

# La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas

A propósito de la propuesta  
de Estatuto de Autonomía  
de Castilla-La Mancha

Ángel Garrorena Morales  
Antonio Fanlo Loras



Fundación  
Instituto Euromediterráneo  
del Agua

# **LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS NUEVOS ESTATUTOS EN MATERIA DE AGUAS**

**A propósito de la propuesta  
de Estatuto de Autonomía  
de Castilla-La Mancha**

Ángel Garrorena Morales

*Catedrático de Derecho Constitucional*

Antonio Fanlo Loras

*Catedrático de Derecho Administrativo*

# **LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS NUEVOS ESTATUTOS EN MATERIA DE AGUAS**

**A propósito de la propuesta  
de Estatuto de Autonomía  
de Castilla-La Mancha**

1.ª Edición: Octubre 2008

Edita:

© **INSTITUTO EUROMEDITERRÁNEO DEL AGUA**

© De los textos: sus autores

© De esta edición:

Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua

Tel.: 968 899 851

e-mail: f-iea@f-iea.es

www.f-iea.es

Director Editorial: Francisco Cabezas Calvo-Rubio

Coordinador Editorial: Antonio Martínez Nieto

ISBN: 978-84-936326-4-9

Depósito Legal: MU - 2.581 - 2008

Printed in Spain

Impreso en España por Jiménez Godoy, S.A.

Carretera de Monteagudo, Km. 3

30160 Murcia

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico, electrónico, fotocopia, microfilm y otros, sin autorización previa de la editorial.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación, sin consulta profesional previa.

## **Sumario\***

---

(\*) La elaboración del epígrafe I ha estado a cargo de Ángel Garrorena. Los epígrafes II a VIII han sido elaborados por Antonio Fanlo. El total de la obra y sus conclusiones son fruto de la puesta en común de las ideas que allí se sostienen.

<b>Presentación</b> .....	15
<b>Introducción</b> .....	21
<b>Estudio</b> .....	27
<b>I. Claves de la argumentación constitucional en materia de aguas</b> .....	29
<b>1. El modelo constitucional vigente sobre distribución competencial en materia de aguas</b> .....	31
A) Previsiones de la Constitución española relativas al agua. Progresiva concreción del modelo por el legislador y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	31
B) Conclusiones allegables desde dicho modelo al análisis que nos ocupa .....	40
<b>2. Los nuevos Estatutos de Autonomía. Formas en que se manifiesta la tensión de sus previsiones sobre el agua con el modelo establecido. Importancia de la STC 247/2007 para encarar dicha tensión</b> .....	44
A) La actitud beligerante de las nuevas normas	

estatutarias en materia de aguas, pervisión funcional de los Estatutos de Autonomía ...	45
B) La recreación del modelo mediante la ideación de nuevas formas de incidir sobre la posición del Estado en materia de aguas ...	49
C) La STC 247/2007, un intento de avanzar una teoría general sobre el reparto competencial —en particular en materia de aguas— desde la que abordar la enmarañada complejidad de los problemas creados ...	53
<b>3. Cuestiones abiertas por el citado proceso de reformas estatutarias, a cuya consideración ha venido a parar el análisis. De nuevo la STC 247/2007 ...</b>	<b>55</b>
A) ¿Pueden los Estatutos de Autonomía afectar la posición del Estado en materia de aguas, en particular sus competencias y su función como garante de la solidaridad entre territorios? ...	55
B) ¿Pueden los Estatutos de Autonomía incluir derechos; en particular pueden dar reconocimiento estatutario a determinados derechos sobre el agua? ...	71
C) La cuestión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía desde la perspectiva del orden constitucional de fuentes del Derecho: especificidad de los Estatutos de Autonomía, rigidez y afectación del principio democrático ...	80
D) ¿Se puede salvar la inconstitucionalidad de determinados preceptos permitiendo su autovaciado a fin de que permanezcan en el Estatuto como “Derecho vacío”? ...	87

4. Puntos de llegada que de aquí se derivan para la argumentación posterior .....	94
<b>II. Plan para el examen concreto de los preceptos de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha relativos al agua .....</b>	<b>101</b>
<b>III. Examen de las disposiciones relativas a la disponibilidad de agua, como derecho de los ciudadanos castellano-manchegos, o atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha .....</b>	<b>105</b>
1. Derechos de los ciudadanos castellano-manchegos:	107
A) Consideraciones sobre el artículo 21.1.j). .....	107
B) Consideraciones sobre el art. 98, Derecho al agua.....	110
2. Derechos o facultades sobre disponibilidad del agua atribuidas a la Junta de Comunidades .....	112
A) Consideraciones sobre el artículo 100.3. ....	112
B) Consideraciones sobre el artículo 102.1. ....	114
C) Consideraciones sobre el artículo 102.2. ....	115
D) Consideraciones sobre el artículo 102.4. ....	119
E) Consideraciones sobre el artículo 100.1. ....	121
F) Consideraciones sobre el artículo 102.3. ....	125
<b>IV. Examen de las disposiciones relativas a la participación de la Junta de Comunidades en la Política del Agua ...</b>	<b>127</b>
1. Consideraciones sobre el artículo 100.2. ....	132
2. Consideraciones sobre el artículo 102.1. ....	133
3. Consideraciones sobre el artículo. 102.1 párrafo tercero. ....	133

4. Consideraciones sobre el artículo 102.2, última frase.....	134
5. Consideraciones sobre el artículo 103.1.....	135
6. Consideraciones sobre el artículo 103.3.....	136
7. Consideraciones sobre el artículo 104.2.....	137
<b>V. Examen de las disposiciones relativas a las competencias de la Junta de Comunidades sobre aguas y obras hidráulicas en aguas intracomunitarias y en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.....</b>	<b>141</b>
1. Competencias sobre aguas.....	145
A) Consideraciones sobre el artículo 101.....	145
B) Consideraciones sobre el artículo 102.5 y 6	148
C) Consideraciones sobre el artículo 103.1, última frase.....	154
2. Competencia sobre obras hidráulicas.....	157
A) Consideraciones sobre el artículo 104.1: obras hidráulicas de interés autonómico.....	157
B) Consideraciones sobre el artículo. 104.2: obras hidráulicas de interés general.....	157
<b>VI. Examen de las disposiciones relativas a la Organización Autonómica del Agua.....</b>	<b>159</b>
<b>VII. Examen de las disposiciones relativas a la Sede de los Organismos de Cuencas Intercomunitarias.....</b>	<b>163</b>
<b>VIII. Examen de las disposiciones relativas al Tránsito Tajo-Segura.....</b>	<b>167</b>
1. Apartado 1: La reducción progresiva del volu-	

---

men de agua trasvasable desde el Tajo al Segura desde la entrada en vigor del Estatuto y su extinción en 2015 .....	171
2. Apartado 2: La sustitución progresiva de los recursos procedentes del trasvase Tajo-Segura por los nuevos recursos generados en la cuenca del Segura .....	181
3. Apartado 3: Determinaciones obligatorias a incluir en el Plan Hidrológico de la demarcación hidrológica del Tajo .....	182
4. Apartado 4. Informe preceptivo y determinante de la Junta de Comunidades sobre cualquier trasvase y derecho de asignación y utilización preferente de dichos recursos para necesidades de la propia región .....	184
5. Apartado 5: Integración con voz y voto de la Junta de Comunidades en los órganos de gestión y control del Trasvase Tajo-Segura .....	185
<b>Conclusiones</b> .....	187
<b>Bibliografía</b> .....	193
<b>Apéndice. Disposiciones relevantes sobre aguas en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha</b> .....	203

# **Presentación**

En los últimos años se está llevando a cabo en España un proceso de reformas estatutarias que, entre muchos otros aspectos, inciden de forma directa sobre la gestión y administración del agua.

Partiendo de una situación inicial de ambigüedad en el texto constitucional, y de una cierta heterogeneidad interpretativa en los distintos Estatutos respecto a la consideración de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, parecía razonable, y así se sugirió desde distintas instancias, que se utilizase la experiencia adquirida desde la aplicación de la Ley de Aguas de 1985 para perfeccionar y, en su caso, redefinir el marco global al que debía ceñirse un asunto de tan capital importancia.

El camino adoptado no ha sido ese. Con el mismo ambiguo esquema constitucional de 1978, pero en unas circunstancias sociopolíticas bien distintas de aquellas, las actuales propuestas de reformas estatutarias han optado en general por recabar para sí una mayor capacidad de intervención sobre las aguas, han forzado una territorialización de los recursos hídricos por completo ajena a la tradición española del último siglo y a las modernas tendencias internacionales,

cuando no, directamente, han adoptado decisiones claramente reservadas a la competencia exclusiva del Estado.

De este modo, bajo la apariencia de un planteamiento actual y avanzado de reformas en la gestión del agua, puede estarse ocultando en realidad un proceso reaccionario, por el que viejas fórmulas de control político y luchas de poder local, que la historia felizmente superó, emergen de nuevo con otros ropajes, ahora revestidas de una falsa, aparente modernidad.

En estas circunstancias, en ausencia de un dibujo previo del esquema global, existe un riesgo cierto, hoy manifiesto, de inconsistencia e incompatibilidad, en mayor o menor grado, tanto de las normas estatutarias con la Constitución como de éstas entre sí.

No se trata, como a veces se ha dicho, de la emergencia de un nuevo modelo sobre la ordenación del agua en España, distinto del vigente pero conceptualmente viable. Se trata más bien de un proceso desordenado de superposición de iniciativas y de voluntades políticas locales, asistemáticas y heterogéneas, ceñidas a ámbitos territoriales reducidos, y en interés exclusivo de esos ámbitos, que con frecuencia colisionan entre sí y que, sin cuestionar abiertamente el modelo vigente, lo debilitan y distorsionan impidiendo de hecho conformar un marco global estable, viable, seguro y bien fundamentado. Y ello no se ciñe tan solo a una pugna entre comunidades autónomas por adquirir mayores cuotas de jurisdicción sobre las aguas. Es el mismo núcleo de la competencia unitaria estatal sobre las aguas, el corazón de la autoridad del Estado para disponer de los recursos del país, el que se ve directamente menoscabado.

En un contexto tan complejo y problemático como este, el

libro que ahora ve la luz resulta de extraordinaria oportunidad, y no porque aborde una cuestión de la mayor actualidad, hoy candente para la opinión pública, sino porque, al contrario, parte de esta actualidad para alejarse reflexivamente de ella, adquirir distancia y perspectiva, y proponer una reflexión jurídica serena y, en mi opinión, extraordinariamente penetrante sobre estas cuestiones.

No es frecuente además que un mismo objeto de análisis sea examinado conjuntamente y coordinadamente desde las perspectivas jurídicas del derecho constitucional y el derecho administrativo, tal y como se ha planteado en este libro. Y menos aún si este análisis se lleva a cabo por dos acreditados especialistas, del máximo nivel en ambas disciplinas.

Así, en una primera parte se realiza una reflexión doctrinal de gran originalidad y calado sobre la regulación del agua en el texto constitucional, los mecanismos de intervención estatutaria, y las desviaciones que se observan en el proceso emprendido. Las consideraciones que ahí se realizan se refieren predominantemente al caso castellano-manchego pero no se limitan a éste, sino que, con mayor alcance, iluminan el oscuro y confuso panorama actual y son, en consecuencia, de interés general, para todos los casos.

En una segunda parte se realiza un análisis pormenorizado de la propuesta de Estatuto castellano-manchego, desde las categorías del derecho constitucional y de aguas español, considerando sus distintas y numerosas disposiciones sobre aguas, algunas sumamente agresivas con los territorios vecinos como el proponer, sin reserva alguna, el desmantelamiento a fecha fija de uno de los sistemas hidráulicos más importantes de España, como es el asociado al acueducto Tajo-Segura.

No es éste el lugar ni el momento para valorar esa infraestructura, pero ha de recordarse que, además de resultar básica para el suministro de agua al sureste español (provincias de Murcia, Alicante y Almería), está beneficiando a las cuencas del Guadiana, del Júcar y del propio Tajo, convirtiéndose no solo en una pieza fundamental para la mejor gestión de los recursos propios o externos de estas cuencas, sino en una fuente de actividad económica y beneficios compartidos por millones de personas, y una verdadera oportunidad para el progreso socioeconómico y la vertebración territorial de buena parte de España.

A la luz de la experiencia de este caso, desde posiciones rigurosas, y lejos de una visión adversa o lesiva para nadie, es este un momento idóneo para la reafirmación de aquello que ha contribuido positivamente a hacer progresar y unir a los pueblos en torno al agua, y para la reconsideración y descarte de aquello que los ha empobrecido y desunido. Esa es la intención con la que se realiza este libro.

*Francisco Cabezas Calvo-Rubio*

Director de la Fundación IEA

# **Introducción**

En el marco del complejo proceso de reformas estatutarias que actualmente está viviendo nuestro país, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó el pasado 11 de abril de 2008 (*IX Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie B, Propositiones de Ley, núm. 18-1*) la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha cuyo texto fue aprobado por el Pleno de las Cortes de esa Comunidad Autónoma el 29 de enero de 2007 y presentado por ellas al Congreso de los Diputados durante la Legislatura anterior —concretamente, el día inmediato al de su adopción por las Cortes castellanomanchegas— como Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. La Mesa de la Cámara calificó entonces a dicha iniciativa como *Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía* y, por lo tanto, acordó tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado I de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. No obstante, la VIII Legislatura concluyó sin que el mencionado texto pudiera llegar a ser debatido y

la Mesa de la Diputación Permanente acordó el 21 de enero de 2008 trasladar dicha iniciativa a la IX Legislatura para continuar en ella su tramitación parlamentaria (*BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, 13 de febrero de 2008, núm. 675*).

Eso es, pues, lo que ha sucedido y, una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, la Mesa del Congreso de los Diputados ha vuelto a calificar y admitir a trámite la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha en su reunión de 7 de abril de 2008. Tras ello, y siguiendo el procedimiento establecido a tal fin, el pasado día 14 de octubre ha tenido lugar la presentación de esta Propuesta ante el Pleno del Congreso, el cual acordó tomarla en consideración en una votación que arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, 318; votos a favor, 315; votos en contra, 3 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, año 2008, núm. 34, Sesión plenaria núm. 31, celebrada el martes 14 de octubre*).

Respecto de toda esta información –cuya única finalidad ha sido la de centrar correctamente el objeto de nuestro estudio- importa destacar aquí que el tratamiento que esta Propuesta de reforma estatutaria hace del tema del agua es, con mucho, el más extenso e incisivo –el más arriesgado también o, al menos, uno de los más arriesgados, desde el punto de vista de su constitucionalidad- de cuantos hasta ahora se han incluido en los textos estatutarios ya aprobados o pendientes de aprobación. El grueso de dicha regulación está incluido en la Sección 1.<sup>a</sup> (de ambicioso y bien expresivo título: “Política del Agua”) del extenso Capítulo dedicado por

esa Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha a fijar normativamente las competencias autonómicas. Y a tales enunciados todavía hay que añadir las menciones —ni escasas ni débiles de sentido— que se hacen a la materia *aguas* en otros lugares del texto, desde la alusión que se contiene en el Preámbulo relativa a la asunción de competencias sobre recursos hídricos (*“tras reclamarlas —afirma— con plena responsabilidad”*) hasta la provocadora apuesta que su Disposición transitoria primera hace, en muy plurales direcciones, respecto del trasvase Tajo-Segura, pasando por las referencias que podemos encontrar al tema que nos ocupa en los artículos 21, j o 54 de la citada Propuesta.

El contenido de estos preceptos plantea, en ocasiones, muy razonables dudas de constitucionalidad que no han dejado de estar incluso, desde el primer día, en el debate de la calle. Muchas de esas dudas deberá despejarlas —y las despejará, a buen seguro— la tramitación en Cortes de la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, objeto de este estudio. Pero, más allá de lo que el debate parlamentario logre ajustar en este caso, creemos que el texto sometido a la consideración del Parlamento español incluye referencias cuya importancia trasciende de lo concreto y que, en consecuencia, bien merecen que las sometamos a una tranquila meditación académica. Dentro de nuestras limitadas capacidades, lo que estas páginas pretenden es contribuir a dicha meditación.

# Estudio

# **I. Claves de la argumentación constitucional en materia de aguas\***

---

(\*) Sin perjuicio de que la presente obra incluya una bibliografía final, a la cual, como criterio general, remitimos, el autor de este apartado I quiere hacer aquí expresa su mayor deuda (fruto además de una previa convergencia con muchos de sus puntos de vista) con los trabajos de los profesores Germán Fernández Farreres y Francisco López Menudo que en dicha bibliografía se mencionan.

## **1. El modelo constitucional vigente sobre distribución competencial en materia de aguas**

### ***A) Previsiones de la Constitución española relativas al agua. Progresiva concreción del modelo por el legislador y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional***

I. Es un lugar común afirmar que ni el constituyente ni los redactores de los diecisiete Estatutos de Autonomía pusieron en el punto de partida de la delimitación competencial en materia de aguas toda la claridad que requería un objeto tan vital como éste. La Constitución se ocupó, ciertamente, en sus artículos 148.1.10 y 149.1.22, de establecer los criterios destinados a regir la distribución competencial en dicha materia. Pero, como no dejó de advertir el Tribunal Constitucional en su STC 227/1988, lo hizo con una notoria imperfección técnica ya que “...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...” (f. j. 13), lo que tanto quiere decir como que tales normas no responden, cual sería esperable, a una clave sensatamente común. Baste pensar que, se-

gún el artículo 149.1.22, 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...”*, lo que significa que el criterio de deslinde aquí considerado es el criterio del **territorio**, mientras que, según el artículo 148.1.10 —en un cambio de ejes difícilmente explicable— ese criterio pasa a serlo el del **interés** ya que, atendido su texto, 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”* de que se trate.

Durante el proceso constituyente, al paso del proyecto de Constitución por el Senado, dos enmiendas suscritas respectivamente por el senador Lorenzo Martín Retortillo y por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente (las núm. 577 y 633) fueron sensibles a esta falta de sintonía y propusieron para tales preceptos una redacción discutible en su fondo, pero mucho más armónica: al Estado le quedaba atribuida, según la primera de tales enmiendas, *“la legislación, ordenación y administración de los recursos hidráulicos”* mientras que a las Comunidades Autónomas podía corresponderle *“la ejecución de las obras hidráulicas, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”*, lo que equivalía a plantear prácticamente la competencia autonómica como una estricta competencia de ejecución de obras. Es claro que dicha propuesta, de haber prosperado, habría solucionado el problema; sin embargo, aunque tuvo una acogida parcial en la Segunda Cámara, no consiguió superar el filtro de la Comisión Mixta.

Como es obvio, la CE incluía —e incluye—, al lado de éstas, otras menciones que, sin aludir de modo directo al

agua, están llamadas a ser igualmente operativas cara a la especificación de su régimen constitucional. Como tales hay que referirse:

- a) al artículo 2, que establece el principio de solidaridad como criterio fundamental en las relaciones entre territorios;
- b) al artículo 138.1, que convierte, a su vez, al Estado en garante de dicho principio, añadiendo con ello un matiz importante, imprescindible para identificar un aspecto básico de la posición constitucional de éste dentro de tales relaciones, también respecto del agua (*“El Estado garantiza la 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...”*);
- c) al artículo 45.2, que eleva asimismo a la condición de principio constitucional la *“utilización racional de todos los recursos naturales”*, dando lugar con ello a que dicha exigencia, llevada al terreno de los recursos hídricos, pueda actuar como parámetro de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ciertas decisiones;
- d) a la posibilidad de cruzar otros títulos competenciales con los relativos al agua —medio ambiente, planificación general de la economía, ordenación del territorio...—, lo que obliga a modular las competencias derivadas de los artículos 148.1.10 y 149.1.22 unas veces a favor del Estado y otras veces a favor de las Comunidades Autónomas;
- e) y, por supuesto, a la comprensión de nuestro Estado de las Autonomías como un modelo cooperativo en el que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias —en este caso, sobre aguas— sin incorporar

a tal ejercicio mecanismos de cooperación y de participación mutuas, comprensión que, a fin de cuentas, es la que está detrás del convencimiento común según el cual el artículo 2 CE incluye un implícito “principio de cooperación interterritorial” nacido de la necesidad de armonizar los sí expresos principios de unidad y de autonomía que el mismo consagra.

No obstante, en los primeros momentos, la proyección de tales prescripciones sobre el régimen constitucional de las aguas quedó pendiente de un inexcusable trabajo de concreción y engarce que la propia Constitución, por razones más que entendibles —puesto que ésta es la labor de otros— no podía realizar y que sólo la práctica y la experiencia acabarían por hacer posible.

Así las cosas, se entiende que tampoco los Estatutos de Autonomía, llamados a atenerse en este punto a la norma constitucional, pudieran hacer demasiado en tales momentos para introducir claridad donde esta última no la ponía. De hecho, lo que sucedió es que tanto en su redacción primitiva como en sus reformas posteriores, incluida la reforma generalizada de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 de la CE a la que dio lugar el artículo 6 de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, se limitaron a trasladar a sus textos, en buena medida, los enunciados de la Constitución. En concreto, con unas u otras variantes, transcribieron literalmente al precepto estatutario la fórmula utilizada por el artículo 148.1.10 y añadieron el vaciado del artículo 149.1.22 readecuado de manera que excluyese, como tal precepto impone, la legislación y las competencias del Estado en aguas intercomunitarias (valga como ejemplo de ello el artículo 35.1.16 del anterior Estatuto de Autonomía de Aragón en el que, fundiendo ambos referentes normativos, se definía a la competencia de la Comuni-

dad aragonesa en los términos siguientes: *“Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas; la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Aragón”*.

II. El paso de la debilidad técnica de estos postulados matrices al establecimiento de un modelo constitucional bastante más puntual y preciso —más operativo, por tanto— en materia de aguas se hizo, pues, como no podía ser de otro modo, mediante la actuación de aquellos agentes a los que tal función concretizadora está institucionalmente encomendada, esto es, del legislador primero y —a través del control de su obra— del TC después. A ellos debemos añadir un tercer factor al que nos referiremos más tarde.

Es, por tanto, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, la Ley de Aguas, la que, desde su primera versión, ayudó a concretar el sentido de la expresión *“aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”* del artículo 149.1.22 de la Constitución al incluir en su entramado el concepto de *“cuenca hidrográfica”* entendida —cual hoy hace el artículo 16 de su texto refundido— como territorio por el que fluyen al mar una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. A esta idea apunta, pues, sencillamente, la Constitución en el precepto antes referido; un precepto cuya intención no es otra que salvaguardar la coherencia de la gestión unitaria de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, atribuyendo al Estado la competencia sobre aquéllas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. De ahí que, por la intermediación del concepto de *“cuenca”*, se incorpore a la Constitución (en este caso, a la lectura que el legislador hace de la

Constitución) el *“principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica”* y que la propia Ley de Aguas —en el juego combinado de sus artículos 14 y 16— acabe afirmando que la cuenca hidrográfica, entendida *“como unidad de gestión del recurso”*, *“se considera indivisible”*.

La Ley de Aguas ha concretado asimismo los títulos competenciales del Estado al regular el dominio público hidráulico, su utilización y su protección, la administración pública del agua y la planificación hidrológica, especificando implícitamente al hacerlo cuándo la totalidad de la competencia es del Estado, cuándo la Ley establece tan sólo bases al posterior ejercicio competencial de las Comunidades Autónomas (verbigracia, artículo 18), y cuándo la competencia estatal es el resultado del entrecruce de su competencia sobre aguas con otros títulos competenciales del Estado.

Además, también a través de la Ley de Aguas, el Estado ha aceptado ejercer sus competencias en las cuencas intercomunitarias que le están atribuidas mediante la respectiva Confederación Hidrográfica u Organismo de cuenca que, como se sabe, es un órgano coparticipado por el Estado, por los usuarios y por las Comunidades Autónomas del territorio correspondiente, con lo cual ha incorporado a éstas últimas a la gestión de aquellos recursos hídricos que serían de la exclusiva competencia central. El legislador estatal ha habilitado así un espacio de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas que responde perfectamente a las exigencias del principio de colaboración Estado-Comunidad propio del Estado de las Autonomías.

