14 (2009), 2011, p. 11-79.
- Fanlo Loras, A., «Tribuna: Tratemos el agua con seriedad», *Revista española de Dderecho administrativo*, 5 de mayo de 2012.
- Garrote de Marco, L., «La planificación hidrológica y la infraestructura hidráulica», en Mateos, C. (dir.), *El agua en España*, Colegio Libre de Eméritos.
- Menéndez Prieto, M., «Política del agua en España: principales actuaciones desde 1996», en Mateos, C. (dir.), *El agua en España*, Colegio Libre de Eméritos.
- Moreu Ballonga, J.L., «La propiedad privada 'congelada' del agua, según el Tribunal Supremo», *Anuario de Derecho Civil* LXIV(III), 2011, p. 931-988.
- Olona Blasco, J., «Agua: ¿escasez o estrechez de miras?», *Heraldo de Aragón*, 6 de mayo de 2012, p. 11.
- Red Internacional de Organismos de Cuenca, «Pacto mundial para una mejor gestión de las cuencas (documento de trabajo provisional)», Marsella, 16 de marzo de 2012.
- Sánchez Martínez, M^a.T., Rodríguez Ferrero, N. y Salas Velasco, M., «La gestión del agua en España. La unidad de cuenca», *Revista de Estudios Regionales* 92, 2011, p. 199-220.
- Santafé Martínez, J.M^a., «Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica», *Revista de Estudios Europeos* 56, 2010, p. 177-208.
- Setuáin Mendía, B., «El régimen general de la reutilización de aguas regeneradas a la luz de su normativa específica: acordes y desacuerdos», *Revista General de Derecho Administrativo* 25, 2010, p. 1-40.
- Vera Aparici, J.A., «El fin del principio de indivisibilidad de cuenca hidrográfica como unidad de gestión institucional del agua», *Revista de Obras Públicas* 3.510, 2010, p. 23-30.