III. Como quiera que la Ley de Aguas fuera objeto en su momento de varios recursos de inconstitucionalidad y de un conflicto de competencia acumulados, ello permitió al Tribu-

nal Constitucional pronunciarse sobre la solidez constitucional de las opciones que, según acabamos de ver, tomó en 1985 el legislador. Su doctrina está contenida básicamente en la STC 227/1988, a la que completa sobre todo la STC 161/1996, y viene a cerrar, pues, lo que podríamos llamar “el modelo constitucional vigente en materia de aguas”. En síntesis, y de manera parcialmente correlacionada con los extremos de la Ley de Aguas antes vistos, el Tribunal Constitucional dejó resueltas en dicha jurisprudencia las siguientes cuestiones que aquí interesan a este estudio:

- a) Ante todo, sentó de forma inequívoca que la interpretación que el legislador había hecho del artículo 149.1.22 al identificar el sentido de la expresión “*aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma*” de acuerdo con el concepto de “*cuenca hidrográfica*” no sólo era constitucional sino que además —“*atendiendo, dijo, a criterios lógicos, técnicos y de experiencia*”— era superior y más fundada que la patrocinada en este caso por el Gobierno Vasco, interesada en incorporar a la interpretación constitucional el concepto “*curso fluvial concreto*” a fin de conseguir que quedaran dentro de la competencia autonómica aquellos cursos fluviales que no fueran a parar al mar sino a otro curso fluvial mayor. Con ello podría pensarse —como hace algún sector de la doctrina— que el Tribunal Constitucional no descartó la posible existencia de otras interpretaciones constitucionales montadas sobre un criterio distinto al de “*cuenca hidrográfica*”. Pero, sea cual fuere la opinión que se mantenga al respecto, lo que sí es evidente es que nuestro juez de la constitucionalidad dejó muy clara en esta resolución la superioridad de tal criterio sobre cualquier otra interpretación de la Constitución española que fragmente la gestión de la cuenca por tramos (“...no pa-

*rece 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...”, “es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea...”, f. j. 15).* Por tanto, es a partir de este razonado rechazo de la posibilidad de optar por la fragmentación de las cuencas como esas otras eventuales lecturas del texto constitucional tendrían que probar —además— su mejor adecuación a la exigencia de *“utilización racional de todos los recursos naturales”* (artículo 45.2 CE) y al mandato constitucional según el cual *“toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”* (artículo 128.1 CE).

- b) Confirmó, asimismo, la necesidad de traer a la interpretación del Derecho de Aguas determinados principios constitucionales, como el de *solidaridad* (artículo 2 de la CE) o el de *utilización racional de los recursos naturales* (artículo 45.2 de la CE), cuya operatividad en este terreno resulta evidente (tal interpretación, dice, debe hacerse *“...a la luz de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el artículo 2 de la Constitución, de manera que ninguno de ellos padezca. Pero además (...) este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material 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”, f. j. 13).*

- c) Advirtió además que el criterio territorial según el cual el Estado es competente en las cuencas intercomunitarias mientras que las Comunidades Autónomas lo son en las intracomunitarias, pese a ser el esencial, no es, con todo, absoluto pues el artículo 149.1.22 no desapodera a las Comunidades de las competencias —por limitadas que éstas sean: casi sólo obras y explotación de aprovechamientos hidráulicos de interés autonómico— que, según el artículo 148.1.10, les puedan corresponder en las cuencas intercomunitarias en razón del criterio del interés (“...no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas puede asumir también competencias sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamiento hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 148.1.10<sup>a</sup> de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía”, f. j, 15), del mismo modo que, a la inversa, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre las cuencas intracomunitarias no enerva la actuación del Estado sobre éstas al amparo de ciertos títulos estatales de obvio alcance general (legislación básica en materia de aguas o de administración pública de las mismas, pero también de medio ambiente, sanidad u otros objetos; declaración del carácter demanial de los recursos; planificación general hidrológica y aprobación de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias aunque su elaboración no corresponda al Estado, ello “...en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13”, etc...) (ff. jj. 20 y 21, entre otros).
- d) Y asumió, en fin, las consecuencias que se derivan de la condición compuesta de nuestro Estado para el régimen

constitucional de las aguas al considerar como uno de los elementos imprescindibles del modelo hidrológico español la participación las Comunidades Autónomas en las decisiones relativas a aquellas cuencas hidrográficas que, pese a exceder de su territorio y corresponder por tanto al Estado, afecten a sus intereses. Facilitar esa participación es la explicación misma de la composición dada por la Ley a las Confederaciones, según el f. j.5 de 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, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas...”*.

IV. A ambos elementos de concreción —la acción del legislador y el trabajo del Tribunal Constitucional— ha venido a añadirse posteriormente un tercer factor: la Directiva europea 2000/60/CE, la cual, bien que desde sus propias premisas, parece confirmar la lógica del modelo descrito en lo que éste tiene de apuesta por la unidad de gestión de los recursos hidrológicos. Así, al menos, parece indicarlo el hecho de que la citada norma introduzca el concepto de *“demarcación hidrográfica”* (concepto que, a su vez, ha hecho suyo el artículo 16 bis de la Ley de Aguas) como nuevo ámbito para dicha gestión incluyendo en el mismo las aguas de transición y costeras y abriéndolo además a la posibilidad de que en una misma *“demarcación”* se integren incluso varias cuencas hidrográficas.

### **B) Conclusiones allegables desde dicho modelo al análisis que nos ocupa**

El resultado del largo proceso al que acabamos de referirnos es la existencia actual de un modelo constitucional en

materia de aguas a cuya elaboración han contribuido, a partir de las normas constitucionales, tanto el legislador como el Tribunal Constitucional en su alta condición de *“intérprete supremo”* de la Constitución española.

Sobre este modelo han venido a irrumpir hoy con fuerza los nuevos Estatutos de Autonomía procurando completar unas veces en legítimo avance sus previsiones e intentando otras veces poner a prueba su resistencia. De ello debemos ocuparnos después. Pero lo que importa ahora a este trabajo es que, en este modelo constitucional, conservan al menos toda su vigencia aquellas *“líneas maestras”* o *“mínimos matrices”* que la propia Constitución hace irrenunciables. Tales líneas maestras, naturalmente, también pueden ser sobrepasadas, si ello se desea; pero no sin modificar este texto constitucional.

Así pues, razonando —como estamos obligados a hacer— desde la Constitución que existe, y sin menoscabar por ello en absoluto el respeto debido al amplio margen de intervención en la revisión y puesta al día del modelo que a los Estatutos de Autonomía les corresponde, constituyen *“mínimos”* desde los cuales debemos plantear la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cualquier norma que quiera incidir sobre el reparto competencial en materia de aguas (de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha también) los siguientes:

- Comenzando por lo obvio, es inconstitucional por lesión del artículo 149.1.22 toda previsión estatutaria que menoscabe la competencia del Estado en materia de aguas tal y como este precepto la ha descrito y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la ha precisado sin revisar posteriormente su criterio, del mismo modo que, a la inversa, es inconstitucional cualquier norma del Estado que lesione el

ámbito competencial de una Comunidad Autónoma asumido por su Estatuto de Autonomía con total respeto al marco que la Constitución le impone. Esta tacha de inconstitucionalidad es extensible a la eventual lesión de aquellos apartados del artículo 149.1 que contemplan competencias estatales también incidentes sobre el agua, aunque no se refieran directamente a ella, si tal lesión se llegara a producir (artículo 149.1.13, bases de la planificación general de la economía; artículo 149.1.16, bases y coordinación general de la sanidad; artículo 149.1.23, bases sobre protección del medio ambiente, etc...).

- Será asimismo inconstitucional, de nuevo por lesión del artículo 149.1.22 interpretado según la lectura que de él ha hecho el Tribunal Constitucional, cualquier regulación estatutaria que deje afectado el “principio de unidad de cuenca” mientras no pruebe que el criterio alternativo al que recurre es superior a éste en términos de racionalidad, eficacia, rigor técnico y experiencia, en el bien entendido además de que de esas otras posibles interpretaciones del citado precepto no ha quedado, hasta el presente, eco alguno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como no sea que hablemos de la que postula la fragmentación de la cuenca por tramos, expresamente rechazada por dicha jurisprudencia en su día.
- No se adecuan tampoco a la Constitución (artículos 2, 138.1 y 128.1) aquellos preceptos contenidos en un Estatuto de Autonomía cuya regulación en materia de aguas suponga desde ya o haga posible a partir de su texto el desconocimiento del “principio de solidaridad”, dado que éste constituye uno de los elementos que hacen de manera imprescindible a la lógica interna de nuestro Estado Autónimo. Dichas normas serían inconstitucionales, en primer

lugar, por infringir el artículo 2 de la CE, en cuanto vendrían a contradecir el citado “principio de solidaridad” entendido como existencia de un *“deber de auxilio recíproco”* o de *“apoyo mutuo”* (SSTC 18/1982, 96/1986 y 150/1990) que obliga a todas las partes implicadas en el sistema a no definir ni ejercer sus competencias pensando tan sólo en su interés. Pero desde una perspectiva convergente con la anterior —que no confundible con ella—, tales normas estatutarias estarían menoscabando también, en segundo lugar, la posición del Estado como garante de dicha solidaridad —aquí en materia de aguas— y por lo tanto estarían siendo asimismo inconstitucionales por lesión del artículo 138.1 CE en el que tal cosa se declara. En idéntica línea, podría quedar igualmente afectado por ellas el artículo 128.1 CE en la medida en que dicho precepto aporta un matiz importante a la idea de solidaridad al imponer que toda la riqueza del país *“sea cual fuere su titularidad esté subordinada al interés general”*.

- Sin salir del terreno de los principios, el examen de constitucionalidad de las previsiones estatutarias en materia de agua puede y debe hacerse también a la luz de lo previsto en el artículo 45.2 CE, el cual eleva a la condición de exigencia constitucional la *“utilización racional de todos los recursos naturales”*. Este reproche de inconstitucionalidad puede, obviamente, operar de forma autónoma o —lo que es lo más probable— actuar en concurrencia con los anteriores.
- Constituye, asimismo, causa de inconstitucionalidad por infracción del “principio de cooperación” implícito en el artículo 2 CE (principio según el cual nuestro modelo territorial de Estado debe de incluir fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que afecten a sus intereses, trátese de la incorpora-

ción de miembros a sus órganos; de la previsión de informes, del intercambio de información, o de cualquier otra fórmula optable), la omisión de tales mecanismos en la norma que debiera contemplarlos. Traído al terreno que nos ocupa, ello se concreta en el indubitado derecho de las Comunidades Autónomas a participar en los órganos estatales de gestión del agua y en la adopción de aquellas decisiones relativas a la misma que correspondan al Estado y pudieran afectarles.

- Cuestión distinta de la anterior cuyo evidente respaldo constitucional nadie discute, es saber cuál es la norma con título adecuado para establecer y definir la forma, el contenido y el alcance de dicha participación. A los efectos de este estudio importa sobre todo resolver si esa norma pueden serlo, o no, los Estatutos de Autonomía. Si no lo fueran, al anterior elenco de posibles motivos de inconstitucionalidad habría que sumar la eventual lesión del artículo 147.2 CE por ocupar el Estatuto de que se trate contenidos que le son impropios. Pero como quiera que la respuesta que debemos dar a tal interrogante pende de cómo resolvamos el más amplio dilema sobre si los Estatutos pueden determinarle o no sus competencias al Estado, y dado que además ésta es una cuestión que los nuevos Estatutos de Autonomía han venido a colocar precisamente en el centro del debate sobre su constitucionalidad en materia de aguas, parece lógico que aplacemos su consideración al lugar de este trabajo donde ello se aborda con la debida profundidad.

## **2. Los nuevos Estatutos de Autonomía. Formas en que se manifiesta la tensión de sus previsiones sobre el agua con el modelo establecido. Importancia de la STC 247/2007 para encarar dicha tensión**

**A) *La actitud beligerante de las nuevas normas estatutarias en materia de aguas, perversión funcional de los Estatutos de Autonomía***

El actual proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, en curso desde que el Parlamento catalán lo abriera en febrero de 2004 al crear una Ponencia con dicho cometido, ha supuesto la apertura de un tiempo nuevo para la regulación estatutaria —e indirectamente, constitucional— de cuanto tiene que ver con la materia de aguas. Múltiples manifestaciones de tales nueva normas estatutarias así lo avalarían. Pero de todas esas manifestaciones únicamente debemos destacar aquí dos. Y ello tan sólo porque ambas son relevantes para el juicio de constitucionalidad que deba montarse sobre dichas normas estatutarias y porque además ambas están presentes en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha pendiente de aprobación en el Congreso de los Diputados.

La primera de ellas tiene que ver con el hecho, por lo demás evidente, de que los nuevos Estatutos de Autonomía están siendo utilizados por sus respectivas Comunidades Autónomas como arma —se presume que contundente y casi decisiva— en la batalla que mantienen con otras Comunidades a cuenta del agua. La existencia de preceptos que ordenan a las autoridades de la Comunidad correspondiente velar especialmente para evitar cualquier transferencia de agua a otras Comunidades (Aragón, artículo 19.3, varios artículos de la Propuesta de Estatuto de Castilla La Mancha...) o la inclusión en tales nuevos Estatutos de enunciados de significativo contrario signo que intentan, a la inversa, preconstituir derechos sobre las aguas de cuencas excedentarias a favor de su Comunidad Autónoma, aun a sabiendas de que la capacidad para decidir en tal supuesto es del Estado (Valencia, artículo 17.1),

así como la actitud manifiesta de ciertas normas estatutarias que blindan desde su texto concretas reservas de agua a favor de un concreto territorio (Aragón, disposición adicional quinta) o, en fin, la adopción por el legislador estatutario de disposiciones que pretenden poner fecha final a trasvases en vigor (disposición transitoria primera de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha), no hacen otra cosa que mostrar la indisimulada existencia en los Estatutos reformados de un ánimo beligerante que no se corresponde bien con el designio que debe presidir la elaboración de normas llamadas a integrarse después en un orden superior y común. Es lógico que los Estatutos de Autonomía canalicen las aspiraciones y las inquietudes que puedan existir en la sociedad a la que norman, y no cabe desconocer que entre tales inquietudes ocupa hoy un lugar preferente la referida a un recurso tan sensible para toda comunidad humana como es el agua. Pero de ahí a aceptar la conversión de los Estatutos de Autonomía en instrumento pugnaz a utilizar dentro de conocidos contenciosos, y no precisamente para resolverlos sino para preconstituir posiciones propias frente a los intereses de otros, hay una distancia que el Derecho —y menos aún el Derecho que aspira a ser institucional y básico— no puede recorrer.

La cuestión es si, al actuar de esta manera, los Estatutos de Autonomía se están moviendo tan sólo en el terreno de la política o si, por el contrario, el problema que mencionamos se trasfiere asimismo al ámbito de lo jurídico y por lo tanto merece también un severo escrutinio desde esta segunda perspectiva. Nuestra respuesta es que esto último es lo más exacto, y a fundamentarlo apunta el razonamiento siguiente.

Desde luego, el problema aludido es jurídico en todo caso porque las decisiones así adoptadas por el legislador estatutario se producen habitualmente con un inevitable desapodera-

miento del Estado que ya nos obligaría a realizar un juicio competencial sobre tales normas. Pero es que además, junto a este juicio, y aun diríamos que antes de él, hay otro interrogante que debe resolverse también con la Constitución en la mano y que, de ser respondido de manera afirmativa, supondría la existencia de una nueva causa de inconstitucionalidad a tener en cuenta en el enjuiciamiento de tales preceptos. Esa pregunta nos lleva a cuestionarnos si las disposiciones a las que nos referimos son incompatibles con la Constitución por lesionar también lo que podríamos llamar el "*principio de no perversión funcional de los Estatutos de Autonomía*"; dicho de una manera más llana, por contradecir de modo frontal la función que constitucionalmente está atribuida a tales normas.

Conviene notar que la lesión así descrita no afecta tanto al *contenido posible* de los Estatutos (en cuyo caso tendríamos que residenciarla en el párrafo 2 del artículo 147 de la CE) cuanto a la *función* de los Estatutos, esto es, a la intención o finalidad que un día justificara la previsión constitucional de su misma existencia y a la que, por tanto, toda norma estatutaria debe ordenarse si quiere ser conforme a la Constitución. El lugar al que debemos referir tal infracción es, pues, el párrafo 1 del citado artículo 147 según el cual la función constitucionalmente encomendada a los Estatutos de Autonomía consiste en ser éstos "*la norma institucional básica*" de la Comunidad Autónoma de que se trate. Y ello —la existencia de esta infracción— no tanto porque los enunciados estatutarios aquí aludidos puedan ser o no ser exorbitantes de dicha condición institucional, lo que formaría parte de ese análisis de contenido que ya hemos dicho que no es de este sitio, cuanto porque, en su antedicha calidad de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma correspondiente, los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, integran a la Constitución y participan de su

naturaleza. Ello sentado, y tras considerar que no es función de las normas constitucionales ni, por lo tanto, de las normas estatutarias en la medida en que completan nuestra Constitución territorial, certificar los enfrentamientos que en toda sociedad se producen preconstituyendo posiciones a favor de una de las partes sino, muy al contrario, ayudar a resolverlos aportando fórmulas capaces de integrar a todos los partícipes en un proyecto común, de ahí se deduce de manera evidente que los preceptos que comentamos son inconstitucionales, amén de por otras causas posibles, por no respetar la función "cuasiconstitucional" que a los Estatutos de Autonomía les tiene encomendada el artículo 147.1 de la CE.

La existencia en este momento de un importante número de recursos de inconstitucionalidad cruzados entre Comunidades precisamente con base en estos preceptos (recursos en los que, para mayor evidencia, la Comunidad Autónoma demandante suele alegar sin empacho frente a la Comunidad demandada defectos en los que incurre su propio Estatuto de Autonomía) acredita que esta "perversión funcional de los Estatutos", utilizados para un cometido que el artículo 147.1 de la CE no respalda, es una palmaria realidad respecto de la cual los mecanismos de control de la inconstitucionalidad existentes en el sistema deberían comenzar a ser operativos, una vez que los controles parlamentarios no hayan sido suficientes para preservar la racionalidad del modelo.

A reforzar la anterior comprensión funcional de los Estatutos de Autonomía implícita en el artículo 147.1 vienen, por supuesto, el "*principio de solidaridad*" (artículo 2 de la CE), en la medida en que su existencia hace imposible el que tales Estatutos estén presididos por un ánimo de confrontación incompatible con lo que habitualmente solemos entender por una disposición solidaria y, tras él y en su despliegue, esa secuela suya que es el

*“principio de lealtad constitucional”, principio que el Tribunal Constitucional de Alemania formuló hace años como “principio de lealtad federal” (Bundestreue) y que el artículo 143.1 de la Constitución belga ha acogido incluso de modo expreso en su texto (alguna magistratura de ese país se ha referido a él como “civismo federal”). En el caso español, este principio, sub specie principio de colaboración, “se encuentra —según nuestro Tribunal Constitucional— implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (SSTC 18/1982 y 80/1985) e impone que “las decisiones tomadas por todos los entes territoriales (...) tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses de modo que esta orientación sea tenida en cuenta incluso al gestionar los intereses propios” (STC 247/2007, sobre STC 25/1981). Por razones obvias, tal exigencia debe vincular también al legislador estatutario al formular su proyecto institucional básico, impidiéndole hacer del Estatuto una abierta norma de confrontación. Según la STC 239/2002, el principio de lealtad constitucional “...constituye —además— un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico, cuya observancia resulta obligada”.*

La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha incluye enunciados —valga el recuerdo de su artículo 100 o de su disposición transitoria primera— a los que afecta este juicio.

**B) La recreación del modelo mediante la ideación de nuevas formas de incidir sobre la posición del Estado en materia de aguas**

El otro de los aspectos o manifestaciones a subrayar en la regulación dada por los nuevos Estatutos de Autonomía a la

materia que nos ocupa está conectado con su intento de proceder a una relectura de la Constitución que, sin desconocer —en principio— la vigencia de ésta pero forzando muchas veces al máximo sus márgenes, permita a las Comunidades Autónomas avanzar hasta donde les sea posible en el dominio del agua, unas veces de las aguas que discurren por su territorio y otras veces de las aguas que, dada su situación de déficit hídrico, debe llegarles desde fuera.

Como quiera que, por lo que respecta al menos a las cuencas intercomunitarias, pero no sólo a ellas, esto no es posible alcanzarlo sin afectar de algún modo a las competencias del Estado, la operación a la que nos referimos se ha terminado montando como un hábil —aunque a veces no tan hábil— ejercicio de ingeniería constitucional cuya clave consiste en intentar diseñar las fórmulas que permitan lograr dicho avance, dificultando a la vez —lo que no siempre se consigue— la posibilidad de que pueda prosperar contra ellas ningún reproche de inconstitucionalidad. Tal virtuosismo, a veces casi malabar, es el que ocasiona las dudas que constantemente se producen sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ciertas previsiones de los nuevos Estatutos en materia de aguas, y desde luego —por lo que aquí nos interesa— es el que traslada el centro de atención del análisis jurídico al debate sobre la legitimidad o ilegitimidad constitucional de dichas fórmulas.

No hacemos aquí sino identificarlas, dejando para más tarde su tratamiento habida cuenta de que tal análisis sólo es posible hacerlo hoy a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 247/2007, de la cual todavía no nos hemos ocupado. Relacionadas de modo intencionadamente conciso, esas fórmulas consisten en:

- ocupar directamente competencias del Estado estable-

ciendo desde ya, según acabamos de ver, reservas de agua a favor de una Comunidad o previendo la cancelación de trasvases en vigor (ad exemplum: Aragón, disposición adicional quinta; también Castilla La Mancha...).

- vaciar al máximo a favor de la Comunidad Autónoma el artículo 149.1.22 de la CE distinguiendo o cuarteando la materia de aguas en un pormenor de “submaterias” a fin de posibilitar que la Comunidad correspondiente pueda ocupar todas aquellas submaterias a las que sea posible encontrarle algún punto de conexión autonómica, impidiendo así que vayan a parar a manos del Estado (ad ex.: Cataluña, artículo 117).
- admitir la quiebra del *“principio de unidad de cuenca”* mediante la acuñación de la fórmula *“aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma”* a fin de dar satisfacción con ello a las demandas de algunas Comunidades sobre cuencas intercomunitarias (ad ex.: Andalucía, artículo 51 y, con una formulación aún más imaginativa, Castilla León, artículo 75.1)
- incidir sobre contenidos propios de las competencias estatales en materia de planificación hidrológica, disponibilidad del recurso y derechos sobre el agua o composición y régimen de sus órganos de gestión, intentando vaciar después de eficacia normativa el enunciado en que tal cosa se dice mediante el recurso a la cláusula que añade que ello se hace *“en los términos establecidos en la legislación estatal”* (ad ex.: Andalucía, artículo 50.2)
- condicionar la libre capacidad de decidir del Estado en el ámbito de sus competencias mediante la imposición al mismo de informes preceptivos (determinantes, se dice en algún caso) que, en el mejor de los casos, obligan a ana-

lizar cuál sea el título de los Estatutos de Autonomía para establecerlos (ad ex.: Propuesta de Castilla La Mancha, artículo 102.3)

- definir como exclusivas de la Comunidad Autónoma competencias que plenamente no lo son (caso de las competencias sobre cuencas intracomunitarias) y sobre las cuales el Estado ostenta títulos que el Estatuto omite mencionar, obligando así a realizar una interpretación “conforme a la Constitución” para salvar el respeto debido a las competencias estatales (ad ex.: Cataluña, artículo 117.1).
- enumerar en el contexto de las competencias autonómicas actuaciones que la propia norma estatutaria reconoce que sólo le pueden llegar a la Comunidad Autónoma bajo un título extraestatutario, en concreto, mediante la celebración de un convenio con el Estado (Aragón, artículo 72.2); en algún caso, esta previsión se extiende además a la posibilidad —sorprendente si se piensa que la competencia en tales cuencas es del Estado— de suscribir convenios con otras Comunidades para la gestión de cuencas intercomunitarias en las que todas o algunas de ellas también sean partícipes (Propuesta de Castilla La Mancha, artículo 102.6).
- declarar la competencia de la Comunidad Autónoma sobre las cuencas intracomunitarias incluso cuando se da la circunstancia de que la Comunidad en cuestión no tiene cuencas interiores (ad ex.: Aragón, artículo 72.1, Propuesta de Castilla La Mancha, artículo 101).

La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha hace un uso intenso —no sólo el que se advierte en las menciones arriba subrayadas— de tales fórmulas, atrayendo así hacia ella y, por lo tanto, hacia el juicio que de-

bamos realizar sobre su adecuación a la Constitución, cuanto a la luz de la STC 247/2007 enseguida exponemos.

**C) *La STC 247/2007, un intento de avanzar una teoría general sobre el reparto competencial —en particular en materia de aguas— desde la que abordar la enmarañada complejidad de los problemas creados***

Tan denso cúmulo de cuestiones, todas ellas además con una trascendencia bien visible sobre la correcta definición de nuestro actual modelo autonómico, ha llevado al Tribunal Constitucional a dictar la STC 247/2007, una sentencia cuya intención —y, por lo tanto, cuya doctrina— trasciende con mucho del caso particular al que va referida. La citada sentencia es la primera que resuelve uno de los muchos recursos hoy planteados contra los nuevos Estatutos de Autonomía, en este caso el interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el artículo 17.1 del Estatuto reformado de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006), de donde esta circunstancia es la que tal vez ha persuadido al Tribunal Constitucional de la conveniencia de aprovechar esta primera oportunidad para, desentendiéndose prácticamente del objeto del litigio, sentar en ella toda una teoría general sobre el Estado de las Autonomía y sus múltiples complejidades de la que poder valerse a la hora de resolver los restantes recursos de inconstitucionalidad que, referidos a otras reformas estatutarias, algunas muy delicadas, penden ante su sede. Ésta es la razón por la cual algún autor, Enrique Álvarez Conde, ha definido a esta sentencia como una “sentencia preventiva”.

A nuestros efectos, esta condición suya supone que, en el juicio de constitucionalidad que pueda montarse sobre los nuevos Estatutos, la aludida STC 247/2007 ha venido a quedar intercalada entre la interpretación habitual de los textos constitucionales relativos a nuestro complicado modelo territorial

de Estado y cualquier valoración que hoy quepa hacer sobre dichas normas estatutarias. Máxime cuando esa valoración haya de ir referida —como es nuestro caso— al régimen constitucional de los recursos hídricos, puesto que el artículo 17.1 del nuevo Estatuto de la Comunidad de Valencia, al que tal sentencia va referida, versa precisamente sobre el derecho al agua. En consecuencia, todo esfuerzo interpretativo que se monte en estos momentos sobre dicha materia habrá de hacerse teniendo en cuenta lo dicho y razonado por el Tribunal Constitucional en la citada resolución. No porque el patrón de constitucionalidad en este ámbito haya dejado de estar en la Constitución española y en los elementos fundamentales del modelo elaborado a partir de ella (que eso no es ni siquiera pensable mientras la Constitución siga siendo la que es) sino porque la sentencia que comentamos afecta de manera muy sensible a aspectos importantes de dicho modelo.

Alguna advertencia adicional terminará de centrar el alcance de lo que decimos.

Primera de ellas: según acabamos de ver, la STC 247/2007 pretende operar como una “sentencia directiva”, esto es, como “leading case” capaz de servir de base para otros pronunciamientos, lo que hubiera requerido que la misma hubiera contado con el respaldo unánime de los miembros del Tribunal, sin embargo ha sido aprobada con el voto en contra de cinco magistrados.

Y segunda consideración: la STC 247/2007 desestima la demanda y, en consecuencia, declara la constitucionalidad del artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Valencia. Para hacerlo —pensando tal vez más en lo que viene detrás que en el propio precepto valenciano— el Tribunal Constitucional ha acabado desplegando una larga serie de argumentos, todos ellos orientados a salvar la vigencia de la norma, en los que van implicadas

determinadas técnicas interpretativas cuanto menos discutibles. Como se comprenderá, ésta no es una buena noticia para ningún análisis que deba revisar en nuestros días la constitucionalidad de los Estatutos reformados; sobre todo si se recuerda que dicha sentencia ha sido dictada precisamente para servir como precedente en los pronunciamientos posteriores. De hecho, su doctrina complica y hace redobladamente difícil mantener con posibilidades de éxito la inconstitucionalidad de preceptos que, sin tal jurisprudencia interpuesta, probablemente serían considerados inconstitucionales.

No obstante, ello no significa que desde aquí no se pueda caminar. La mencionada sentencia incluye determinados quiebros en la argumentación sobre los que no sólo es posible sino que incluso resultará obligado volver, recurre además a planteamientos técnicos que el propio Tribunal no va a poder mantener en plenitud, y juega, en fin, en el terreno de una ambigüedad a la que todavía es posible encontrarle fisuras. Dentro de tales márgenes, pues, hay que intentar reconstruir hoy las claves de una argumentación eficaz sobre la constitucionalidad de las nuevas declaraciones estatutarias en materia de aguas. A ello van orientadas las consideraciones que se hacen en las páginas siguientes.

### **3. Cuestiones abiertas por el citado proceso de reformas estatutarias, a cuya consideración ha venido a parar el análisis. De nuevo la STC 247/2007**

#### ***A) ¿Pueden los Estatutos de Autonomía afectar a la posición del Estado en materia de aguas, en particular a sus competencias y a su función como garante de la solidaridad entre territorios?***

I. La primera cuestión que han abierto las recientes reformas estatutarias es posible plantearla en los términos que

enuncia este epígrafe: ¿pueden los Estatutos de Autonomía afectar a la posición del Estado, bien sea determinando sus competencias, bien sea limitando o refiriendo condiciones a las competencias que el Estado ya tiene atribuidas?

La respuesta a dicha pregunta —precisiones aparte— no es, en principio, especialmente complicada o, por lo menos, no lo había sido hasta ahora. Todos solemos dar por sentado que los Estatutos de Autonomía determinan las competencias de las Comunidades Autónomas al atribuírselas, del mismo modo que entendemos que las del Estado las especifica la Constitución y las concreta el legislador estatal al ejercerlas, correspondiendo al Tribunal Constitucional en ambos casos la tarea de terminar o acabar tal operación atributiva, dado que a él le incumbe, en su condición de “*intérprete superior*” de la Constitución, decidir sobre la calidad constitucional de dicho reparto.

Sin embargo, las técnicas a las que están recurriendo los nuevos Estatutos de Autonomía en su intento de revisar y actualizar el modelo territorial (ya las vimos antes: cuartear las materias en submaterias para abrir posibilidades de reparto antes no imaginadas, imponer a la acción del Estado determinadas intervenciones, exigencias o contenidos, pese a producirse tal actuación en el ejercicio de sus competencias...) han motivado que la pregunta que acabamos de formular cobre hoy nuevo sentido y alcance una notable actualidad. De ahí que la STC 247/2007 haya dedicado tres largos y a veces digresivos fundamentos jurídicos a contestarla.

En una síntesis entendiblemente apretada, los argumentos que resumen la posición del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión son los siguientes:

a) Parte el Tribunal en su razonamiento del presupuesto de que “...*los Estatutos de Autonomía desempeñan un papel de*

*gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias...*”, papel que afecta obviamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, pero también —por lo que aquí interesa— a las del Estado. Ello es de este modo, recuerda el Tribunal, porque la Constitución ha establecido unas puntuales reglas de reparto según las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir, amén de las competencias mencionadas en el artículo 148.1 CE, aquellas otras que el artículo 149.1 no haya reservado al Estado, añadiendo acto seguido que las que no sean así asumidas por los Estatutos de Autonomía permanecerán en la competencia estatal (artículo 149.3 CE). De ahí que, en este doble juego de reenvíos, se haga evidente que *“...los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas (...) y al hacerlo también determinan las del Estado”* (f.j. 7).

b) Una vez ello establecido, nuestro juez de la constitucionalidad continúa afirmando que, en esta labor de determinación competencial, los Estatutos disponen además de un margen de decisión considerablemente amplio, lo que de nuevo vuelve a tener interés para nosotros. El Tribunal llega a esta conclusión después de intercalar en su discurso ciertas digresiones pensadas más bien para operar en otros procesos pendientes (así, la que nos advierte de que los Estatutos no pueden contener normas meramente interpretativas cuyo fin sea fijar un único sentido a conceptos utilizados por la Constitución) al final de las cuales justifica directa e inequívocamente esa amplitud de movimientos de la que dice que dispone el legislador estatutario en la muy escasa precisión con la que el artículo 149.1 de la CE ha definido las competencias que reserva al Estado. Este precepto —afirma— unas veces tan sólo las identifica por referencia a la “materia” (materia que allí se enuncia, *“pero ni se describe ni se delimita”*) y otras veces lo hace aludiendo a la “función” reservada al Estado, pero

sin *“que tampoco se determine el contenido o alcance de dichas funciones”*. En definitiva —sostiene—, *“...la Constitución 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...”*, f.j.7). Así pues, es esta indeterminación de nuestra Norma fundamental la que hace, a su juicio, que el legislador estatutario (que, como cualquier otro legislador, debe realizar una *“operación interpretativa”* de los preceptos constitucionales cuando actúa, pero más en su caso puesto que él no puede dejar de cumplirla al ejercer esta delicada función atributiva de competencias que le está encomendada) disponga en dicha operación del amplio margen de decisión que mencionamos: *“...el legislador estatutario —dice el Tribunal—, para poder cumplir con la función que la Constitución le atribuye, ha de partir de una interpretación del texto constitucional de especial amplitud...”*, f.j. 10).

¿Consecuencia que termina derivando de aquí nuestro supremo intérprete de la Constitución? Pues —atendámoslo despacio, porque tal vez ello pudiera suponer un salto cualitativo de cierta consideración— que *“...el Estatuto de Autonomía, en cuanto 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...**”* (el subrayado final es nuestro).

c) Esta *“amplia”* capacidad *“de incidir”* sobre la competencia estatal que el Tribunal acaba de reconocer a los Estatutos de Autonomía, debe, no obstante, tener sus límites. El Tribunal los concreta en un apretado párrafo de la STC 247/2007 que preferimos transcribir literalmente para no distorsionar con

nada que sea nuestro esta importante pieza de cierre de su argumentación. *“Sin embargo, —dice el Tribunal, a punto de concluir el f. j. 10— es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del artículo 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”*.

Pues dejémoslo aquí, ya que de inmediato habremos de volver sobre este texto, único al que el Tribunal confía la eventual descarga de su prolongada y densa argumentación anterior.

II. Conocida, pues, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha sentado en su STC 247/2007 sobre la relación entre Estatuto de Autonomía y competencias estatales, podemos pasar a analizarla. Pero lo haremos mejor si para ello distinguimos —aunque la sentencia no lo haga— los dos modos en los que esta posible afectación estatutaria de las competencias del Estado se puede producir:

a) uno de tales modos es aquel en el cual el Estatuto distribuye y delimita competencias y, al hacerlo, incide —la cuestión es cómo y hasta dónde— en la determinación de la competencia estatal,

b) y otro es aquel en el que la norma estatutaria lo que hace es fijar condiciones, contenidos, intervenciones externas o necesidades de ejercicio a competencias del Estado que éste ya tiene atribuidas y respecto de las cuales, por tanto, el Estatuto no interviene, ni siquiera de forma indirecta, como norma de atribución.

El razonamiento en ambos casos incluye muchos elementos comunes, pero aun así hay matices que reclaman que los abordemos por separado. Después veremos por qué.

Por lo que respecta al primer supuesto, esto es, a la habilitación de los Estatutos de Autonomía como norma con título suficiente para incidir sobre las competencias del Estado, no se difícil estar de acuerdo con el Tribunal Constitucional cuando éste afirma que la función atributiva de competencias que los Estatutos cumplen respecto de las Comunidades Autónomas *“produce como efecto reflejo”* la delimitación de las que corresponden al Estado en el territorio de que se trate (f.j. 7).

Sin embargo, a partir de este inicial punto de convergencia, son muchos los desacuerdos que su modo de conducir el razonamiento suscita. Intentemos repasarlos:

(i) Desde luego, el primero de tales desacuerdos —causa, prácticamente, de todos los demás— es el que produce la preocupante ambigüedad de dicho discurso. No se entiende bien, salvo que esa ambigüedad haya sido buscada de propósito, que el Tribunal se exprese durante dos largos fundamentos jurídicos en unos términos que parecen tender a persuadirnos de que el legislador estatutario *“puede”* incidir, con un admitido activismo, en la determinación de las competencias estatales (*“...al hacerlo también determinan las del Estado”*; la indefinición de las materias y de las funciones reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE le deja al legislador estatuta-

rio muy abierta su interpretación; en esa interpretación el Estatuto dispone, por tanto, de un margen *“de especial amplitud”*; el Estatuto delimita las competencias *“estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras”*...), y luego, en un conciso pasaje de apenas diez líneas, intente incorporar a su argumentación, como si nada pasara, la idea de que aquello en lo que tanto y tan largamente ha insistido no es posible —*“no puede”* es la fórmula ahora utilizada— cuando traspase determinados límites (no si quebranta el marco del artículo 149.1 CE..., no si desnaturaliza o roza la reconocibilidad de las competencias del Estado..., no si no es para precisar la competencia autonómica..., no si impide el despliegue completo de la competencia estatal...) que parecen pensados precisamente para desactivar tal posibilidad. Si la conclusión iba a ser ésta, no tiene sentido —más bien confunde— el insistente discurso anterior. Y si es este discurso el que contiene la verdadera posición del Tribunal Constitucional sobre el tema, entonces el pasaje final no tiene la contundencia que el propio Tribunal parece atribuirle.

A la postre, con esta doctrina en la mano, el Tribunal Constitucional lo mismo puede acogerse a la primera parte de su argumentación si quiere salvar la constitucionalidad de determinados preceptos estatutarios que puede apoyarse en la segunda para alcanzar un resultado distinto. Eso, sin duda, hace a su comodidad como futuro juzgador, pero a los restantes operadores jurídicos les deja ayunos de toda seguridad sobre el sentido de los preceptos constitucionales, cometido que aquí el Tribunal no cumple y que es el único que la jurisprudencia constitucional debería de cumplir.

(ii) Viniendo ya a otras reservas más concretas, no es posible estar de acuerdo tampoco con el presupuesto sobre el cual el Tribunal ha basado su criterio para afirmar el amplio mar-

gen de que disponen los Estatutos a la hora de atribuir competencias, amplio margen que es el que les permite incidir precisamente en la determinación de las competencias del Estado. Ese presupuesto es, según vimos, la supuesta indefinición constitucional de la competencia estatal de la que adolece, en su opinión, el artículo 149.1 CE. Como las competencias estatales están apenas enunciadas en el texto constitucional, pero *“no se describen ni se delimitan”* en él, el cual *“no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones”*, los Estatutos pueden partir de esta imprecisa enunciación constitucional para determinar las competencias autonómicas, incidiendo a la vez, con tan notoria libertad de configuración, sobre las del Estado.

Sin embargo, sucede que esa supuesta indefinición constitucional de la competencia estatal a la que el Tribunal se refiere ni es tal ni la STC 247/2007 la prueba. Existiría si la Constitución no hubiera incluido en su estructura institucional una instancia precisamente encargada de realizar (por vía de interpretación integradora de los preceptos constitucionales aludidos) esa labor de posterior concreción que —por razones obvias— los textos constitucionales no suelen ni pueden asumir. Y existiría además si dicha instancia —el propio Tribunal Constitucional, que ahora se olvida de ello— no hubiera llevado a cabo esa tarea durante más de un cuarto de siglo con la minuciosidad y con el rigor que habitualmente le tenemos reconocido. Pero no ha sido así y, en consecuencia, las competencias del Estado no están hoy indeterminadas. Son, para expresarlo con el conocido aforismo cuya verdad todos aceptamos, *“las que la Constitución dice que son y las que el Tribunal Constitucional dice que la Constitución dice que son”*. Tras veinticinco años de jurisprudencia constitucional en materia de aguas, no cabe sostener que las competencias estatales en la citada materia no están suficientemente definidas, y —puesto que lo están por quien cons-

titucionalmente está encargado de definir las— que el Estado no las posee con justo título. Es, pues, a partir de estas competencias legítimamente ocupadas por el Estado desde donde los Estatutos de Autonomía —con un margen ahora bastante más preciso y acotado— pueden comenzar a determinar las competencias autonómicas y, en su caso, como “*efecto reflejo*”, incidir sobre las estatales.

Que esto es así lo ha recordado de manera inequívoca la Presidenta del Tribunal Constitucional en su discurso de presentación de la Memoria del Tribunal correspondiente a 2005, en el cual podemos leer lo siguiente: *“Parece razonable en este balance hacer una reflexión sobre el papel que el Tribunal Constitucional ha cumplido en (...) la institucionalización del Estado autonómico. Es ya un lugar común reconocer que el principal protagonista en ese proceso constituyente prorrogado que ha supuesto el Título VIII de nuestra Constitución ha sido, desde luego, el Tribunal Constitucional. Cabe dudar, en consecuencia, de que al día de hoy, y por obra precisamente de ese **poder constituyente constituido** que ha sido el Tribunal Constitucional, pueda seguir hablándose —como con frecuencia se ha hecho— de **desconstitucionalización** de la forma territorial del Estado. En otras palabras, el proceso constituyente prorrogado se ha completado ya en buena medida con la jurisprudencia creada por el Tribunal en estos veinticinco años. Si esta apreciación no es equivocada, se impone el atenuamiento de todos los poderes públicos a esa **constitución territorial** creada a paso de Sentencia, cuando así ha sido, y hoy ya perfectamente reconocible y reconocida; atenuamiento de particular observancia en estos momentos de reformas estatutarias en que estamos inmersos, siempre en el marco diseñado por la Constitución e interpretado en su caso por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”* (los subrayados pertenecen al propio texto).

Así pues, crear la apariencia de que el legislador estatutario dispone de un margen "*de especial amplitud*" a la hora de cumplir su función como norma de atribución de competencias porque el artículo 149.1, en su indefinición, así se lo permite, es desconocer la realidad, olvidar la condición misma de la jurisprudencia constitucional como "poder constituyente constituido" al que la Constitución ha encomendado la tarea de integrar el sentido y alcance de sus propios preceptos, y generar expectativas confudentes en el actual proceso de reformas estatutarias.

(iii) Tampoco merece mayor acuerdo la definición que la STC 247/2007 hace de los límites que deben pesar sobre el legislador estatutario cuando éste vaya a incidir sobre el alcance de la competencia estatal. Es claro que el sentido de tales límites es contrarrestar cuanto el Tribunal ha dicho delante, y eso está bien. Pero, después del discurso argumental que les precede, cabe hacer de su enunciado una lectura de nuevo ambigua que la sentencia, con los términos que utiliza, no siempre logra despejar. En concreto, por lo que respecta al límite de la "*no desnaturalización del contenido*" y de la "*reconoscibilidad*" de la competencia estatal, es imposible saber si con él se está impidiendo prácticamente incidir sobre la misma o si, por el contrario, se está aceptando la existencia de un margen estimable para tal incidencia mientras dicha reconocibilidad de la competencia del Estado lo resista. E igual sucede con la condición, aparentemente más segura, que veda al Estatuto de Autonomía impedir al Estado "*el despliegue completo de las funciones*" propias de su competencia. Obviamente, esta cláusula vuelve a permitir dos interpretaciones distintas. Según una de ellas, cualquier afectación de la competencia estatal, aun menor, ya estaría impidiendo su desarrollo "*completo*" y, por lo tanto, sería contraria a la Constitución, mientras que para la otra nada impediría entender

que, en tanto tal afectación no sea “*completa*”, la misma es admisible y, en consecuencia, constitucional.

Que esta ambigüedad existe, lo prueba el que ya haya dado lugar a una interesante polémica en la que uno de los magistrados que respaldó la sentencia (Manuel Aragón Reyes, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008), instado por la opinión de quien sostiene la débil consistencia de tales límites (Germán Fernández Farreres: “*¿Hacia una nueva doctrina constitucional sobre el Estado Autonomico?*”, Madrid, 2008), se ha visto compelido a precisar que donde la citada resolución dice que los Estatutos de Autonomía no pueden impedir “*el despliegue completo*” de la competencia estatal lo que está queriendo decir es que “*no pueden, de ninguna manera, limitarla*”. Retengamos por el momento esta información.

Así las cosas, cabría decir que el más fiable de los límites enunciados por el Tribunal en la STC 247/2007, y desde el que, por tanto, habría que razonar ante el mismo si se quiere rebajar con sus propios argumentos la inconveniencia del largo discurso que les ha colocado delante, es aquél que reclama que “*...si en ocasiones (el Estatuto) hubiera de realizar alguna precisión sobre el alcance de las competencias estatales*” lo haga tan solo “*para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas*”.

(iv) Algunos otros desacuerdos podrían ser traídos a esta sede, pero nos reduciremos a mencionar aquél que reprocha al Tribunal el haber omitido en su argumentación dos líneas de razonamiento cuya consideración debería haberle resultado pertinente. No hacemos más que enunciarlas, sin tiempo para otra cosa.

La primera de ellas, alude a la falta de generalidad de los Estatutos y al inconveniente que supone el que diecisiete le-

gisladores estatutarios distintos puedan, al incidir sobre el alcance de la competencia estatal y en aras del amplio margen de interpretación del artículo 149.1 CE que el Tribunal les ha reconocido, realizar diecisiete lecturas diferentes de idénticos enunciados constitucionales, cuestión que nada tiene que ver con la diversidad que se derivaría del hecho, perfectamente admisible, de que cada Comunidad, en uso del principio dispositivo, decida asumir un techo competencial no coincidente con el de las demás.

Y segunda línea argumental omitida: aquélla que hubiera debido considerar la falta de disponibilidad del Estado sobre los Estatutos de Autonomía como una evidencia más de la permanente sustracción que se produce en la legítima capacidad de aquél para decidir sobre sus propias competencias cada vez que se traslada a dicha norma la determinación del contenido y alcance de las mismas. (Sobre esta última cuestión, con todo, volvemos después; vid. epígrafe I, 3, D).

Consecuencias que podemos derivar del análisis que ahora se cierra son las siguientes:

- Es cierto que los Estatutos de Autonomía pueden incidir en la determinación de las competencias del Estado. Pero deben hacerlo sin penetrar en dicha competencia y tan sólo como entendible efecto indirecto de su capacidad de atribuir competencias a las Comunidades Autónomas.
- En esta tarea delimitadora, los Estatutos pueden ocupar las competencias no reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE. Pero por competencias sí reservadas al mismo hay que entender las que tal precepto enuncia, integradas por la lectura que el Tribunal Constitucional haya hecho de ellas en su jurisprudencia a lo largo de los años, ya que ése es el alcance que ha quedado constitucionalmente referido

a las mismas por quien puede y debe declararlo. En consecuencia, ése es también el alcance con el que el Estado las está poseyendo desde ya con plena legitimidad.

- Advertido lo anterior, debe rechazarse la tesis que sostiene que los Estatutos de Autonomía no están vinculados a la jurisprudencia constitucional porque su cambio modifica el parámetro desde el cual el Tribunal juzga y, en consecuencia, obliga a éste a modificar su jurisprudencia. Ello es perfectamente correcto en cuanto dicha tesis afirma que la reforma de un Estatuto de Autonomía acarrea la necesidad de que el Tribunal Constitucional ajuste a tales modificaciones su doctrina posterior, pero no lo es en cuanto da por supuesto que dicha reforma puede operar desde los escuetos enunciados de la Constitución, haciendo caso omiso de la actuación de aquellos otros mecanismos que, entre tanto, hubieran podido intervenir con todo título en la operación de concretarlos. Es verdad que el Estatuto está habilitado para cumplir su función atributiva a partir de las competencias que el Estado no haya ocupado con legitimidad, pero no lo es que lo esté para desapoderar al Estado, razón por la cual es a partir de ese espacio ya dispuesto desde donde el legislador estatutario puede alterar la fórmula de reparto, lo que a su vez significa que es también desde ahí —pero sólo desde ahí— desde donde el Tribunal Constitucional deberá modificar su doctrina.
- En fin, por lo que hace a los límites a respetar por el Estatuto en su eventual incidencia sobre las competencias del Estado y con cuya mención vimos que se cierra el fundamento jurídico 10, creemos que son dos los extremos sobre los que habría que insistir:
  - a) En primer lugar, confirmar la menor ambigüedad y, por

lo tanto, la mayor eficacia argumental —pese a su baja altisonancia retórica— del límite que obliga al legislador estatutario a no realizar precisiones sobre el alcance de la competencia estatal mientras ello no sea necesario para la mejor definición de las competencias autonómicas y, cuando lo fuere, a hacerlo con esa sola intención.

b) Y, junto a ello, recomendar que se reclame del Tribunal el entendimiento de los límites de la *“reconoscibilidad”* y del *“despliegue completo de la competencia estatal”* en el sentido que los hace equivalentes a *“integridad de la competencia”* y no en cualesquiera otros en los que pudiera hacerse su lectura (vid. lo que acabamos de decir sobre la polémica Aragón-Fernández Farreres).

III. La segunda forma en la que los Estatutos de Autonomía pueden incidir sobre las competencias del Estado conviniendo que es aquella en la cual el Estatuto no opera como norma de atribución y distribución de competencias sino que se ordena a referir actuaciones necesarias, condiciones de ejercicio o intervenciones externas a competencias del Estado sobre cuya determinación y alcance el Estatuto para nada interviene.

Desde luego, hay que dar aquí por reproducido cuanto acabamos de decir respecto del anterior modo de incidencia de los Estatutos sobre las competencias del Estado. A la postre, ambos son supuestos muy próximos, a los que, por tanto, les afectan una mismas exigencias de respeto a la integridad de las competencias ajenas. Sin embargo, concurre en esta segunda forma de incidencia un elemento que reclama un tratamiento diferenciado. Es la posibilidad de considerar que aquí se hace presente el *“principio de colaboración”* como un factor capaz de dar respaldo constitucional a muchas de estas in-

tervenciones autonómicas ahora impuestas por los Estatutos a la libre acción del Estado. La cuestión es importante porque, según sabemos, pertenece a la lógica cooperativa de nuestro modelo territorial el que deban preverse modos eficaces de incorporación de las Comunidades Autónomas a aquellas decisiones y actuaciones del Estado que afecten a sus intereses. Y así debemos asumirla.

Acogido de este modo, pues, el problema aparece planteado como un supuesto que obliga a conciliar dos exigencias idénticamente constitucionales, procurando —en la medida de lo posible— que no padezca ninguna de ellas.

A nuestro juicio, la manera más correcta de conseguirlo consiste en establecer previamente una distinción que puede resultar después bastante operativa a estos efectos. Se trata de diferenciar entre:

a) aquellos enunciados que sientan en el Estatuto la necesidad de que exista, o incluso de que el Estado prevea, alguna forma de intervención o participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones o en los órganos estatales que guarden alguna conexión con los intereses de ésta,

b) y aquellos otros enunciados que, dando un paso más, concretan en qué ha de consistir esa participación, le fijan efectos vinculantes a la intervención de la Comunidad Autónoma o dejan predecidos contenidos a la decisión del Estado.

Los primeros gozarían de toda legitimidad constitucional porque no habrían hecho sino reconocer y asumir presupuestos —el citado “principio de colaboración”— que están en la entraña misma de nuestro modelo territorial de Estado. Los segundos, en cambio, serían inconstitucionales porque estarían tomando decisiones que pertenecen a la esfera competencial

de otro sujeto, en este caso del Estado, al cual estarían despojando de la libre capacidad de resolver cuáles deban ser y en qué deban consistir dichas formas de participación. La integridad de la competencia estatal habría padecido en este supuesto, como bien prueba el hecho de que, una vez congeladas en el Estatuto tales determinaciones, el Estado no podría optar por fórmulas distintas de participación de la Comunidad en el ejercicio de aquellas competencias de las que sólo él es el dueño, y ni siquiera podría hacer frente al absurdo resultante del hecho —nada imposible— de que Estatutos de Autonomía distintos le impusieran modos de participación autonómica diferentes en una misma actividad estatal.

Plantear así la cuestión permite además salir al paso de lo mantenido por cierta doctrina para la cual considerar inconstitucionales los preceptos estatutarios que prevén concretas formas de participación de las Comunidades Autónomas en procesos cuya decisión final corresponde al Estado (informes, necesaria incorporación a órganos, consultas obligadas, atención a demandas específicas...) es ignorar que esa participación está cubierta por el "principio de colaboración" y desconocer que su previsión estatutaria sólo es "síntoma de buena salud" de nuestro modelo constitucional (vid. por todos, A. Embid Irujo, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Agua y territorio*, 2007, págs. 31 a 34 y 67 a 72). Desde luego, se puede estar totalmente de acuerdo con esta opinión —y lo estamos sin reservas— cuando afirma que la participación autonómica es una exigencia de nuestro modelo de Estado y que, como tal, jamás puede quedar fuera de nuestro ordenamiento jurídico (tanto que la norma con título para ocuparse de ello que omitiera atenderla sería inconstitucional). Pero parece claro que la cuestión a la que nos enfrentamos cuando debemos resolver la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios en los que tales intervenciones se prevén no es ésta sino la de saber si la concreción de tales mecanismos o vías de participación la puede poner el Estatuto o, en razón de la necesidad de preservar la integridad de sus títulos competenciales, la debe llevar a cabo el Estado. Y a esta pregunta sí que pensamos que no se puede contestar como lo hace dicha doctrina.

En fin, añadamos tan sólo que el argumento que dice que las citadas previsiones estatutarias no son inconstitucionales porque, aunque impongan condiciones al Estado, no le sustraen la decisión final, debe verse a la luz de la regla que el propio Tribunal se ha dado en la STC 247/2007, según la cual la incidencia del Estatuto de Autonomía sobre las competencias estatales tan sólo procede cuando ello sea necesario para formular mejor las competencias de la Comunidad Autónoma (es obvio que aquí el Estatuto hace bastante más que eso) y siempre que preserve la integridad de las primeras (precisamente aquí la competencia del Estado deja de ser íntegra desde el punto y hora en que el Estatuto hace salir de la libre disposición estatal la posibilidad de optar por formas de incorporación de la voluntad autonómica a sus decisiones distintas de las que el legislador estatuario le ha impuesto). De todos modos, sobre este argumento volvemos también más tarde (I, 3, C).

**B) *¿Pueden los Estatutos de Autonomía incluir derechos; en particular pueden dar reconocimiento estatutario a determinados derechos sobre el agua?***

I. Otra de las cuestiones que la aprobación de los nuevos Estatutos ha traído a nuestra reflexión es la que afecta a la necesidad de aclarar si tales normas estatutarias pueden o no incorporar a su texto declaraciones de derechos, lo que, a efec-

tos de este análisis, tiene bastante interés puesto que, entre esos derechos, el legislador estatutario ha reservado un espacio importante a aquellos que tienen que ver con el régimen y la disponibilidad del agua.

Como es bien sabido, la referida inclusión de una tabla de derechos en sus respectivos Estatutos era una de las principales aspiraciones de aquellas Comunidades Autónomas que iniciaron el actual proceso de reformas estatutarias. Sin duda, ese deseo suyo estaba conectado a la comprensión de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad correspondiente, esto es, como "Constitución" de su territorio a la que, por tanto, no podía faltar una parte dogmática. La idea se extendió sin dificultad desde tales primeros intentos a todos los demás Estatutos hoy ya promulgados o en proceso de reforma y, en consecuencia, hay que considerar que esta figura —la de los que hemos dado en llamar "derechos estatutarios"— es una categoría que ha venido para quedarse.

Eso no significa, sin embargo, que sobre su existencia y aun sobre su propia condición y cualidad no se haya abierto un serio debate en el que han intervenido bastantes voces con opiniones encontradas que van desde la aceptación sin reservas de dicha posibilidad (¿cómo el legislador estatutario no va a poder reconocer derechos a los ciudadanos en el ámbito de sus propias competencias?) hasta su rechazo más firme con base en argumentos como el que mantiene que el reconocimiento de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía desborda el contenido legítimamente atribuido a éstos por el artículo 147.2 de la Constitución o el que considera que su aceptación conduce a un resultado —diversidad de derechos básicos para los ciudadanos españoles en distintas partes del territorio— incompatible con lo que el artículo 139.1 de la CE tiene establecido.

La indudable trascendencia de las cuestiones implicadas en este debate ha hecho que el Tribunal Constitucional (precisamente cuando el calor de la polémica comenzaba a decaer en la doctrina) haga suya la pregunta que al mismo le subyace: ¿pueden los Estatutos de Autonomía proclamar derechos y deberes de los ciudadanos, y con qué alcance y condiciones pueden hacerlo?

Una vez más el Tribunal ha asumido esta cuestión en la STC 247/2007, cuyo objeto litigioso no en vano era el artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Valencia, referido a eventuales derechos sobre el agua. Y una vez más lo ha hecho también con la pretensión de sentar en dicho tema una doctrina que trascienda al caso concreto, lo que nos obliga a considerarla aquí con sumo cuidado. Esa doctrina, de nuevo premiosa y dilatada hasta el exceso, la encontramos en los fundamentos 11 y 12 por lo que hace a la fijación del contenido legítimo de los Estatutos de Autonomía y en los fundamentos 13 a 17 por lo que respecta de forma más directa a la posibilidad de que las declaraciones de derechos formen parte de dicho contenido. Sus principales hitos argumentales son los siguientes:

a) Para el Tribunal Constitucional, la inclusión de tales catálogos de derechos en los Estatutos de Autonomía no viene constitucionalmente impedida por el artículo 147.2 de la CE porque este precepto tan sólo fija el contenido mínimo de tales normas estatutarias, nunca su contenido máximo. De hecho, al lado de este contenido mínimo, otros preceptos de la propia Constitución aluden a nuevos contenidos estatutarios (de donde hay también un "contenido adicional constitucionalmente previsto" fuera del artículo 147.2) y todavía el libre juego del "principio dispositivo" puede añadir a los precedentes un tercer tipo de previsiones, éstas no contempladas constitucionalmente pero legítimamente optables, que acaban

de completar lo que hemos dado en conocer como “contenido estatutario posible”. En consecuencia, nada impide que a través de esta última vía, y como tal contenido estatutario optado mediante el ejercicio del “principio dispositivo”, los Estatutos de Autonomía incorporen a sus textos declaraciones de derechos (*“De todo ello se desprende —dice el Tribunal— (...) que los Estatutos de Autonomía puedan incluir con normalidad en su contenido no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional (...) sino también otras cuestiones”*, cuestiones entre las cuales pueden estar sin problema las declaraciones de derechos que nos ocupan).

b) Tal posibilidad debe ser precisada, no obstante, en el muy atendible sentido de que *“... sin embargo, dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que (...) caracteriza”* a los Estatutos de Autonomía (f.j. 12), motivo por el cual debe estar *“siempre conectado con las específicas previsiones constitucionales relativas al cometido de los Estatutos...”* (f.j. 11) o, lo que es igual, con la condición de éstos como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, exigencia que se impone así también a los derechos —y a los derechos sobre el agua— impidiendo previsiones sobre los mismos absolutamente ayunas de dicha conexión.

c) Cumplida esta exigencia, el Tribunal Constitucional sostiene que el citado reconocimiento estatutario de derechos a los ciudadanos tampoco queda impedido por el artículo 139.1 de la CE (ya que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles que este precepto postula no reclama homogeneidad) ni es posible considerar que se opone al artículo 138.2 CE (puesto que sus prescripciones sobre imposibilidad de privilegios entre Comunidades Autónomas no van referidas al ámbito de los derechos sino al de las relaciones entre territo-

rios) ni, en su caso, al artículo 149.1.1 CE (dado que la potestad de igualación de derechos que el mismo atribuye al Estado actúa sobre derechos y deberes constitucionales, pero no sobre estos derechos estatutarios).

En consecuencia, con la limitación indicada en b) y dentro del respeto debido al marco constitucional, el dictamen del Tribunal Constitucional es que los Estatutos de Autonomía pueden incluir en su texto el reconocimiento de derechos y deberes.

Queda tan sólo por determinar la condición y el alcance de tales derechos, extremo sobre el cual la STC 247/2007 afirma:

d) Que el planteamiento anterior se hace bajo la expresa reserva de que los derechos estatutarios no son “derechos constitucionales” ni menos aún “derechos fundamentales” en el sentido del Título I de la CE, razón por la cual no gozan de su estatuto (reserva de ley, contenido esencial y vinculación de los poderes públicos; f.j. 18).

e) Y que, dentro de los que la norma estatutaria denomina “derechos”, todavía es preciso distinguir entre los que nacen en razón de su conexión con el ámbito institucional de la Comunidad (derecho de sufragio, derechos lingüísticos, derechos de los parlamentarios autonómicos), que sí son verdaderos derechos públicos subjetivos, y los que surgen conectados con competencias autonómicas, los cuales, *“cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen”*, no son *“derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos”*. Es así porque estos últimos a los que los Estatutos también llaman “derechos” *“necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador de la competencia normativa que le es propia”* (f.j. 15). En otras palabras, tales enunciados no contienen en realidad “derechos” sino “principios rectores”.

II. ¿Qué valoración cabe hacer de esta doctrina a los efectos que interesan al presente estudio? Pues, a nuestro juicio y desde la perspectiva que interesa al mismo, es preciso comenzar advirtiendo que esa doctrina merece al menos una doble censura, en cuya consideración debemos entrar. Baste pensar que con el discurso argumental que acabamos de ver el Tribunal: a) no ha contestado, por una parte, a lo que debería haber contestado, b) y, por otra, ha respondido mal a lo que ha terminado por contestar.

a) Comenzando por esto último, es claro que el Tribunal Constitucional ha dado una respuesta bastante inadecuada a la pregunta que el caso le hacía, incluso planteada en los términos en los que él mismo se la ha planteado. Decimos esto porque nada permite concluir, como hace la STC 247/2007, que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer auténticos derechos en el ámbito competencial que es propio de la Comunidad Autónoma, y que las normas que los nominan literalmente como tales "derechos" sólo contienen "principios rectores" y, por lo tanto, "recomendaciones" o "mandatos" a las autoridades autonómicas. De hecho, ha pasado a existir un convencimiento generalizado en la doctrina, expresado además no por casualidad como un desacuerdo con la STC 247/2007 (vid. Marc Carrillo: *"Informe Comunidades Autónomas 2007"*, 2008, pág.661; Germán Fernández Farreres, *op. cit.*, pág. 114), según el cual los Estatutos de Autonomía pueden reconocer derechos a los ciudadanos referidos a las propias competencias autonómicas, sin que tal posibilidad tenga por qué quedar reducida al solo espacio organizativo e institucional. La razón que el Tribunal parece alegar para sostener lo contrario no es en absoluto suficiente ni puede convencernos, ya que la afirmación que asegura que, por producirse estos derechos en el ámbito de las competencias atribuidas a la Comunidad, su eficacia necesita de la mediación del legislador autonómico, sólo

será correcta cuando tal cosa se deduzca del enunciado de la norma que los declara, pero no en aquellos otros supuestos en los cuales el precepto estatutario contenga todos los elementos que hacen posible su consideración como tal auténtico derecho. Dicho con otras palabras, la calificación de estos "derechos estatutarios" como "derecho" o como "mandato a los poderes públicos" no debe depender en absoluto de si los mismos comportan o no una indicación competencial sino de la estructura de la norma que los contiene, razón por la cual el Tribunal se equivoca cuando niega que los Estatutos de Autonomía puedan reconocer efectivos derechos a los ciudadanos dentro del acervo de sus propias competencias.

b) Pero decíamos además —y es lo que aquí sobre todo importa— que, con la doctrina contenida en su STC 247/2007, el Tribunal no ha contestado a lo que en realidad se le preguntaba y debía contestar. Ello es así porque, en el caso del artículo 17 del Estatuto de Valencia, como en cualquier otro similar que pueda plantearse, la cuestión que interesa resolver no está en decidir si los Estatutos de Autonomía pueden o no incluir derechos (que parece que sí pueden) ni tampoco en dilucidar si los así enunciados son verdaderos "derechos" o tan sólo son "mandatos" (que no estará mal que se dilucide) sino en indagar y establecer quién es el efectivo destinatario de los mismos ("derechos" o "mandatos", a estos efectos es igual), porque, a la postre, es de esto de lo que va a depender la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la norma estatutaria que se los refiere. En el caso del agua, la importancia de dicho planteamiento es vital porque, siendo las competencias de las Comunidades Autónomas sobre esta materia de alcance muy menor cuando la Comunidad no tiene cuencas internas (no era el caso de Valencia, que sí las tiene, y tal vez eso justifique la posición del Tribunal, aunque no del todo, pues la voluntaria indefinición del precepto valenciano invita a pen-

sar también en las cuencas intercomunitarias), va de suyo que —más allá de la letra de los Estatutos— las únicas competencias cuyo ejercicio puede dar satisfacción a tales mandatos o derechos son las competencias del Estado. En definitiva, la verdad que subyace a las consideraciones anteriores es que el delicado problema que presentan tales preceptos sobre todo en Comunidades sin cuencas interiores (Castilla La Mancha, por tanto) —y aun en todas si esas cuencas interiores, pese a tenerlas, apenas tienen recursos— consiste en que, referidos a las autoridades autonómicas, son de contenido y cumplimiento tendencialmente imposible, y referidos al Estado son contrarios a las reglas que rigen el reparto competencial y, por lo tanto, contrarios a la Constitución.

III. Las conclusiones que se derivan de esta forma de reconstruir el problema son, a nuestro modo de ver, las que siguen:

(i) Los derechos, mandatos o directrices relativos al agua que los Estatutos de Autonomía incluyen en su texto sólo pueden ser considerados constitucionalmente legítimos en la medida en que se refieran a las autoridades de la Comunidad Autónoma (únicas a las que el legislador estatutario puede dirigir tales imputaciones) y en el ámbito concreto de sus competencias. En este sentido, cuando se quiera argumentar a partir de la STC 247/2007 es preciso apoyarse sobre todo en lo que dice su f.j. 15: *“En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que (vinculan) efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma”*.

(ii) En consecuencia, cuando los derechos estatutarios que aparecen incorporados a determinados preceptos, pese a sugerir o protestar el Estatuto que su destinatario son los poderes

autonómicos, sólo puedan ser satisfechos con cargo a las competencias del Estado, la única conclusión a la que es posible llegar sobre ellos es que tales preceptos son contrarios a la Constitución.

(iii) Pueden exceptuarse del razonable rigor que preside la conclusión anterior aquellos preceptos, estrictamente retóricos, en los que —pese a aproximarse a un diseño similar— es posible entender que el legislador estatutario tan sólo ha querido recoger determinadas aspiraciones genéricas o comunes a toda colectividad humana, en este caso referidas al agua, a las que, por tanto, el Estatuto, en su condición de norma básica de la Comunidad Autónoma, ha considerado oportuno dar legítimo cobijo.

(iv) Lo que se dice en las conclusiones (i) (ii) es particularmente exigible cuando los mencionados derechos estatutarios relativos al agua vayan referidos no a los ciudadanos sino a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, ya que en este caso el riesgo de que dicha previsión pueda afectar al reparto competencial es mayor.

(v) El hecho de que la norma estatutaria intente autovanciarse de eventuales motivos de inconstitucionalidad recurriendo a cláusulas que ya nos son conocidas y en las que se afirma que lo previsto por ella debe entenderse *“en los términos que establezca la legislación del Estado”* o que *“los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias”* (ad ex.: artículo 37.4 del nuevo Estatuto de Cataluña o artículo 6.1 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha) en nada debe afectar a las consideraciones anteriores, pues el que la propia norma preteste en su texto que el derecho o mandato que dice establecer tan sólo llegará a existir si lo

acoge, y en la medida en que decida acogerlo, una ley del Estado, equivale a reconocer desde su misma letra —como razonaremos mejor en I,3,D— que el titular único de la competencia para normar tal contenido es el legislador estatal, lo que comporta la aceptación implícita de que, por lo tanto, no lo es el legislador estatutario.

(vi.) En fin, la excepción que aduce que estos preceptos estatutarios no son inconstitucionales porque las obligaciones que los derechos allí previstos “*imponen al Estado*” son tan sólo “*obligaciones meramente hipotéticas*” y, en consecuencia, no privan a éste de la capacidad última de decidir (f.j. 22) —extraña afirmación, por cierto, para ser hecha por el Tribunal Constitucional después de haber sostenido en un fundamento anterior que el destinatario de tales derechos o mandatos sólo pueden serlo las autoridades autonómicas—, tampoco debe tener mayor valor. Va de suyo que la cuestión no es esa, sino —como vimos más arriba— saber si el Estatuto tiene o no título jurídico para incluir tal previsión en su texto, de donde queda claro que, si no lo posee, no puede incorporar dicha previsión a la norma estatutaria, por muy inanes que presuma que van a ser después sus consecuencias.

**C) *La cuestión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía desde la perspectiva del orden constitucional de fuentes del Derecho: especificidad de los Estatutos de Autonomía, rigidez y afectación del principio democrático***

El hecho de que las previsiones relativas al agua cuya constitucionalidad intentamos revisar se contengan en un Estatuto de Autonomía añade una nueva perspectiva desde la que plantear la cuestión que nos ocupa y aporta nuevos argumentos con los que ir a ella. Para decirlo de la manera más clara, una vez comprobado que el Estatuto de Autonomía es el tipo nor-

mativo al que se han querido incorporar aquellas disposiciones de las que presumimos que —por unas o otras razones— penetran en las competencias estatales sin título para ello, es posible mantener que tales preceptos estatutarios no sólo son inconstitucionales por alterar las reglas básicas que rigen el reparto competencial sino además por ignorar el orden constitucional de fuentes del Derecho o, lo que es igual, por no respetar las previsiones constitucionalmente establecidas sobre la producción de normas jurídicas, previsiones que obligan a no incorporar a un tipo normativo materias que correspondan a otro tipo normativo distinto y que, por lo tanto, vedan someter dichas materias a procedimientos, exigencias o condiciones de rigidez que su propio tipo normativo no les haya impuesto.

Así planteada al cuestión, en el caso que nos ocupa, la incorporación de las citadas disposiciones materialmente extraestatutarias al contenido de los Estatutos de Autonomía estaría infringiendo, en primer lugar, la condición de nuestro Estado como un Estado de Derecho en el que no es posible alterar arbitrariamente las reglas que rigen el orden constitucional de producción de normas (artículo 1.1 de la CE); en segundo lugar, la reserva de Estatuto como tipo singular de Ley Orgánica y la consiguiente delimitación entre tal tipo normativo y la ley ordinaria, al atraer hacia materias que corresponden a esta última un procedimiento y un grado de rigidez que únicamente están previstos para el primero (artículo 81 de la CE); y, por fin, la atribución al Parlamento del Estado de la potestad legislativa entendida en esta ocasión como poder suficiente para normar por el procedimiento legislativo común, y como ley estatal ordinaria, toda materia que la Constitución no haya reservado competencialmente a otro tipo normativo (artículos 66,2 y 87 a 91 de la CE).

La razón de ello la encontramos en la especificidad que ca-

racteriza a los Estatutos de Autonomía como fuente del Derecho, una especificidad que los hace diferentes de todo otro tipo normativo, incluidas las propias Leyes Orgánicas con las que, sin embargo, comparten formalmente una misma condición, y que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido expresamente al hablar en el artículo 27.2 de la LOTC de los Estatutos de Autonomía “y las demás” Leyes orgánicas. Nuestro interés, con todo, debe ser dar un paso más e indagar cuál sea el dato en el que resida la clave de dicha singularidad, porque es ahí donde vamos a encontrar las respuestas que buscamos. Y ese dato, por supuesto, no es otro que el alto ingrediente de bilateralidad que preside a los Estatutos de Autonomía, un rasgo para nada presente en los demás tipos normativos.

Según ello, el Estatuto es el resultado de la concurrencia de dos voluntades —la del Estado y la de la Comunidad Autónoma— y, en consecuencia, no queda disponible para ninguna de ellas. Ni la Comunidad Autónoma puede adoptar o modificar su texto si el Estado no lo consiente a través de su debate y aprobación en Cortes, ni el Estado puede tocar su contenido si la Comunidad no lo permite, sea por corresponderle a ella —*de facto*, si no *de iure*— la iniciativa de la reforma, sea por tener que ratificar el texto final la ciudadanía de dicho territorio, sea porque, una vez iniciado el procedimiento ante las Cortes Generales, la Comunidad siempre puede hacer uso de su facultad de retirar el proyecto si no estuviera de acuerdo con las modificaciones que el Parlamento del Estado vaya introduciendo en él. Como es fácilmente comprensible, esta bilateralidad cumple una función primordial dentro del sistema ya que es el aval para el Estado de que la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas (una norma que, a la postre, se va a incorporar al bloque de la constitucionalidad y va a incidir sobre aspectos sustantivos de nuestra Constitución territorial) no va a poder ser adoptada al margen

de su voluntad, y para las Comunidades Autónomas es la mejor garantía de su autonomía al convertirla en irreversible por la voluntad unilateral del Estado. Sin embargo, el coste a pagar por dicha bilateralidad es el alto grado de rigidez que de ella se deriva y que se traslada a los Estatutos de Autonomía, asumiendo una doble concreción: por una parte, la exigencia de una mayoría reforzada para su adopción en Cortes —la mayoría absoluta, puesto que se trata de una Ley Orgánica— y, por otra parte, la necesidad de seguir un procedimiento especialísimo y muy complejo, cuya principal característica, según acabamos de ver, es que, al ser el Estatuto de Autonomía producto del encuentro de dos voluntades, no puede quedar a merced de una sola voluntad; ni de la voluntad autonómica ni de la voluntad estatal.

Traído todo lo anterior al análisis que aquí venimos realizando, ello supone que, una vez aprobada la norma estatutaria, su contenido deja de estar disponible para la voluntad estatal, y que el Estado pierde, en razón de ello, la capacidad de derogar o modificar aquellas previsiones que, pese a haber venido a parar al Estatuto, hayan penetrado en su competencia. Hasta ese extremo es cierto, pues, que el Estatuto se independiza de la voluntad estatal. La consecuencia de todo ello es, por tanto, la confirmación de que tales preceptos vulneran el orden constitucional de producción de normas definido en los artículos 1.1, 81 y 87 a 91 de la CE tal y como habíamos afirmado al principio, ya que la ocupación de dichos espacios por el legislador estatutario modifica de manera sensible el régimen de producción normativa sobre materias que, en manos del Estado —su único y efectivo “dueño”—, pertenecerían al dominio de la ley estatal ordinaria y, en razón de ello, no estarían afectadas por la exigencia de ninguna mayoría reforzada, bastando para su aprobación la mayoría simple, ni quedarían sometidas a la especificidad de un procedimiento tan

complicado y además inasequible para la voluntad del Estado como es el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía.

Lo que sorprende es que la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha no haya sabido entenderlo así, cuando el Dictamen n.º 87/2006 emitido por el Consejo Consultivo de esa Comunidad sobre posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Valencia (vid. su apartado V) fundamenta la sí procedencia de interponerlo basándose precisamente en que *“...los Estatutos se caracterizan por la rigidez del procedimiento para su modificación... (y), una vez aprobados, se convierten en una norma indisponible e intocable para el legislador estatal, quien no puede incidir en su contenido a través de una ley ordinaria ni tampoco por medio de una ley orgánica no estatutaria. Por todo ello (...), si se entiende —como procede— que tal precepto (el artículo 17 del Estatuto de Valencia) tiene un contenido normativo (...) no podrá ser objeto de alteración o modificación por ley del Estado, al estar afectada por una reserva de Estatuto que actuaría a modo de congelación de rango por esta norma específica. La indicada indisponibilidad por el legislador estatal dota al contenido estatutario de una protección especial incluso frente a las propias leyes estatales, por lo que el tenor literal del artículo 17 del Estatuto valenciano vulneraría (...) la competencia exclusiva del Estado contenida en el artículo 149.1.22 de la Constitución”*. Pues (aparte la pequeña puntualización que pudiera merecer el que, después de haber desplegado con tanto rigor el argumento referido al sistema de producción de normas, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha se haya reducido al solo motivo competencial, sin acertar a hacer complementarias ambas censuras) no cabe decirlo mejor. Nada que añadir.

Quedaría tan sólo por considerar si la atracción por el Estatuto de las decisiones que comentamos —en realidad pertenecientes al ámbito competencial del Estado— y su consiguiente sustracción al legislador estatal ordinario, además de infringir el orden constitucional de fuentes del derecho y los preceptos constitucionales que arriba se mencionan, podría lesionar también el “principio democrático” contenido en el artículo 1.1 de la CE en la medida en que la traslación de la materia así afectada de un legislador a otro hubiera podido alterar el juego de las mayorías en el que el citado principio basa su esencia. El Tribunal Constitucional se ha hecho cargo de esta cuestión en el fundamento jurídico 6 de su STC 247/2007, pero lo ha hecho para analizarla desde el exclusivo ángulo de las relaciones entre el Estatuto y el legislador autonómico ordinario, perspectiva que a nosotros aquí no nos interesa (¿un Estatuto con una gran densidad normativa estaría sustrayendo contenidos el legislador ordinario de la Comunidad, con la consiguiente lesión del principio democrático y del régimen de la mayoría simple?; esa es la sola pregunta que el Tribunal se formula). En nuestro caso, en cambio, se trata de saber si, al desapoderar a la ley ordinaria estatal —no importa ahora la autonómica— en materias que son de su dominio, se estaría sustrayendo a la vez la decisión sobre ellas a la mayoría simple para ponerla en manos de una mayoría más exigente y superior, la mayoría absoluta, con la consiguiente lesión del “principio democrático”, cuya regla nuclear es aquélla y no ésta.

Entenderlo requiere, no obstante, apoyar lo dicho sobre algunas consideraciones que añadimos a continuación con toda la concisión posible.

Contra lo que a veces se suele pensar, las leyes cualificadas (y, por lo tanto, el Estatuto de Autonomía, en cuanto lo es) suponen una alteración grave de los mecanismos a cuyo través

se articula normalmente el principio democrático. Ocurre así porque, en la medida en que para su adopción y reforma se requiere un *quorum* especial y más elevado que el que rige como regla común para la adopción de los acuerdos en democracia, la existencia de dichas leyes comporta una derogación sensible del principio de las mayorías, entendido como regla de la mayoría simple, que es, a la postre, la base fundamental y primera de todo régimen democrático. De ahí que la exigencia de mayorías reforzadas se considere en tales regímenes como algo excepcional, y que —frente a tal excepción— en democracia las decisiones se adopten siempre contrastando el número de votos a favor con el número de votos expresados en contra, lo cual convierte a la citada regla de la mayoría simple en el enunciado canónico del principio de las mayorías o, si se quiere, en su forma natural de existir. Ello no sucede además por casualidad, ya que —advirtámoslo— sólo donde rige la regla de la mayoría simple estamos permitiendo que, entre varias propuestas, prime aquella que cuenta con el mayor apoyo, sin que ninguna de ellas parta con ventaja, lo que sería incompatible con el “principio de la equivalencia de las opciones”, clave para la democracia misma. Cuando imponemos, en cambio, una mayoría reforzada las cosas dejan de suceder así. La opción ya establecida pasa a beneficiarse de un plus de estabilidad, y la posición que cuenta con mayor apoyo —salvo que logre alcanzar tan alto techo— podría no prosperar pese a su superioridad porque hemos pasado a reconocerle a aquellas otras opciones que no disponen de tal respaldo —minoritarias, por tanto— una indudable capacidad de bloqueo, algo que será legítimo respecto de muy contados contenidos merecedores de un acuerdo superior, pero nada más. A esto nos referimos cuando decimos que las mayorías reforzadas no son expresión del “principio de la mayoría” sino del “principio de consenso”. Y aquí es donde es po-

sible entender que, sin perjuicio de la superior calidad de las mayorías cualificadas, sólo la regla de la mayoría simple realiza determinados bienes de los que una democracia no puede prescindir.

A este contexto argumental hay que traer, pues, la pregunta sobre si la sustracción al legislador estatal ordinario —y, por lo tanto, a la regla de la mayoría simple, a la que pertenecen— de decisiones normativas que corresponde adoptar al Estado, además de ser inconstitucional por motivos competenciales y por desconocer el orden constitucional vigente en materia de creación de normas, lo es por infringir el “principio democrático” en su condición de “principio de la mayoría simple” y de “equivalencia de las opciones”, toda vez que la opción interesada en su modificación (aunque dispusiera de mayor apoyo que otras, lo que le bastaría en el caso de la ley ordinaria) se enfrenta ahora a la evidencia de que la opción establecida por el Estatuto se beneficia del plus que le concede el que determinadas opciones no mayoritarias, y aun a veces muy menores, puedan operar, llegado el caso, como minorías de bloqueo. Nuestra opinión es que sí, aun entendiendo que éste es un argumento que sólo deberá operar como refuerzo de otras razones más sustantivas, de las que ya nos hemos ocupado a lo largo de este trabajo.

***D) ¿Se puede salvar la inconstitucionalidad de determinados preceptos permitiendo su autovaciado a fin de que permanezcan en el Estatuto como “Derecho vacío”?***

Pese a la trascendencia de todo cuanto se lleva dicho, tal vez la novedad más importante que introduce la STC 247/2007, cara al objeto de este análisis, sea la desvinculación entre validez y eficacia de las normas jurídicas que la misma realiza. El Tribunal Constitucional lleva a cabo tal desvinculación en el fun-

damento jurídico 6 de dicha sentencia, al ocuparse de las relaciones entre Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas y concluir allí que aquellos preceptos estatutarios que invaden ámbitos reservados por la Constitución a determinadas Leyes Orgánicas (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas...) no son inválidos sino tan sólo ineficaces, razón por la cual ni son contrarios a la Constitución ni tiene por qué salir del Estatuto que los incluye. Es así, a su juicio, porque, aunque el Estatuto de Autonomía haya adelantado sus previsiones a las del propio legislador orgánico, como éste —y no el legislador estatutario— es el único titular de la competencia, la posterior Ley Orgánica llevará *“a cabo una delimitación de su propio ámbito, circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación”* y salvando así la eventual extralimitación estatutaria en la que tal precepto pudiera haber incurrido. En consecuencia, mantiene el Tribunal, nada impide que la citada norma permanezca en el texto del Estatuto y se conserve en él como derecho vigente, pese a no tener título para ello, por la sencilla razón de que es derecho ineficaz. Como afirma de manera atendidamente aforística la sentencia: *“Cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto es (...) la de su eficacia”*.

La cuestión es preocupante porque, al hacer tal afirmación, el Tribunal Constitucional está sentando un postulado que, convertido en criterio general, es de la mayor gravedad. Se trata de la posibilidad de que cualquier precepto estatutario que desconozca el orden constitucional de distribución de competencias pueda permanecer en el Estatuto como derecho válido con tal de que, por cualquiera de las vías posibles, pruebe su inocuidad, esto es, su ineficacia. Dicha doctrina es además particularmente intranquilizadora por lo que respecta a la regulación en materia de aguas, ya que en ella el legislador estatutario ha hecho un uso reiterado de determinadas fórmulas

cuyo único cometido es conseguir que el Estatuto pueda incluir ciertas previsiones dudosamente constitucionales por penetrar en el ámbito competencial del Estado, pero a las que el propio precepto estatutario ha vaciado después de toda eficacia normativa a fin de evitar así su declaración de inconstitucionalidad. Es el caso de tantos preceptos que, tras decir lo que dicen, añaden que ello se afirma sin que tal declaración deba afectar al reparto de competencias o que su enunciado debe entenderse de acuerdo con lo que dispongan la Constitución, las leyes del Estado o las normas del Derecho internacional.

Las razones que pueda haber tenido el Tribunal Constitucional para sentar esta extravagante doctrina son, en cierto modo, comprensibles. Se trata de incorporar a su jurisprudencia una técnica que le permita reducir a mínimos la grave decisión que supone declarar la inconstitucionalidad de un alto número de preceptos estatutarios, cuando algunos de ellos están ya reafirmados incluso por la propia ciudadanía, y privados como estamos de un recurso previo de inconstitucionalidad que permita minimizar tal daño. Sin embargo, con ser entendible, nada de esto evita que dicha solución pueda terminar sirviendo para salvar la constitucionalidad de bastantes preceptos que, en el mejor de los casos, no contienen derecho —esto es, son “derecho vacío”, con la consiguiente perturbación que ello supone para el ordenamiento jurídico— y, en el peor de los casos, mantienen en el Estatuto de Autonomía normas que, aun auto-vaciadas de eficacia normativa, son inconstitucionales.

Todo lo anterior nos conduce, pues, a tener que hacer acopio de argumentos con lo que salir al paso de tan cuestionable doctrina:

a) El primero de esos argumentos debe servir para rechazar la idea de que tales normas son adecuadas a la Constitu-

ción porque, al haberse autovaciado de eficacia, son inanes y, en consecuencia, en nada la pueden dañar. En concreto, se afirma que no lesionan la competencia del Estado porque lo que dicen lo dicen con la protesta de respetar su derecho y de no impedir su decisión última.

Amén de que esto no siempre es así (pensemos en la previsión de informes que se pretenden vinculantes o de contenidos impuestos a la norma estatal...), hay que recordar que dicha inocuidad no es tal. Los citados preceptos tienen una intención definida, y esa intención no es inocua ya que, aun retraída a su significación más parca, expresa la aspiración de la Comunidad que introduce tal previsión en su Estatuto de dotarse de instrumentos jurídicos que le permitan poner presión sobre lo que debería ser la libre capacidad de decidir de quien tiene la competencia claramente reconocida por la Constitución española. El profesor López Menudo lo ha hecho notar así precisamente en referencia a aquellos preceptos de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha que hacen recurso a las cláusulas de autovaciado que aquí nos ocupan: cabría pensar —afirma— en la inanidad de tales enunciados, *“no obstante, (...) —añade— el Estatuto va en serio y no cabe trivializar sobre lo que dice”* (F. López Menudo, *“Agua y territorio”*, en Informe Comunidades Autónomas 2007”, 2008, pág. 65).

b) Además, y ello debería ser la razón fundamental contra dicha técnica, la aceptación de la posibilidad de distinguir entre validez y eficacia —salvo supuestos excepcionales en los que ello tenga algún sentido— es contraria a la condición misma de nuestro sistema jurídico, el cual repudia que puedan permanecer en el ordenamiento normas con apariencia de derecho pero realmente ineficaces. Como ha recordado Santiago Muñoz Machado (*“La senda constitucional hacia la Edad Me-*

*dia*", El Mundo, 16 de enero de 2008), tal vez esto último sea posible en el sistema jurídico americano en el que las relaciones entre normas se rigen por el "criterio de la preferencia" (las colisiones entre ellas se resuelven prefiriendo a unas sobre otras, sin que las no preferidas tengan por qué salir del ordenamiento, pudiendo permanecer inaplicadas), pero no en el nuestro en el que tales relaciones se ordenan por el "criterio de la nulidad", de tal modo que el derecho cuya ineficacia se deba al desconocimiento del orden constitucional de distribución de competencias —evidente, al haber ocupado el espacio competencial de otro— no sólo es ineficaz sino que además es inválido y, por lo tanto, nulo. No hay, pues, ni debe haber entre nosotros ninguna posibilidad de sanar la inconstitucionalidad de tales preceptos recurriendo al argumento de que los mismos son derecho vacío.

c) Según ello, el Tribunal Constitucional, al postular esta tesis, estaría además desconociendo su propia e irrenunciable función constitucional, que —como se sabe— no es otra que la depuración del ordenamiento jurídico mediante la declaración de nulidad de aquellas normas que considere inconstitucionales. Recordemos que en los sistemas continentales, en coherencia con la condición del propio sistema jurídico, es precisamente al Tribunal Constitucional a quien le corresponde hacer efectivo el "criterio de nulidad" al que nos acabamos de referir (él tiene el monopolio de la anulación de las leyes), con lo cual es contradictorio con su misma identidad, y aun supone una renuncia a su obligación de depurar el ordenamiento jurídico, el que el Tribunal haya aceptado —con vuelos, además, de aforismo— que es posible sortear la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos estatutarios con base en que los mismos son derecho válido, pero ineficaz porque el orden constitucional de distribución de competencias no les permiten alcanzar por sí mismos eficacia.

d) Cuestión bastante más compleja que el propio asunto de fondo del que nos venimos ocupando es saber cómo se podría incorporar la argumentación anterior a un juicio de constitucionalidad en el que se quisiera detener la aplicación de tan grave doctrina al caso de que se trate; en el supuesto actual, al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha en materia de aguas. No es ello fácil porque no lo es la identificación del precepto al que podríamos referir el juicio de constitucionalidad relativo a estas normas de derecho que no contienen derecho, y porque —al aparecer bastante más clara la lesión competencial que las mismas comportan— las alegaciones de quienes actúan contra ellas se suelen retraer a este último motivo. Sin embargo, ni la localización del precepto constitucional infringido es una tarea imposible, ni una vez que el Tribunal Constitucional ha comenzado a rechazar tales motivos competenciales precisamente por considerar que el legislador estatutario ha vaciado a la norma en cuestión de cualquier forma de eficacia, deja de tener sentido que intentemos desactivar este argumento razonando sobre la ilegitimidad constitucional de esta sorprendente técnica normativa que consiste en permitir la conservación como derecho —la validez— de normas de las que se sabe que son puras extralimitaciones estatutarias y, por lo tanto, inconstitucionales, tan solo porque el legislador haya hecho en ellas lo necesario para que parezcan ineficaces.

En nuestro criterio, el parámetro al que debemos recurrir para sentar la inconstitucionalidad de tal conducta normativa está en el artículo 9.3 de la CE y en el “principio de seguridad jurídica”, un principio que reclama la certeza en las normas como condición última del Estado de Derecho y que, en consecuencia, veda que el derecho pueda acoger impunemente cualquier contenido. Como es bien conocido, el “principio de

seguridad jurídica” opera, sobre todo, como “principio de seguridad en la existencia del derecho” (publicidad de las normas...), y así lo ha explorado fundamentalmente nuestro Tribunal Constitucional; pero es también un principio con un importante alcance objetivo que afecta tanto al contenido como a la coherencia interna y externa de la norma. A ello se ha referido con toda claridad el Tribunal en la STC 46/1990, cuyo f. j. 4 dice que: *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad (del precepto enjuiciado) también por este motivo”*.

Así pues, cuando el Tribunal desestima la existencia de lesión constitucional en determinados preceptos estatutarios por considerar que éstos han evitado su declaración de inconstitucionalidad al vaciar su enunciado de eficacia normativa, nuestro juez de la constitucionalidad debería revisar la corrección de dicha doctrina a la luz del artículo 9.3 y de las exigencias del “principio de seguridad jurídica” que en él se contiene.

Cuanto aquí se dice sobre el correcto uso del derecho y so-

bre el “principio de seguridad jurídica” es aplicable además a ese ejemplo paradigmático de “derecho vacío” que es la previsión estatutaria de competencias autonómicas en cuencas de la propia Comunidad cuando ésta no tiene cuencas internas (tal es el caso de la Comunidad de Castilla La Mancha), si bien con la salvedad en este supuesto de que, al estar referida dicha previsión a cuencas intracomunitarias, tan sólo se podría hacer concurrir aquí el motivo que nos ocupa con el que aduce un despoDERAMIENTO del Estado —igualmente imposible, no obstante, al no existir tales aguas— en el caso de que el precepto en cuestión incidiese sobre las competencias que aquél conserva sobre dichas cuencas.

#### **4. Puntos de llegada que de aquí se derivan para la argumentación posterior**

A la vista del discurso que hemos venido desarrollando en los epígrafes anteriores, constituyen puntos de llegada útiles para la argumentación sobre la constitucionalidad de los nuevos Estatutos de Autonomía —por lo tanto, de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha— en materia de aguas, los siguientes:

- Sin perjuicio de remitir, para una visión más completa, a las conclusiones que ya avanzamos en el epígrafe 1.B), resulta obviamente inconstitucional por infringir el artículo 149.1.22 de la CE todo precepto estatutario que penetre las competencias del Estado, en cualquiera de las formas posibles, al no ser el Estatuto norma con título adecuado para asumir dicha regulación.
- Son asimismo inconstitucionales, por no respetar la función casiconstitucional que a los Estatutos de Autonomía les tiene encomendada el artículo 147.1 de la CE, aquellos pre-

ceptos estatutarios que conciben al Estatuto como una abierta norma de confrontación. Al actuar como tal, esos preceptos desconocen que los Estatutos de Autonomía, por ser la norma institucional básica de la Comunidad correspondiente, son normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, integran a la Constitución y participan de su naturaleza, no siendo función de las normas constitucionales ni, por consiguiente, de las normas estatutarias certificar enfrentamientos entre Comunidades y menos aún tratar de preconstituir posiciones a favor de su Comunidad en los contenciosos que ésta mantenga con otras.

- Esos preceptos, y cualesquiera otros que dificulten que el Estado pueda cumplir la función redistributiva y planificadora que le corresponde en materia de aguas, son además inconstitucionales por infringir los artículos 2 (en el que se recoge el “principio de solidaridad”) y 138.1 de la CE (el cual atribuye al Estado la función de garante de dicha solidaridad).
- Las consideraciones que la STC 247/2007 hace sobre la capacidad de los Estatutos de Autonomía para incidir en la determinación de la competencia estatal deben entenderse circunscritas a la posibilidad de que el legislador estatutario, al atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, delimite —como mero efecto reflejo de ello— las que al Estado le deban corresponder en el territorio de que se trate.
- Con relación a dicha tarea delimitadora, es preciso integrar la opinión mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 en el sentido de indicar que, cuando afirmamos que los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a la Comunidad Autónoma las competencias

mencionadas por el artículo 149.1 en la parte no reservada al Estado, por competencias reservadas y ya atribuidas al mismo —no ocupables, por tanto, por el Estatuto de Autonomía— hay que entender las que dicho precepto enumera, pero concretadas e integradas además en su alcance por la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional viene elaborando sobre ellas desde hace medio siglo. Competencias del Estado son las que la Constitución dice y las que el Tribunal Constitucional dice que dice la Constitución.

- Los límites que la STC 247/2007 señala como frontera a la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía incidan sobre el ámbito competencial del Estado deben ser asumidos de modo que, superando la notoria ambigüedad de la argumentación del Tribunal Constitucional en este punto, se haga prevalecer la afirmación, allí contenida, de que los Estatutos de Autonomía tan sólo pueden realizar precisiones sobre el alcance de la competencia estatal en la medida en que ello sea necesario para la mejor definición de las competencias autonómicas.
- En esta misma línea, los límites que el Tribunal enuncia como necesidad de que el legislador estatutario no llegue a afectar la *“reconoscibilidad”* o a impedir *“el despliegue completo”* de la competencia estatal, deben entenderse en el sentido que los hace equivalentes a *“integridad de la competencia estatal”*, desechando así otras lecturas más débiles que sobre ellos pudieran pretenderse.
- Los preceptos cuya forma de incidir sobre las competencias estatales consiste en referir a las mismas condiciones de ejercicio, intervenciones externas o actuaciones necesarias, pueden quedar cubiertos por el *“principio de colaboración”* cuando prevean la necesidad de que el Estado arbitre for-

mas de participación de la Comunidad Autónoma en aquellas decisiones u órganos estatales que guarden conexión con los intereses de dicha Comunidad, ya que esa colaboración es una exigencia de la Constitución misma, esencial a nuestro modelo territorial de Estado. Pero resultan inconstitucionales cuando concreten en qué deba consistir dicha participación, le fijen efectos vinculantes a la misma o dejen predecidas opciones que sólo al Estado corresponde definir.

- Los derechos referidos al agua que los Estatutos de Autonomía declaran o reconocen (y, a estos efectos, es igual que debamos considerarlos “mandatos” o “directrices” y no “derechos”, como de manera no del todo correcta sostiene el Tribunal Constitucional en su STC247/2007) sólo pueden ser considerados adecuados a la Constitución si se dirigen a las autoridades de la Comunidad Autónoma y en el ámbito de sus competencias. Cuando tales derechos o recomendaciones sólo puedan ser satisfechos con cargo a las competencias del Estado, pese a lo que diga la letra del Estatuto, los preceptos estatutarios que los contienen invaden el ámbito competencial del Estado y, en consecuencia, son inconstitucionales.
- Se exceptúan del rigor del antedicho criterio aquellos preceptos, estrictamente retóricos, en los que quepa presumir que el legislador estatutario tan sólo ha querido recoger aspiraciones genéricas, comunes a toda colectividad humana y en este caso referidas al agua.
- Aquellos preceptos de los Estatutos de Autonomía que incorporan a su texto los contenidos extraestatutarios que venimos considerando, además de ser contrarios a la Constitución por los motivos competenciales que en ellos pudieran

concurrir, son inconstitucionales por no respetar las previsiones establecidas por nuestra Ley fundamental sobre la producción de fuentes del Derecho. En concreto, infringen el artículo 1.1 de la CE (que fija la condición de nuestro Estado como un Estado de Derecho, en el que no es posible alterar arbitrariamente las reglas que rigen la producción de normas), el artículo 81 CE (que contiene la reserva de Estatuto como tipo singular de Ley Orgánica y, en consecuencia, impide atraer hacia dicho tipo materias que, por pertenecer a la competencia del legislador estatal ordinario, no tiene por qué quedar afectadas ni de su rigidez ni de su muy especial procedimiento de producción) y finalmente los artículos 66.2 y 87 a 91 (en la medida en que éstos atribuyen a las Cortes Generales la potestad legislativa con capacidad para normar por el procedimiento legislativo común, y como ley ordinaria, toda materia que la Constitución no haya reservado a otro tipo normativo).

- La preocupante desvinculación entre validez y eficacia que el Tribunal Constitucional postula en la STC 247/2007, y que permitiría conservar en los Estatutos de Autonomía previsiones que son inconstitucionales por haber penetrado sin título en las competencias del Estado, con tal de que el propio precepto estatutario las hubiera vaciado de eficacia, debe ser revisada a la luz de la doctrina que mantiene que (aparte de que dicho vaciado nunca convierte a tales disposiciones en realmente inocuas) esta distinción entre validez y eficacia es contraria a la lógica de nuestro sistema jurídico, el cual no consiente que puedan permanecer en el ordenamiento normas inconstitucionales, y por lo tanto nulas, tan sólo porque se las haya convertido en derecho ineficaz, si es que esta categoría realmente pudiera existir. Con la tesis así mantenida, el Tribunal Constitucional desconoce además su propia función, en la medida en que

a él corresponde precisamente el monopolio de la anulación de todo derecho que contradiga a la norma constitucional.

**II. Plan para el examen concreto  
de los preceptos  
de la propuesta de reforma  
del Estatuto de Autonomía  
de Castilla-La Mancha  
relativos al agua**

Tras las imprescindibles consideraciones de carácter general hechas en los Apartados anteriores, ha llegado el momento de analizar pormenorizadamente el contenido de la Propuesta de Reforma estatutaria en materia de agua. Su tratamiento es el más extenso e incisivo —también el más problemático y de dudosa constitucionalidad— de todas las regulaciones estatutarias aprobadas hasta la fecha. El grueso de la regulación está incluido en la Sección 1.ª, de ambicioso y bien expresivo título (“Política del Agua”), del extenso Capítulo dedicado a las competencias autonómicas. El contenido de los preceptos de esa Sección 1.ª es muy heterogéneo, al tiempo que reiterativo. Sus disposiciones no se limitan a la determinación de competencias en sentido estricto, pues incluyen declaraciones de derechos, principios rectores, mandatos, garantías específicas, con efectos limitados al ámbito interno autonómico o con efectos externos o, al menos, con la pretensión de que los produzcan, en particular, en relación con los poderes públicos estatales. Pues bien, a los efectos del examen de su conformidad a la Constitución, agruparemos cada uno de los preceptos estatutarios relativos al agua en alguno de los siguientes bloques temáticos:

A) Disposiciones relativas a la **disponibilidad de agua** como de-

recho de los ciudadanos castellano-manchegos o atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- B) Disposiciones relativas a la **participación** de la Junta de Comunidades en la política del agua.
- C) Disposiciones relativas a las **competencias** de la Junta de Comunidades sobre **aguas y obras hidráulicas**, en las aguas intracomunitarias y en las cuencas intercomunitarias.
- D) Disposiciones relativas a la **organización** autonómica del agua.
- F) Disposiciones relativas a la **sede** de los organismos de cuencas intercomunitarias.
- G) Disposiciones relativas al **Trasvase Tajo-Segura**.

A continuación procedemos a su examen pormenorizado.

**III. Examen de las disposiciones  
relativas a la disponibilidad  
de agua, como derecho  
de los ciudadanos  
castellano-manchegos,  
o atribuida a La Junta  
de Comunidades de  
Castilla-La Mancha**

## 1. Derechos de los ciudadanos castellano-manchegos:

### *A) Consideraciones sobre el artículo 21.1.j)*

**Artículo 21.1.j): "Derecho a un uso preferente de sus recursos hídricos de forma que posibilite su disponibilidad plena para atender a sus necesidades de consumo humano, al desarrollo económico y social, a la sostenibilidad del medio ambiente y a la preservación de nuestro entorno natural".**

Se trata de uno de los derechos económicos y sociales regulados en el Capítulo III, del Título I, relativos a los "Derechos, Deberes y libertades de los castellano-manchegos". Como hemos señalado en el Apartado I.3.B), y pese al contradictorio planteamiento sostenido por la reciente STC 247/2007, el reconocimiento de estos derechos solo puede ser constitucionalmente legítimo en la medida en que sus destinatarios (los obligados) sean los poderes públicos de Castilla-La Mancha y tengan exacta relación con el contenido de sus competencias.

En el presente caso, la destinataria u obligada para hacer efectivo el derecho es la Junta de Comunidades que lo "reconoce, en el marco de sus competencias y en los términos que

establezca la legislación autonómica" (artículo 21, párrafo inicial). La disposición examinada satisface, en consecuencia, el requisito subjetivo u orgánico, esto es, el destinatario es un poder público autonómico.

No obstante, hay que tener en cuenta que, aunque el contenido del derecho garantizado a los ciudadanos castellano-manchegos consiste en el "uso preferente" de "sus" recursos hídricos, esto es, los "situados en su territorio" [expresión utilizada por el artículo 21.1, apartado i), anterior, respecto de los "recursos naturales], el de Castilla-La Mancha, al margen ahora de que el agua es un bien de dominio público de titularidad estatal, la gestión de todas las cuencas hidrográficas de esta Comunidad corresponde al Estado, por ser intercomunitarias. Castilla-La Mancha no tiene, sin embargo, pese a las declaraciones formales, vacías de contenido, que más adelante examinaremos, competencia sobre el agua, conexión competencial que constituye presupuesto necesario para la legitimidad constitucional del reconocimiento de estos derechos por los Estatutos. La competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, limitada en el artículo 101.1 de la Propuesta a las "cuencas de aguas intracomunitarias, que —como se verá— son inexistentes, no permite en modo alguno, establecer la imprescindible conexión material que exige el Tribunal Constitucional para el válido reconocimiento de este "derecho" o, si se quiere, "mandato" a los poderes públicos castellano-manchegos. Estamos ante un derecho vacío de contenido, de "alta retórica", por falta de competencia de los poderes públicos de Castilla-La Mancha.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta además que este derecho solo puede ser satisfecho mediante el ejercicio de las competencias del Estado, esta disposición es contraria a la Constitución.

Por lo demás, la **preferencia** en el uso parece que ha de referirse respecto de los que no son castellano-manchegos y en particular, respecto de los usos de aguas procedentes de cuencas hidrográficas parcialmente ubicadas en Castilla-La Mancha, cuyo aprovechamiento se realiza fuera de este territorio. La legislación estatal de aguas reconoce —en caso de trasvases entre cuencas distintas— el principio de “garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la **cuenca cedente**” (art. 12 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional) y específicamente, en el caso del Trasvase Tajo-Segura, se establece el “carácter preferente” de las demandas de los usuarios de la **cuenca del Tajo** en la Disposición Adicional Tercera de la misma Ley. Sin embargo, la Propuesta de Reforma, establece la preferencia de manera indiscriminada (confundiendo interesadamente la preferencia de los **usuarios** de las **cuencas cedentes** con la preferencia de los **ciudadanos** del **territorio de Castilla-La Mancha**, que no son equivalentes) y, sobre todo, sin que exista base competencial alguna en materia de agua.

En consecuencia, entendemos que esta disposición puede no ajustarse a la Constitución, calificación igualmente predicable, del artículo 98.3 de la Propuesta, que reitera el derecho al uso preferente de los ciudadanos de Castilla-La Mancha.

El alto tono retórico que exhibe este precepto, y al que hace un momento nos referimos, podría haber permitido eximirle de la declaración de inconstitucionalidad con apoyo en los argumentos que exponemos en el I.3.B) (entender que el legislador estatutario sólo ha querido recoger aspiraciones comunes a toda colectividad humana...). Sin embargo, no es ese el caso, pues la apelación al “uso **preferente**” y la proyección de dicha cláusula sobre aguas de cuencas intercomu-

nitarias, cuyo aprovechamiento afecta a más de una Comunidad, exceden de la simple retórica, por más que su lógica sea mucha y el derecho del Estado así lo haya asumido en relación con los usuarios de las cuencas cedentes.

### **B) Consideraciones sobre el artículo 98. Derecho al agua**

Este precepto consta de tres apartados con distinto alcance y significado.

**Artículo 98.1:** “Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a disfrutar del agua y del desarrollo económico que procura este recurso natural y el deber de hacer un uso responsable y sostenible del mismo”.

De acuerdo con las consideraciones hechas con anterioridad sobre los requisitos de legitimidad de las declaraciones de derechos recogidas en los Estatutos de Autonomía, y a la vista de escaso perfil jurídico del verbo “disfrutar” y la falta expresa de destinatario del derecho, estamos, ahora sí —pese a que previsiblemente la “*voluntas legislatoris*” haya sido otra—, ante una simple afirmación normativa retórica carente de contenido alguno, dada la falta de competencia sobre aguas que tiene Castilla-La Mancha, lo que la exonera de inconstitucionalidad. El contenido de este derecho, por lo demás, solo puede alcanzar sentido de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal de aguas y, en el marco de ésta, la legislación regional relativa a los servicios de abastecimiento de aguas.

**Artículo 98.2:** “Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a la implantación en todos los municipios de su territorio de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en las condiciones que establezca la ley”.

Esta disposición reconoce el derecho a la implantación de los servicios de abastecimiento y saneamiento *“en las condiciones que establezca la ley”*. En este caso, existe competencia material en relación con los aprovechamientos hidráulicos de interés regional, en el sentido estricto —advertido al tratar el marco constitucional y el estatutario de competencias en materia de aguas— de *“obras hidráulicas”* de interés de la Comunidad Autónoma y su explotación. En efecto, las obras hidráulicas de abastecimiento y saneamiento constituyen la base material de servicios públicos municipales, que deben contar con las preceptivas concesiones de aguas y autorización de vertidos otorgadas por los organismos de cuenca competentes, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal de aguas.

Nada se dice en relación con el **destinatario u obligado** de este derecho, pero su efectividad solo puede exigirse de los poderes públicos autonómicos (la Junta y las Entidades locales). Adviértase, que en la actualidad los vecinos tienen derecho a *“exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”* [art. 18.g), Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en conexión con el art. 26.1.a) que establece el carácter obligatorio del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado]. La regulación del régimen jurídico de estos servicios públicos corresponde en la actualidad a las Comunidades Autónomas.

**Artículo 98.3:** *“Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho al uso preferente de los recursos hídricos de su territorio para consumo humano, desarrollo económico e industrial, agrícola y ganadero, así como para el sostenimiento ambiental y para cualquier otro objeto que forme parte del ámbito de sus intereses.”*

Reiteramos la posible inconstitucionalidad de este derecho

al carecer Castilla-La Mancha de competencia sustantiva sobre recursos hídricos.

## **2. Derechos o facultades sobre disponibilidad de agua atribuidas a la Junta de Comunidades**

Examinamos ahora otras disposiciones distintas relativas a la disponibilidad del agua, articuladas como mandatos con “vocación externa” que habrán de tener en cuenta los órganos de planificación de las correspondientes cuencas hidrográficas intercomunitarias (dirigidos, por lo tanto, a la Administración General del Estado) o bien con “vocación interna”, dirigidos a la Junta de Comunidades o a los poderes públicos regionales, en general. Entre estas disposiciones, unas refuerzan y amplían los poderes de la Junta en cuanto a la disponibilidad de recursos, mientras que otros –con una manifiesta beligerancia impropia de un Estatuto de Autonomía, que debe ser vista a la luz de lo que decimos en el Apartado I.2.A) de este estudio– ordenan actuaciones para evitar la disminución de recursos hídricos que transcurren por su territorio (velar para evitar trasvases que perjudiquen los intereses de Castilla-La Mancha).

### ***A) Consideraciones sobre el artículo 100.3:***

**Artículo 100.3:** “Dicha planificación (de las cuencas hidrográficas que discurran por Castilla-La Mancha) garantizará la disponibilidad de agua para todos aquellos proyectos que conduzcan al crecimiento y la equiparación con los demás territorios del Estado”.

Pese a estar incluido este precepto en sede de competencias, no comporta atribución competencial alguna a favor de la Junta, sino que se garantice la disponibilidad de agua para

el crecimiento de Castilla-La Mancha. Se trata de un mandato o directriz de innegable "vocación externa" dirigido o a cumplir por los órganos responsables de la planificación de las cuencas hidrográficas intercomunitarias (todas las que integran el territorio de Castilla-La Mancha), que son estatales (Consejos del Agua, en los que tienen representación las Comunidades Autónomas) y específicamente al Consejo de Ministros que aprueba los planes hidrológicos. Adviértase que en la actualidad, uno de los **objetivos generales** de la **planificación hidrológica** es "...la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial...", (artículo 40 TRLAg).

No obstante, pese a esa "vocación externa" y aunque tales recomendaciones vayan dirigidas a órganos estatales, en la medida en que estos objetivos a alcanzar en cada una de las demarcaciones hidrográficas coinciden prácticamente con los previstos en el artículo 138.1 CE que encomienda al Estado garantizar la realización efectiva del principio de **solidaridad (interterritorial)** consagrado en el artículo 2 CE y velar por el establecimiento de un **equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español**, tal precepto solo confirma previsiones que la Constitución ya contiene y, en consecuencia, es constitucional. Adviértase, conforme a lo dicho en el Apartado I.3.A) de la parte general de este trabajo que el precepto que comentamos no da el paso consistente en imponer formas concretas de cumplimiento o contenidos necesario a tales recomendaciones, lo que excluye su disconformidad constitucional.

La Propuesta de Reforma especifica que el destino de la "disponibilidad de agua" garantizada (el crecimiento de Castilla-La Mancha para su equiparación con los demás terri-

torios del Estado), no es sino un objetivo o directriz reiterativa de una regla o principio constitucional que, desde esta perspectiva, no vulnera la Constitución en cuanto no impide o usurpa el imprescindible margen de discrecionalidad del planificador estatal. Adviértase que la disposición que examinamos en modo alguno atribuye competencia alguna a los poderes públicos regionales y se limita a asignar o recordar una tarea al planificador estatal (garantizar disponibilidades de agua) para alcanzar unos objetivos que constitucional y legalmente ya le obligan, aunque nada dijera el Estatuto. A estos efectos, es irrelevante que la Junta de Comunidades carezca de competencias en materia de agua y las tenga sobre las distintas materias sectoriales que tienen como soporte físico o depende del agua como recurso natural, pues el crecimiento regional y la equiparación con otros territorios del Estado es ya una directriz constitucional que la Propuesta de Reforma reitera y particulariza sin vulneración alguna de la Constitución.

Cuestión distinta es que, en conexión con otros preceptos de la Propuesta (el que atribuye a la Junta aportar las previsiones de demanda de aguas, que analizaremos a continuación) se entendiera esta garantía como vinculante para los órganos estatales, en cuyo caso constituiría una extralimitación de la función constitucional que debe cumplir el Estatuto de Autonomía.

### **B) Consideraciones sobre el artículo 102.1**

**Artículo 102.1: "La Junta de Comunidades aporta las previsiones de demanda de agua de los distintos sectores de actividad dentro del territorio de Castilla-La Mancha en el horizonte de dicha planificación."**

Esta previsión tampoco es una competencia, en sentido técnico (pues la Junta carece de competencias sustantivas en ma-

teria de aguas) sino un mandato u obligación impuesto a la Junta. Se trata de una actividad meramente instrumental, no sustantiva. La finalidad de este mandato no es otra que la de facilitar al Consejo del Agua de la cuenca hidrográfica correspondiente las previsiones de demanda de agua referidas a esa parte del territorio regional perteneciente a la misma. Esa previsión (usos y demandas existentes), constituye uno de los contenidos obligatorios de los planes hidrológicos [artículo 42.1.b.a') TRLAg]. Como “**previsión**” que es, su aportación al órgano de planificación competente no puede, en modo alguno, considerarse vinculante ni usurpadora de competencia estatal alguna, que habrá de valorar las demandas totales de cada una de las cuencas, con independencia del territorio autonómico al que correspondan.

Si la aportación de la previsión de demanda se considera de cumplimiento obligado para el órgano de planificación (y no cabe excluir esta interpretación), supondría, en cambio, la usurpación de las competencias del Estado y, en consecuencia, resultaría no ajustada a la Constitución, por menoscabo de sus competencias. Los órganos de planificación hidrológica deben tener un margen de apreciación para integrar las necesidades de todas las demandas de la cuenca, según el orden de preferencia y sin asignación previa (reservas) a los territorios integrados en la cuenca.

### **C) Consideraciones sobre el artículo 102.2:**

**Artículo 102.2:** “La Junta de Comunidades dispondrá de forma efectiva de las reservas de recursos hídricos que se establezcan, con arreglo a la legislación estatal, en la planificación hidrológica del Estado para demandas futuras en el ámbito de sus competencias. En el procedimiento de otorgamiento de concesiones con cargo a dichas reservas participa la Junta de Comunidades mediante la emisión de informes preceptivos”.

El precepto es susceptible, por su ambigüedad, de, al menos, tres interpretaciones. La primera, de orden atributivo, según la cual será la Junta de Comunidades la que otorgue las concesiones (dispondrá de forma efectiva) de las reservas de recursos hídricos que para demandas futuras establezca la planificación hidrológica; la segunda, que la reserva establecida estará a disposición de la Junta (se destinará) para usos relacionados con el ámbito de sus competencias; la tercera, que la planificación hidrológica, con arreglo a la legislación estatal, establecerá reservas de recursos para demandas futuras que la Junta puede usar en el ámbito de sus competencias.

Para valorar el alcance de estas previsiones, ha de recordarse que, como excepción al requisito general de concesión demanial previa para la adquisición del derecho al uso privativo del agua, las **Comunidades Autónomas** pueden acceder al uso de ésta —se entiende que para las necesidades propias de sus servicios— previa **autorización especial** extendida a su favor (artículo 59 5 TRLAg), sin necesidad, pues, de concesión. El Derecho vigente admite, además, la figura de la **reserva de recursos** que 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 el destino de la reserva [artículo 42.1.b.c') TRLAg, referido a “la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural”, extremo desarrollado en el artículo 20 del R.D. 907/2007, de 6 de julio, de Planificación hidrológica].

Hasta el presente, el titular de las reservas de agua ha sido el Estado o el organismo de cuenca correspondiente y como tales se inscriben en el Registro de Aguas correspondiente, pro-

cediéndose a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones (art. 20.2 del citado RD 907/2007, de 6 de julio, de la Planificación hidrológica). Como quiera que las **Comunidades Autónomas** tienen competencias sectoriales (agricultura, ordenación del territorio, medio ambiente, etc.) cuyo ejercicio está condicionado por la disponibilidad de agua, no resulta rechazable, antes al contrario, que también las Comunidades Autónomas puedan ser titulares de reservas de recursos, para demandas futuras si así se establece, de acuerdo con la ley, en los planes hidrológicos correspondientes, pues la satisfacción y ejercicio de dichas competencias sectoriales lo justifica (STC 227/88, F.J. 115 y 18)

El reconocimiento de reservas a favor de la Junta de Comunidades para usos en el ámbito de sus competencias no suscitara problema de constitucionalidad, pues su establecimiento y cuantificación lo hará la planificación hidrológica, "con arreglo a la legislación estatal", esto es, con pleno respeto a lo que decida el titular de la competencia (Estado). Es el caso de la segunda de las interpretaciones posibles que consideramos conforme a la Constitución

Si la expresión "*dispondrá de forma efectiva*" se interpreta en el sentido de que el otorgamiento de las **concesiones** corresponde a la **Junta** (primera interpretación), esa previsión no está justificada para "la mayor concreción de las competencias autonómicas" [STC 247/2007. F.J. 10, como hemos recogido en el Apartado I.3.A)], dado que carece de ellas e invade la competencia del Estado, único competente para el otorgamiento de concesiones, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, en aplicación del art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE. Sin embargo, esta primera interpretación debe quedar descartada, pues, en la última frase del párrafo, la única competencia que se atribuye a la Junta es la emisión de un **informe preceptivo** en el pro-

cedimiento de otorgamiento de la concesión, reteniendo el Estado su otorgamiento.

Los mecanismos cooperativos que puedan establecerse para garantizar el destino de dichas reservas y la participación de la Junta de Comunidades en los mismos deben respetar las competencias del Estado, según hemos dicho en el Apartado I.3.A), cosa que no sucede con la inclusión en el Estatuto del citado informe preceptivo, como veremos en el Apartado IV. Dichos mecanismos sí puede establecerlos la legislación ordinaria o, a su amparo, por vía convencional, como confirma el reciente *Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el desarrollo de distintas actuaciones contenidas en el Plan Especial del Alto Guadiana*, cuyo objeto es "la cesión gratuita de 40 hm<sup>3</sup> anuales por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la Junta de Comunidades para que ésta pueda atender fines concretos en el ámbito de sus competencias, todo ello con las condiciones que se especifican en la estipulación tercera".

En este convenio, quedan garantizadas las competencias del Estado en materia de otorgamiento de autorizaciones y concesiones. En efecto, en la estipulación tercera se contempla la posibilidad de que las propuestas de autorización o concesión las haga el *Consortio para la Gestión del referido Plan*, pero expresamente reserva a dicho **organismo de cuenca** las "**autorizaciones o concesiones** de uso del agua" (Convenio publicado mediante Resolución de 8 de julio de 2008, de la Secretaría de Medio Rural y Agua, BOE de 2 de agosto de 2008). Tanto la firma del convenio como la reserva del otorgamiento de la competencia, quedan a la libre disponibilidad del Estado, que perdería caso de entenderse que la competencia para disponer de las reservas corresponde a la Junta de Comunidades.

Finalmente, en cuanto a la tercera interpretación (la planificación fijará reservas para demandas futuras) puede constituir la manifestación de una aspiración de la Junta, que el titular de la competencia (Estado) plasmará —en cuanto a destino y cuantificación— de acuerdo con la legalidad ordinaria (como recuerda el precepto analizado), legalidad ordinaria que, por cierto, impone límites estrictos a las reservas de agua (no más de seis años y carácter determinado de las demandas a atender), requisitos interpretados de modo exigente por la STS de 16 de mayo de 2003, Aranzadi 4057, que ha anulado la reserva de 60 hm<sup>3</sup> prevista en el artículo 19.2 del Plan Hidrológico del Tajo por su carácter indeterminado. Así interpretada, esto es, reconocida la plena disponibilidad de la planificación para establecer libremente las reservas oportunas, es conforme a la Constitución. No lo sería si se interpretase en el sentido de necesidad impuesta al planificador estatal, menos si cabe, si el objetivo de esas reservas de aguas para hipotéticas demandas futuras fuera mermar las disponibilidades para los usos actuales y, en particular, los volúmenes de aguas excedentarias, destinados a la solidaridad interterritorial, cuya garantía asegura el Estado.

Se trata, en todo caso, de una reserva instrumental, para el cumplimiento de actividades de la competencia de la Junta de Comunidades, que en modo alguno puede suponer una suerte de “territorialización” de los usos del agua, concepción profundamente contradictoria con la concepción del dominio público hidráulico.

#### **D) Consideraciones sobre el artículo 102.4:**

**Artículo 102.4: “La Junta de Comunidades se reserva el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos hidrográficos para atender necesidades de Castilla-La Mancha”**

Los recursos a los que se refiere el adjetivo “dichos” son los que proceden de trasvases, cesión, transferencia o cualquier modo de intercambio de aguas, tanto públicas como privadas que afecte a cauces, recursos o infraestructuras que discurren total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha, sobre los cuales la Junta emite “informe previo, preceptivo y determinante” (artículo 102.3).

Si el **modo de adquisición de estos recursos** es manifiestamente **inconstitucional**, pues el carácter “determinante” o “favorable” de los informes emitidos por una Comunidad Autónoma en relación con el ejercicio de las competencias estatales “supone la imposición unilateral del criterio autonómico” (SSTC 40/1998, F.J. 34; 110/1998, F.J. 7), en una materia —gestión del agua— sobre la que Castilla-La Mancha carece de competencia, la **reserva** que la Propuesta de Reforma reconoce a la **Junta de Comunidades** para ejercer la **asignación y utilización preferente** de tales recursos es, asimismo, **inconstitucional**, pues, como queda señalado, las competencias en materia de aguas en todas las cuencas hidrográficas de Castilla-La Mancha, corresponde a las Confederaciones Hidrográficas y, por lo tanto, esa pretendida “asignación y utilización preferente” (eufemismo para referirse a la potestad de otorgamiento de las concesiones) de los recursos autorizados para ser trasvados por los órganos competentes del Estado, invade sus competencias reconocidas por el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE. Es innecesario, en consecuencia, ofrecer más argumentos para descalificar el exceso competencial en que incurre el precepto analizado, por usurpación de las funciones propias del Estado, garante de la solidaridad interterritorial en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos (artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE).

### **E) Consideraciones sobre el art. 100.1:**

**Artículo 100.1: “Corresponde a los poderes públicos de Castilla-La Mancha en los términos del presente Estatuto y de acuerdo con la Constitución Española, con la legislación estatal y con la normativa comunitaria aplicables y conforme al principio de unidad de cuenca, velar para evitar cualquier transferencia de agua de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que perjudique los intereses de Castilla-La Mancha y remover cualquier obstáculo que impida la consecución de los objetivos previstos en el artículo 98 del presente Estatuto, atendiendo a criterios de sostenibilidad y de garantía de los derechos de los castellano-manchegos”**

Este precepto, que sigue la senda del artículo 19.3 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, es la antítesis reactiva al “derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias” reconocido en el artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, precepto explicable como reacción beligerante ante la derogación del autorizado trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas, todos ellos merecedores de ser calificados como inconstitucionales.

Es cierto que la STC 247/2007 ha desactivado el supuesto “derecho de redistribución” referido, derecho que, en el ámbito competencial, no puede reconocer el Estatuto de Autonomía, puesto que la satisfacción del contenido de ese hipotético derecho está condicionado a que “así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales”. Y si el legislador estatal no lo dispone, no se concretará dicho derecho y si lo hace, es entonces cuando el legislador autonómico podrá concretar el derecho al agua controvertido, ejerciendo las competencias de redistribución que, en su caso, le correspondan (Fundamento Jurídico 22).

La pretensión de la disposición analizada de la Propuesta

de Reforma considerada es clara, conectada como está, con el informe **previo, preceptivo y determinante** que el apartado siguiente establece para cualquier transferencia, cesión o trasvase entre cuencas hidrográficas de Castilla-La Mancha que pretenda realizarse. La posición beligerante en el plano político (“velar para evitar...”) contra los trasvases parece limitada a **los que salgan** del territorio de Castilla-La Mancha, que son los que perjudican sus intereses, como afirma expresamente el precepto. Así cabe deducirlo de los antecedentes parlamentarios. En efecto, el profesor Díaz Revoiro en su comparecencia ante la Comisión parlamentaria manifiesta: *“supongo que en esto lo que se quiere decir es velar para que no se produzcan estas transferencias a otras Comunidades puesto que dentro de la propia Comunidad quizá no se plantearía ese problema”*, (DS Comisiones, 18 de diciembre de 2006, núm. 183).

La competencia para autorizar transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca, corresponde a las **Cortes Generales** o si se trata de volúmenes de pequeña cuantía al **Consejo de Ministros** o al **Ministerio** competente [artículo 45.1.c) TRLAg y artículo 14, Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional]. Al adoptar su decisión deben hacerlo —obviamente— de acuerdo con los principios y exigencias constitucionales plasmadas en los arts. 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 los objetivos recogidos en el artículo 2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

A las Cortes Generales corresponde, pues, con carácter general, la valoración última 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 LPHN). Esta competencia de las Cortes Generales es **incompatible** —tanto en el plano político como en el jurídico— con la previsión estatutaria que encomienda a los **poderes públicos de Castilla-La Mancha** “velar para evitar cualquier transferencia de agua”. Ningún otro poder público distinto del Estado puede tener atribuida esa función valorativa y preventiva y no cabe que la Propuesta de reforma la atribuya a los poderes públicos autonómicos, que no tienen competencias en materia de aguas, incurriendo en evidente extralimitación de su función constitucional, contraria a los principios constitucionales que conforman nuestro modelo de Estado.

La valoración negativa que merece la disposición no queda obviada por las reiteradas salvedades hechas a la Constitución, a la legislación estatal, a la normativa europea, a la unidad de cuenca, a la sostenibilidad, a la garantía de los derechos de los ciudadanos reconocidos en el Estatuto. Y es que, admitir un mandato dirigido a los poderes públicos de Castilla-La Mancha de esta naturaleza supone institucionalizar una fuente permanente de conflictividad política y jurídica acerca de lo que sea la “sostenibilidad/insostenibilidad” —pues, siempre podrá discutirse si lo es o no— excediendo la Propuesta de Reforma la función constitucional que le atribuye el art. 147.2.d) CE, pues es evidente la falta de competencia de Castilla-La Mancha en materia de aguas y para decidir trasvases intercuenas. Por lo demás, la supresión de esta disposición en

modo alguno impediría a la Junta de Comunidades la defensa activa de sus intereses —en el ámbito político y judicial— como de manera sistemática viene haciendo.

Especial mención debemos hacer a las limitaciones que pudieran deducirse de la normativa europea. Ésta no prohíbe, ni impide, los trasvases intercuenca, como no impide la toma de aguas para los distintos usos de sus cauces naturales. La decisión de trasvasar aguas de una cuenca a otra es una competencia de orden estrictamente interno de los Estados miembros. La Directiva Marco del Agua de 2000 se ha dictado al amparo del art. 175.1 del Tratado de la Unión Europea —su base jurídica es la protección del **medio ambiente**— y no al amparo del artículo 175.2 relativo a la **gestión cuantitativa de los recursos hídricos** o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos de cuencas, gestión confiada a los Estados miembros, salvo que la Unión Europea dictase normas en la materia por unanimidad, circunstancia que no se ha dado hasta el momento. La autorización de un trasvase o el mantenimiento de los ya operativos (caso del Tajo-Segura u otros —abastecimiento de los Consorcios de Aguas de Bilbao y Tarragona con aguas del Ebro—) debe garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos por los planes hidrológicos, que habrán de tener en cuenta las características y presiones de la cuenca cedente.

Por lo demás, a la argumentación anterior se puede atraer asimismo un nuevo motivo de inconstitucionalidad: la lesión del artículo 147.1 de la CE, en los términos en que la planteamos en el Apartado I.2.A) de este trabajo. En efecto, contraría a la condición de los Estatutos, como norma que completa la Constitución y comparte con ella su naturaleza, el poder albergar preceptos que supongan la conversión de los Estatutos de Autonomía en normas de enfrentamiento entre

Comunidades Autónomas, lo que pervierte la función constitucional del Estatuto (como norma del Estado y como norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma), de acuerdo con el art. 147.1 y 2 CE.

### F) *Consideraciones sobre el art. 102.3:*

**Artículo 102.3: "La Junta de Comunidades emitirá un informe previo, preceptivo y determinante ante cualquier trasvase, cesión, transferencia, transacción o cualquier modo de intercambio de aguas tanto públicas como privadas dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas de la Comunidad Autónoma que se plantee y que afecte a los cauces, recursos o infraestructuras que discurren total o parcialmente dentro de su territorio".**

Esta previsión es manifiestamente inconstitucional, porque impide el legítimo ejercicio de las competencias estatales, usurpando su posición institucional. La competencia de la Junta para emitir un informe **preceptivo y determinante** no respeta la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de las cuencas hidrográficas a las que pertenece Castilla-La Mancha. Resulta problemático fijar con rigor el alcance del adjetivo **determinante** incluido en un precepto estatutario. Se trata de un concepto equívoco, que ha desplazado en la legislación estatal del procedimiento administrativo común el más preciso de "favorable" o "vinculante", y que el Consejo de Estado interpreta como "los que fijan o permiten fijar el sentido de la resolución; los que definen el alcance de la resolución..." y la STS de 18 de febrero de 2004, Arz. 4089, "los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento...". Con la imprecisión señalada, es patente, sin embargo, el sentido condicionante y limitativo que tiene el informe de la Comunidad

Autónoma respecto de la autorización de trasvases que corresponde al Estado.

La previsión de esta modalidad de participación de la Junta de Comunidades en el Estatuto de Autonomía, además de no ajustarse al sistema de articulación de las competencias concurrentes existente en esta materia (competencias sobre aguas —Estado— y competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas —agricultura, ordenación del territorio y urbanismo, pesca fluvial, etc.), establece en relación con una competencia estatal, una intervención externa, que por la rigidez que le es inherente, menoscaba, interfiere e impide el libre ejercicio por el Estado de su función constitucional de garante de la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español —artículo 138.1 CE— y la utilización racional de todos los recursos naturales —artículo 45 2 CE—. A los órganos del Estado (Cortes Generales, y excepcionalmente al Gobierno y Ministerio) les corresponde autorizar trasvases entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrográficos. Es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional que, por conocida no reiteramos [SSTC 103/1989, F.J. 7; 149/1991, F.J. 4.D).b.a'); 36/1994, F.J. 3; 40/1008, F.J. 34 y 110/1998, F.J. 7). Esta falta de conformidad al sistema constitucional de competencias es extensible, como en su momento se dirá, a la Disposición Transitoria Primera, párrafo 4 que recoge idéntica técnica de informe preceptivo y determinante.

Para un entendimiento más pleno de cuanto subyace a este motivo de inconstitucionalidad, remitimos a lo que, por vía de indicaciones generales, hemos señalado en el Apartado I.3.A).

#### **IV. Examen de las disposiciones relativas a la participación de la Junta de Comunidades en la política del agua**

Hemos de incluir en este apartado un conjunto de disposiciones (hasta ocho) que hacen de la participación, orgánica o funcional, el cauce o instrumento para garantizar y asegurar que la Junta de Comunidades tenga el “protagonismo” necesario y adecuado en la política del agua. Se trata de declaraciones, directrices, objetivos de contenido principal con manifiesta vocación externa, pues su destinatario no es otro que el Estado.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el principio cooperativo está implícito en el modelo de Estado compuesto previsto en el art. 2 CE. Una de sus manifestaciones es la participación o integración de las Comunidades Autónomas en órganos estatales o mixtos para el ejercicio de las competencias exclusivas o concurrentes respectivas. La participación institucional de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua es —como hemos señalado— uno de los elementos configuradores del modelo constitucional de gestión del agua, según la interpretación del Tribunal Constitucional (STC 161/96). Constituye la característica más singular de la configuración institucional de las Confederaciones Hidrográficas. La legislación ordinaria reconoce esta integración orgánica y funcional (artículo 25 TRLAg) y el Tribunal Constitu-

cional ha señalado que este cauce orgánico constituye el “modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas” (STC 161/1996, F.J. 5). El principio participativo que tan reiteradamente establece la Propuesta de Reforma no puede, pues, sino considerarse ajustado a la Constitución, en cuanto integrante del modelo de Administración del agua resultante del reparto constitucional de competencias, reconocido por la legislación ordinaria estatal.

Conforme a los criterios que hemos expuesto en el apartado I.3.A, los preceptos comentados en este apartado no son, en efecto, inconstitucionales en la medida que se limiten a prever la participación de la Junta de Comunidades en la gestión del agua sin imponer **condiciones ni contenidos determinados**. Mientras sea así, no invaden, por las razones expuesta en aquél apartado, las competencias del Estado para establecer, con el margen de discrecionalidad necesario, los específicos mecanismos cooperativos y su concreción libremente valorada en atención a los intereses generales afectados, como ha reconocido la STC 110/1998. Cuando el Estatuto se limita a esa previsión genérica de participación, ni siquiera haría falta el recurso a la cláusula “en los términos de la legislación estatal”.

En cambio, sí son inconstitucionales las disposiciones que incluyan criterios o condiciones a los que el Estado queda vinculado, sin tener por qué y que solo una ley estatal puede enunciar o decidir, pues, entre otras razones, podrían establecerse hasta diecisiete modos distintos de concreción de la participación. En este caso, la extralimitación en la que incurrir el Estatuto al invadir la competencia del Estado, no queda sanada, como hemos razonado en el Apartado I.3.D) por la inclusión de la cláusula “en los términos de la legislación estatal”. Esto ocurre en todas las disposiciones que modulan la par-

ticipación de la Junta, de acuerdo con principios de “**proporcionalidad**” o “**principios de proporcionalidad y equilibrio territorial**”. Con independencia, en unos casos, de dejar indeterminado el término de comparación (proporcional ¿a qué?), cuando se incluye el adjetivo “**territorial**” y no, por ejemplo, el de “**población**” [recuérdese que la representación de las Comunidades Autónomas en la Junta de Gobierno y en el Consejo del Agua de la Demarcación se determina y distribuye “**en función del número** de Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca hidrográfica y de la **superficie y población** de las mismas incluidas en ella comprendidas”, art. 27.d) y en términos semejantes el 36.9 TRLAg], se condiciona la libre decisión del Estado, para fijar la forma y criterios de participación de las Comunidades Autónomas que mejor convengan a los intereses generales.

Además, las referencias orgánicas que utilizan las disposiciones comentadas pueden suscitar dudas respecto del alcance de la participación. Esta cuestión ya se suscitó en el pasado, en relación con la pretensión de Cataluña de tener representación en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación de las Confederaciones Hidrográficas (órganos de gestión en régimen de participación), no prevista, en efecto, en la legislación vigente (TRLAg y Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio). Cataluña —amparada en la previsión del Decreto de trasposos de competencias de contar con representación en **todos** los órganos de la Confederación Hidrográfica correspondiente— alega su derecho a tener representación en ellos por la incidencia más o menos directa que sobre sus competencias pudieran tener las decisiones que aquellos órganos adopten en el ejercicio de sus funciones. La STC 110/1998 rechazó, sin embargo, esta pretensión dado que ya existen otros mecanismos

o cauces de cooperación orgánica y reconoce al **Estado** “un **margen de discrecionalidad** en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional...” (Fund. Jurid.12). Este imprescindible “margen de discrecionalidad” es el que ignoran aquellas previsiones que fijan criterios o condiciones de la participación, razón por la que deben considerarse inconstitucionales.

Hechas estas consideraciones generales pasamos a analizar cada una de las manifestaciones participativas previstas, con reiteración, en la Propuesta de Reforma.

### **1. Consideraciones sobre el artículo 100.2:**

**Artículo 100.2:** “La Junta de Comunidades participa con el resto de los poderes públicos en la planificación de los recursos en la cuencas hidrográficas que discurren por Castilla-La Mancha con arreglo a criterios de proporcionalidad, en los términos establecidos en la legislación estatal”.

La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la planificación hidrológica está reconocida en la legislación estatal. El Consejo del Agua de la Cuenca y el Comité de Autoridades Competentes, donde están representadas las Comunidades Autónomas, tienen un relevante papel en la elaboración de la planificación hidrológica (artículo 35.2 TRLAg y artículo 7.3 del Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regula la composición, funcionamiento y atribuciones de los Comités de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias), cuya aprobación final corresponde al Gobierno de la nación (artículo 40.5 TRLAg). Sin embargo, la inclusión de un criterio (proporcionalidad), que puede ser alegado o referido respecto de

múltiples variantes (superficie, población, volumen de agua embalsado, provincias afectadas, etc.), invade el margen de discrecionalidad que debe tener el Estado para concretarlo, no salvado por la cláusula “en los términos establecidos en la legislación estatal”.

## **2. Consideraciones sobre el artículo 102.1:**

2. Artículo 102.1: “La Junta de Comunidades interviene en el proceso planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias que afectan a su territorio, y en concreto en las de los ríos Tajo, Júcar, Guadiana, Segura, Guadalquivir, Ebro y Duero.”

De acuerdo con los criterios generales señalados en el inicio de este Apartado, esta disposición no suscita duda alguna de constitucionalidad, pues no introduce criterios concretos de participación, y la mención de las cuencas no es otra que la mención expresa de las siete cuencas hidrográficas a las que pertenece Castilla-La Mancha.

## **3. Consideraciones sobre el artículo. 102.1 párrafo tercero:**

Artículo 102.1, párrafo tercero: “La Junta de Comunidades participa junto con la Administración General del Estado y las demás Comunidades Autónomas implicadas en la propia cuenca hidrográfica, en la adopción de decisiones de asignación o reserva de los recursos hídricos disponibles a las demandas planteadas. Dicha participación comprende también aquellas demarcaciones cuyas aguas discurren fuera del territorio español”

La asignación y reserva de los recursos para usos y demandas actuales y futuros es uno de los contenidos obligatorios de los planes hidrológicos [artículo 42.1.b).c') TRLAg], en cuya elaboración participan todas las Comunidades Autónomas

de la cuenca. Sin embargo, de acuerdo con las consideraciones generales hechas al inicio del Apartado IV, las normas estatutarias deben limitarse a prever esa participación sin establecer condiciones o contenidos concretos. Esta disposición recoge un contenido concreto a la participación (“adopción de decisiones de asignación o reserva de los recursos hídricos”), razón por la que la norma estatutaria excede de su función constitucional e invade la competencia del Estado, pues no es necesaria para la mayor concreción de las competencias autonómicas (dado que no las tiene en materia de aguas) e impide el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal. Por esta razón, damos por reproducido lo señalado en el apartado anterior.

#### **4. Consideraciones sobre el artículo.102.2, última frase:**

**Artículo 102.2, última frase: “En el procedimiento de otorgamiento de concesiones con cargo a dichas reservas participa la Junta de Comunidades mediante la emisión de informes preceptivos”.**

Se refiere la disposición transcrita con el adjetivo “dichas” a las **reservas para demandas futuras** que la planificación hidrológica estatal pueda reconocer a la Junta (artículo 102.2 primera parte), comentado con anterioridad. Allí dejamos pendiente de analizar, en cuanto mecanismo cooperativo de articulación de competencias, la intervención de la Junta de Comunidades mediante la emisión de un **informe preceptivo**, en el procedimiento de otorgamiento de la concesión competencia del organismo de cuenca.

Hemos de señalar, que la técnica de los informes previos (preceptivos) constituye un instrumento de articulación de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autóno-

mas para la defensa de los intereses inherentes a las mismas. En este tipo de supuestos, la técnica del informe preceptivo permite el mantenimiento de la competencia resolutoria final de la Confederación Hidrográfica correspondiente para otorgar la concesión, al tiempo que la protección y garantía de los intereses de la Comunidad Autónoma, en relación con sus competencias sectoriales. Así lo señaló la STC 243/1993, F.J. 4 (necesidad de informe previo de la Junta del Principado de Asturias en el procedimiento de concesión de un aprovechamiento hidroeléctrico, en relación con la protección de la pesca fluvial). Así está hoy establecido, con carácter general, en el artículo 25 TRLAg para el ejercicio concurrente de competencias, esto es, porque así lo decide una ley estatal ordinaria.

Sin embargo, de acuerdo con las consideraciones establecidas en el Apartado I.3.C), la previsión de un informe "preceptivo" en el Estatuto, por la rigidez e indisponibilidad de la materia que introduce y en cuanto impone un instrumento concreto de participación procedimental al Estado, no se ajusta a la función constitucional que cumple el Estatuto, dado que limita el margen de decisión del legislador estatal, que queda desapoderado y obligado a seguir dicho trámite, que deja de estar a su disponibilidad pro futuro.

## **5. Consideraciones sobre el artículo 103.1:**

**Artículo 103.1: "La Junta de Comunidades participa, junto con la Administración General del Estado y las restantes Comunidades Autónomas implicadas, en los órganos de dirección de las cuencas hidrográficas intercomunitarias que le afectan, de acuerdo a los principios proporcionalidad y equilibrio territorial y en los términos establecidos en la legislación estatal."**

La participación de las Comunidades Autónomas en los **órganos de dirección** suscita la duda del alcance organizativo

de la misma, pues no se acomoda a la terminología empleada por la legislación estatal de aguas. Ésta, en el artículo 26 TRLAg se refiere a los **órganos de gobierno** (Presidente y Junta de Gobierno), de **gestión, en régimen de participación** (Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, Juntas de Explotación y Juntas de Obras), de **participación y planificación** (Consejo del Agua de la Cuenca) y **cooperación** (Comité de Autoridades Competentes) de las Confederaciones Hidrográficas. La participación de las Comunidades Autónomas constituye —como queda señalado— uno de los elementos configuradores del modelo constitucional de gestión del agua, en particular, de la Administración estatal del agua.

Su presencia, no obstante, no queda garantizada en toda clase de órganos, como ha señalado la STC 118/1998. Como quiera que, además, la disposición comentada establece criterios específicos con arreglo a los cuales el Estado debe concretar la participación, merece un reproche de inconstitucionalidad, pues invade las competencias del Estado, que no queda salvado por la cláusula “en los términos establecidos en la legislación estatal”, de acuerdo con las consideraciones generales hechas al inicio de este Apartado.

## **6. Consideraciones sobre el artículo 103.3:**

**Artículo 103.3: “La Junta de Comunidades participa en los órganos estatales de planificación y gestión de estos recursos que afecten a su territorio de acuerdo a los principios de proporcionalidad y equilibrio territorial y según lo establecido en la legislación estatal.”**

En esta disposición, la participación se refiere a los **“órganos estatales de planificación y gestión”**. En las consideraciones generales hechas en el inicio del Apartado IV hemos tra-

zado los límites de estas previsiones estatutarias. Solo son conformes a la Constitución si se limitan a contemplar la participación sin imponer al Estado (destinatario de la norma) condiciones ni contenidos. En esta disposición estatutaria se concretan los órganos en los que se instrumenta y se fijan criterios para determinar la participación. Por esta razón no se ajusta a la Constitución. Recuérdese, como hemos señalado, que la falta de participación de las Comunidades Autónomas en los **órganos de gestión**, en sentido estricto, ha sido considerada conforme a la Constitución por la STC 118/1998, pues el Estado tiene un margen de discrecionalidad para decidir en qué órganos debe concretarse la misma.

## **7. Consideraciones sobre el artículo 104.2:**

**Artículo 104.2:** “Corresponde a la Junta de Comunidades la participación en el procedimiento de declaración y en la planificación de las obras hidráulicas de interés general que se emplacen en su territorio de acuerdo a la legislación del Estado en los siguientes términos:

a) Cuando dichas obras afecten únicamente a Castilla-La Mancha corresponderá a la Junta de Comunidades la ejecución y explotación de las mismas, así como de las reservas de recursos y concesiones de aprovechamiento.

b) Si las obras afectasen o hubiesen afectado también a otras Comunidades, corresponderá a la Junta de Comunidades la participación en los órganos que se constituyan para el seguimiento de su ejecución y explotación”.

Esta disposición estatutaria, determina que la Junta de Comunidades participará en el **procedimiento de declaración y planificación de obras hidráulicas de interés general**. Es cierto

que, una vez más, la legislación estatal vigente contempla esta posibilidad. Así, según el artículo 46 TRLAg, existen obras hidráulicas de interés general *ex lege* (apartado 1), otras requieren su declaración expresa por una *ley* (apartado 2) y otras pueden declararse mediante *Decreto* (apartado 3), cuya declaración pueden solicitar las Comunidades Autónomas donde vaya a ubicarse. Asimismo, el art. 124.1 TRLAg admite que las Comunidades Autónomas pueden gestionar la construcción y explotación de dichas obras hidráulicas “en virtud de convenio específico o encomienda de gestión”. Finalmente, la iniciación del expediente de declaración de obra hidráulica de interés general pueden solicitarla las Comunidades Autónomas (artículo 131 TRLAg).

Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones generales hechas al inicio de este apartado, la norma estatutaria no puede fijar las condiciones ni el contenido de dicha participación en relación con una competencia estatal (obras hidráulicas de interés general, ex art. 149.1.24.<sup>ª</sup> CE, en relación con el 149.1.22.<sup>ª</sup> CE). En efecto, el Estatuto establece las modalidades en que se concreta esa participación (“*en los siguientes términos*”, lo que demuestra el carácter rituario y vacío de la cláusula “*de acuerdo con la legislación del Estado*”), que constituye una imposición al margen de decisión que corresponde en exclusiva al Estado, razón por la que merece el consiguiente reproche de inconstitucionalidad.

Esto es, la norma concreta el ámbito de la participación (declaración y planificación de esa clase de obras), y se autoatribuye competencias del Estado: ejecución y explotación de las ubicadas en su territorio; las reservas de recursos y concesiones de aprovechamiento y participación en los órganos de seguimiento de su ejecución y explotación cuando se trate e obras que afectan a otras Comunidades Autónomas. Y esa atri-

bución —de acuerdo con la STC 247/07, F.J. 7 y 10) no está justificada para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas (que no las tiene en esta materia) e invade las competencias que corresponden al Estado, por lo que merece el reproche de inconstitucionalidad.

Es cierto, como hemos visto, que esta clase de previsiones pueda establecerlas la legislación estatal ordinaria o, en su aplicación, los convenios que pudieran suscribirse, pues dicha materia quedaría siempre en el ámbito de la disponibilidad del Estado. Pero esa disponibilidad sobre el objeto regulado la pierde el Estado cuando dichas previsiones se incluyen en el Estatuto, dada la rigidez formal inherente a este tipo normativo, en los términos que hemos razonado en el Apartado I.3.C).

**V. Examen de las disposiciones  
relativas a las competencias  
de la Junta de Comunidades  
sobre aguas y obras  
hidráulicas en aguas  
intracomunitarias  
y en las cuencas hidrográficas  
intercomunitarias**

Al examinar las disposiciones de la Propuesta de reforma estrictamente **competenciales**, ha de tenerse en cuenta necesariamente el marco constitucional de delimitación de competencias en materia de aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas expuesto en el Apartado I.1 de este trabajo. El ambicioso planteamiento de los nuevos Estatutos de Autonomía en materia de aguas —especialmente la Propuesta de Reforma del de Castilla-La Mancha objeto de nuestro análisis—, en modo alguno puede alterar las conclusiones alcanzadas, puesto que no se ha alterado el marco constitucional (con el contenido concretado por el Tribunal Constitucional), y el Estatuto no es el cauce para modificar la Constitución ni para delimitar las competencias del Estado, si la delimitación hecha impide el despliegue de las atribuidas en el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE, conforme a los criterios que dejamos expuestos con mayor detalle en el Apartado I.3.A).

En efecto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en aplicación del principio dispositivo que la Constitución reconoce y, al hacerlo, como acción refleja, delimitan o precisan las que el Estado no tiene en el correspondiente territorio. Esta operación que pueden ha-

cer los Estatutos de Autonomía, en ningún caso puede —como ha señalado la STC 247/2007— “incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado por el mencionado límite del artículo 149.1 CE” (F.J. 7). Y más adelante establece esta importante regla general en relación con la función atributiva de competencias que corresponde a los Estatutos de Autonomía:

“...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. Solo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución.” (F.J. 10)

Esto es, el Estatuto, en su función delimitadora de las competencias estatales, no puede desnaturalizar su contenido, ni su reconocibilidad, ni impedir el despliegue completo de sus funciones propias y, en último término, podrá hacerlo cuanto esté justificado para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas, circunstancia que no es el caso, pues Castilla-La Mancha no tiene competencias en materia de aguas, al pertenecer la totalidad de su territorio a cuencas hidrográficas intercomuniarias. Esa tarea de delimitación solo cabe en relación con sus competencias sectoriales relacionadas

con el agua, pero no con el agua, en sí misma, pues carece de competencia sobre el recurso.

Hechas estas consideraciones generales, con el objeto de ordenar nuestro análisis, agrupamos las disposiciones atributivas de competencias en torno a la distinción **aguas-obras hidráulicas**.

## 1. Competencias sobre aguas

### A) Consideraciones sobre el artículo 101:

Artículo 101. "Competencias sobre aguas intracomunitarias.

1. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva las cuencas de aguas intracomunitarias, la gestión y protección de los recursos hídricos y ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua y la ordenación del aprovechamiento de dichos recursos en el marco planificación hidrológica estatal de la demarcación hidrográfica correspondiente.

2. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva en las cuencas de aguas intracomunitarias y en el marco de la planificación hidrológica estatal de la demarcación hidrográfica correspondiente, la gestión de los programas de medidas y de seguimiento encaminados a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos para las mismas.

3. Asimismo la Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la competencia en materia de aguas minerales y termales".

La primera observación que hemos de hacer para interpretar correctamente el alcance de este precepto ("competencias sobre **aguas** intracomunitarias") es su contraste con el siguiente, referido a "competencias en **cuencas** hidrográficas intercomunitarias". No es indiferente que se hable de "**aguas**" en lugar de "cuencas" intracomunitarias. Con ello pretende

construirse un ámbito competencial propio que persigue –ingenuamente– escapar a la distinción **cuencas** intercomunitarias e intracomunitarias, de base constitucional (ex art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE). Es patente que todo el territorio de Castilla-La Mancha, por su condición de región interior, pertenece a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Que no existen cuencas internas, pues incluso las zonas endorreicas, parece tienen conexión subterránea con las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Esa pretensión de construir un ámbito competencial propio era más visible en la Propuesta de Proposición de Ley para la Reforma de Estatuto de Autonomía presentada por los Grupos parlamentarios Socialista y Popular (BO Cortes de Castilla-La Mancha, VI Legislatura, núm. 190, 6 de noviembre de 2006), pues aunque el título del precepto era el mismo, su apartado 1 atribuía la competencia exclusiva sobre las “**masas de agua intracomunitarias**” a la Junta de Comunidades. Este concepto de “**masas de agua**” procede de la Directiva Marco del Agua que obliga, en el análisis de la demarcación a identificar y caracterizar los distintos tipos de agua superficial y subterránea, de acuerdo con su Anexo II. En una cuenca hidrológica (para ser rigurosos, en una demarcación) puede haber un número variable de “masas de agua” y para cada una de ellas se fijan objetivos ambientales determinados. Pero el objetivo de buen estado debe alcanzarse en la demarcación.

Constituye un fraude de ley, además de una invasión del artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE, construir la competencia estatutaria regional sobre el concepto de **masas de agua** (aunque, ahora en el apartado 1 del artículo 101 se hable ya de “**cuencas de aguas intracomunitarias**”) cuyo ámbito esté íntegramente en el territorio de Castilla-La Mancha. Es evidente, que esa interpretación no respeta el sistema constitucional de deslinde de competencias en materia de aguas, dado que no existen cuencas hidrográficas in-

ternas en Castilla-La Mancha, pues el concepto de "masas de agua" no es criterio delimitador que se acomode a la CE.

En consecuencia, la **competencia exclusiva** atribuida en el apartado 1 está **vacía de todo contenido**, cualquiera que sean las expresiones utilizadas ("*gestión y protección de los recursos... y ordenación del aprovechamiento de dichos recursos*"), pues no concurre el presupuesto territorial previsto en la Constitución, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, de tener cuencas internas. No es posible atribuir sobre las aguas de dichas cuencas intracomunitarias, ni fragmentadamente sobre las "masas de agua" ubicadas íntegramente en el territorio de Castilla-La Mancha, competencia regional alguna, por más que se ejerzan "en el marco de la *planificación hidrológica estatal*". Sobre el alcance de este Derecho "vacío" nos remitimos a lo que por vía general y con mayor espacio para desplegar el razonamiento, hemos dicho sobre ello en el apartado I.3.D) de este trabajo y la problemática que suscita la extravagancia del Tribunal al admitir normas ineficaces (por carecer de competencia) pero cuya validez reconoce.

La competencia exclusiva atribuida en el apartado 2, en relación con "*la gestión de los **programas de medidas** y de seguimiento...*", sobre esa misma base territorial, por más que resulte equívoca, admite una interpretación conforme a la Constitución. En efecto, también los "programas de medidas" proceden de la Directiva Marco del Agua y su transposición al Derecho español se ha hecho de manera discutible al diferenciarlos formal y competencialmente de los planes hidrológicos, como uno de nosotros ha escrito [FANLO LORAS, "Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer", RAP 169(2006), en particular, págs 282-295].

Esta separación se advierte en el equívoco artículo 41.2

TRLAg, en relación con el artículo 92. quáter TRLAg cuando se refiere a la “...*elaboración previa, por las **Administraciones competentes**, de los programas de medidas básicas y complementarias... Los programas de medidas se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos*”. Pues bien, ha de sostenerse que los más relevantes programas de medidas guardan relación con algunos de los contenidos tradicionales de los planes hidrológicos y, en consecuencia, su aprobación debe corresponder a las Confederaciones Hidrográficas en el caso de las cuencas intercomunitarias, que son todas las de Castilla-La Mancha. Es cierto, no obstante, que algunos de estos programas pueden ser competencia de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, la aprobación de planes de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales). Sólo en relación con estos concretos y precisos programas de medidas ofrece cobertura suficiente el art. 101.2 de la Propuesta de Reforma.

Finalmente, en cuanto al apartado 3, la competencia exclusiva en materia de **aguas minerales y termales**, debe entenderse limitada por la legislación básica que el Estado puede dictar sobre la materia, al amparo del título jurídico tradicional (art. 149.1.25.<sup>a</sup> CE, “bases del régimen minero y energético”, dado que las aguas minerales o termales tienen la condición de recursos mineros de la Sección B) o, en aplicación del principio de unidad del ciclo hidrológico, en el título único y verdadero que es el del 149.1.22.<sup>a</sup> CE, para **todas** las aguas.

### **B) Consideraciones sobre el artículo 102.5 y 6:**

Artículo 102. “Competencias en cuencas intercomunitarias.  
(...)”

5. La Junta de Comunidades tiene atribuida la competencia ejecutiva sobre el dominio público hidráulico en los términos es-

tablecidos en la legislación estatal. En todo caso, compete a la Junta de Comunidades la intervención administrativa de los vertidos en aguas superficiales y subterráneas dentro de su ámbito territorial.

6. La Junta de Comunidades podrá suscribir convenios de colaboración con la Administración General del Estado para gestionar los aprovechamientos de aguas presentes en su territorio. Igualmente podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión de las cuencas hidrográficas de las que forma parte Castilla-La Mancha”.

Como se habrá observado, en el precepto transcrito no se han reproducido los apartados 1 a 4 que corresponden a disposiciones sobre **disponibilidad de agua** (reserva de recursos), así como sobre **participación orgánica o funcional** de la Junta en la política del agua de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. En los Apartados III y IV anteriores hemos analizado ya su conformidad con la Constitución y a ellos nos remitimos. Por esa razón, pasamos a valorar las disposiciones de contenido estrictamente **competencial**.

i) El **apartado 5 del artículo 102** atribuye a la Junta “la **competencia ejecutiva** sobre el dominio público hidráulico —se entiende que de las cuencas hidrográficas intercomunitarias— en los términos establecidos en la legislación estatal”. Basta la inclusión de esta última salvedad para entender acomodada a la Constitución en el plano formal dicha atribución. Ocurre, sin embargo, que la competencia está prácticamente **vacía de contenido alguno**, pues, de conformidad con el principio de unidad de gestión de la cuenca, dichas competencias ejecutivas corresponden a las Confederaciones Hidrográficas, como señaló con toda claridad y contundencia la STC 161/1996, en relación con la Administración Hidráulica de Cataluña (“...la ley que regula su Administración Hidráulica no puede contradecir lo dis-

*puesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez”, F.J. 5; en particular señalará que “como los arts. 38.1.y 38.2 de la Ley recurrida otorgan competencias ejecutivas sobre aguas que forman parte de cuencas hidrográficas de competencia estatal, invaden la competencia exclusiva que el número 22 del art. 149.1. CE reserva al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, como ya se declaró en el Fundamento Jurídico 29 de la STC227/1988”, F. J. 7).*

Las **competencias ejecutivas** en las cuencas hidrográficas intercomunitarias corresponden, pues, también al **Estado**, de acuerdo con la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional. La primera parte de la disposición examinada no especifica contenido alguno, sino que se remite a lo que diga la legislación estatal. Y es que, en efecto, en la legislación estatal vigente, la única competencia ejecutiva susceptible de ser **encomendada** a las Comunidades Autónomas, es la **tramitación** de las **autorizaciones** referentes al dominio público hidráulico [artículo 17.d) TRLAg]. Quedan excluidas, en consecuencia, las concesiones de aguas. Esto es, se trata de la **tramitación** –que no incluye, por tanto, la resolución de otorgamiento, retenido por las Confederaciones- de las **autorizaciones demaniales**, que podrían extenderse, entre otras, a las autorizaciones para investigación de aguas subterráneas (artículo 74 TRLAg); de aprovechamiento de cauces y bienes situados en ellos (artículo 77 TRLAg); de navegación recreativa (artículo 78); de cesión de derechos de usos de agua (artículo 67 TRLAg) y de vertidos (artículo 100 TRLAg). Y en todo caso, requiere, una **encomienda de gestión** específica, previa la firma del correspondiente **convenio**.

Como puede constatarse, supuestos muy heterogéneos que no inciden con idéntica intensidad en las exigencias del principio de unidad de gestión de cuencas, en particular en los aspectos cuantitativos y cualitativos del agua. Es obvio que no tienen igual incidencia en el principio de unidad de gestión las autorizaciones de navegación o aprovechamiento de cauces (susceptible de encomienda sin problema competencial alguno), que las autorizaciones de investigación de aguas subterráneas; la de cesión de derechos de usos de agua o los vertidos. En estos últimos casos, la **unidad de gestión** requiere **unidad de gestor** y, en consecuencia, atendidas las exigencias del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, puede resultar no aconsejable, por razones de eficacia y funcionalidad, la existencia de una pluralidad de gestores.

En conclusión, la primera parte del apartado 5 del art. 102 puede considerarse conforme a la Constitución, en cuanto la competencia atribuida a la Junta será la que establezca la legislación estatal. Técnica de atribución estatutaria discutible y paradójica, pues, la sustantividad de la competencia queda deferida, de manera absoluta, a lo que diga la legislación estatal en la materia, lo que plantea los problemas de orden general que hemos tratado con anterioridad.

La segunda parte de dicho apartado, sin embargo, invade la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.22.ª CE, sobre aguas en cuencas hidrográficas intercomunitarias, pues afirma categóricamente y sin salvedad alguna ("**en todo caso...**"), que "compete a la Junta de Comunidades la intervención administrativa de los **vertidos** en aguas superficiales y subterráneas dentro de su ámbito territorial". Esa competencia, integrada en el concepto de **policía demanial** y, en particular, el régimen de vertidos, debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos que, en las

cuencas hidrográficas intercomunitarias (la totalidad de las de Castilla-La Mancha), corresponde al Estado (STC 227/1988, F.J. 25 y 26 y 161/1996, F.J. 4 y 5). Dicho apartado (**artículo 102.5, segunda parte**) no respeta, en consecuencia, el marco constitucional de distribución de competencias en materia de aguas.

Por conexión con esta materia e idénticas razones de fondo, tampoco es ajustado a la Constitución el **apartado d), del artículo 148.1** de la Propuesta de Reforma. Dicho artículo atribuye competencia **compartida** en materia de **medio ambiente**, y dentro de este reparto competencial le corresponde "de forma exclusiva en todo caso":

"la **regulación y la gestión de los vertidos** efectuados en aguas superficiales y subterráneas de Castilla-La Mancha que **no pasen por otra Comunidad Autónoma**. Asimismo le compete la intervención administrativa sobre los vertidos efectuados en **el resto de las aguas superficiales y subterráneas**".

Por las razones expuestas es patente la invasión de competencias del Estado en la que incurren el artículo 102.5, segunda parte y el artículo 148.1.d), pues la competencia regional se fundamenta en unas inexistentes "*aguas superficiales y subterráneas dentro de su ámbito territorial*" o aguas "*que no pasen por otra Comunidad Autónoma*", pues todas las aguas que discurren por Castilla-La Mancha y las subterráneas renovables corresponden a cuencas hidrográficas intercomunitarias.

ii) El **apartado 6 del artículo 102** tiene dos partes cuyo análisis debe hacerse de manera separada, pues su adecuación a la Constitución no es la misma. En efecto, la posibilidad reconocida a la Junta de Comunidades de establecer **convenios** con la Administración del Estado para **gestionar los prove-**

**chamientos de aguas presentes en su territorio** es, en su apariencia formal, respetuosa con las competencias del Estado. Éste podrá o no convenir libremente, como libertad tiene para fijar el objeto de lo convenido. Debe advertirse que los aprovechamientos de aguas “presentes en su territorio” (el de Castilla-La Mancha), son, *per se*, aprovechamientos intercomunitarios (pues, las aguas utilizadas, lo son), cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, aun en el supuesto de que el aprovechamiento se localice únicamente en territorio de una Comunidad Autónoma. Así lo señaló, de manera contundente, la STC 161/1996, F. J. 4, 5, 6 y 7. Criterio constitucional de reparto que sigue, obviamente, la jurisprudencia contencioso-administrativa (STS de 15 de junio de 1990, asunto Canales de Urgel; STSJ de Cataluña 343/1994, asunto canal Algerri-Balaguer).

La única cuestión de fondo que suscita esta previsión es si el Estado puede, de acuerdo con las exigencias constitucionales, suscribir convenios sobre esta clase de aprovechamientos, pues por esa vía, pudiera comprometerse la unidad de gestión de las cuencas hidrográficas y perjudicar los intereses que justifican la gestión integrada y global de la cuenca hidrográfica intercomunitaria, como principio constitucional sustantivo inherente a la utilización racional de los recursos naturales (artículo 45 CE). Estaríamos ante un límite constitucional material semejante al establecido para las leyes de transferencia o delegación, respecto de materias de titularidad estatal “que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (artículo 150.2 CE). Creemos que con estas cautelas y salvedades podría entenderse conforme a la Constitución el **artículo 102.6, primera parte**.

Bien distinto es el contenido de la segunda parte (**artículo 102.6, segunda parte**) que permite suscribir **convenios** con otras

Comunidades para la gestión de las cuencas hidrográficas de las que forma parte Castilla-La Mancha. Los supuestos a los que podría aplicarse son múltiples, pues debe tenerse en cuenta que Castilla-La Mancha pertenece, con distinto porcentaje a siete cuencas hidrográficas y por lo tanto, podría suscribir convenios con todas las Comunidades Autónomas del interior peninsular. O, la situación paradójica derivada de la asunción por Andalucía de la cuenca del Guadalquivir, una parte de la cual discurre por Castilla-La Mancha, pendiente de fallo del Tribunal Constitucional, dado el recurso presentado por la Junta de Extremadura.

De acuerdo con el artículo 145.2 de la Constitución los Estatutos de Autonomía “podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar **convenios** entre sí para la gestión y prestación de **servicios propios** de las mismas”, con posterior comunicación a las Cortes Generales. En el presente caso, es obvio, en lo que afecta a Castilla-La Mancha, que no se trata de “servicios propios”, como exige la Constitución, pues todas las cuencas hidrográficas son intercomunitarias y, en consecuencia, de la competencia del Estado, por lo que Castilla-La Mancha no puede convenir nada desde esta perspectiva sobre la gestión de dichas cuencas. La Propuesta de Reforma no se ajusta a la Constitución.

### **C) Consideraciones sobre el artículo 103.1, última frase:**

Artículo 103.1, última frase:

“En todo caso, la Junta de Comunidades dentro de su ámbito territorial tiene atribuida la competencia ejecutiva sobre:

- a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
- b) La ejecución y explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio

c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.

Esta disposición atribuye a la Junta de Comunidades, dentro de su ámbito territorial, sin ningún condicionante o salvedad (“en todo caso”) **competencias ejecutivas** sobre la adopción de **medidas adicionales de protección y saneamiento** de recursos hídricos y de los sistemas acuáticos; sobre **obras** de titularidad estatal, si media convenio; y facultades de **policía del dominio público hidráulico** atribuidas por la legislación estatal.

*En cuanto a “la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos”,* hemos de hacer referencia, en primer lugar, a su inadecuada redacción, pues en aplicación del artículo 149.1.23.<sup>a</sup> CE, Castilla-La Mancha puede dictar “**normas** adicionales de protección”. Sin embargo, la disposición comentada se refiere a “**medidas**”, medidas que pueden ser simples decisiones administrativas, pero que, para que sean operativas, deberán plasmarse necesariamente en instrumentos de naturaleza normativa.

Esta atribución inadecuadamente interpretada y ejercida puede menoscabar e interferir las competencias o disposiciones que para el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias en las que está incluida Castilla-La Mancha, haya establecido el Gobierno de la nación o los correspondientes planes hidrológicos, pudiendo llegar a condicionar, en su caso el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas, situadas aguas arriba o aguas abajo.

Piénsese en el establecimiento de parámetros de calidad de las aguas o vertidos más rigurosos que los fijados en el plan hidrológico o el establecimiento de caudales ecológicos para la pre-

servación de los ecosistemas que pueden condicionar los aprovechamientos aguas arriba. Solo una interpretación conforme a la Constitución puede salvar este apartado, limitando sus efectos al territorio de Castilla-La Mancha, pero sin que dichas medidas puedan condicionar los aprovechamientos ubicados en las restantes Comunidades Autónomas. Los riesgos referidos aconsejan, sin embargo, no dejar la constitucionalidad del precepto a expensas de esta "interpretación conforme", y debe postularse su inconstitucionalidad.

En cuanto a la *"ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio"*. La propia estructura de la norma admite la falta de competencia regional sobre dichas obras, que sólo se alcanzará si media un convenio suscrito con el Estado. Al hilo de las consideraciones hechas en el Apartado I.2.B, al final, penúltima conclusión, es censurable esta técnica atributiva de competencias seguida por el Estatuto, cuando éste reconoce el título atributivo de las mismas, si llega a existir, es otro: el **convenio** o, como ocurre en el apartado c), la ley estatal (*"facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal"*).

Cabe preguntarse, una vez más si esta cautela (*"atribuidas por la legislación estatal"*), salva su constitucionalidad e impide que pueda hacerse reproche concreto a dicho apartado, o precisamente constituye el reconocimiento patente de que el Estatuto no tiene título para ello y construye un supuesto ajeno a su disponibilidad atributiva. En todo caso, habrá de observarse que esas facultades de policía atribuidas respeten, efectivamente, el principio de unidad de gestión de cuenca, de manera que se evite una fragmentación de la demarcación hidrográfica en tantos ámbitos territoriales como Comunidades Autónomas la integren. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las funciones de "policía demanial" corresponden,

en las cuencas intercomunitarias, a la respectiva Confederación Hidrográfica. Así lo estableció la STC 161/96, como hemos señalado. La posible encomienda de gestión de algunas de estas funciones a las Comunidades Autónomas, tienen como límite el principio de gestión unitaria de la cuenca hidrográfica, en los términos que hemos expuesto con anterioridad.

## 2. Competencia sobre obras hidráulicas

### A) *Consideraciones sobre el artículo 104.1: obras hidráulicas de interés autonómico.*

Artículo 104.1: "La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la planificación, ejecución y explotación de las obras hidráulicas de interés autonómico incluyendo en todo caso las relativas a los planes de regadío, de abastecimiento de agua potable a poblaciones y de saneamiento y depuración de sus aguas residuales".

Ningún reproche de inconstitucionalidad puede hacerse a esta competencia que respeta el marco constitucional establecido en el artículo 148.1.10.<sup>ª</sup> CE, en relación con el artículo 149.1.24.<sup>ª</sup> CE. Únicamente debemos advertir que la aprobación de los planes de regadío y de abastecimiento y saneamiento se refiere, en sentido estricto, a las **obras**, pues las necesarias concesiones de **aguas** y autorizaciones de **vertido**, son competencia de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas. Lo que requiere la imprescindible cooperación interadministrativa con la finalidad de que no se vean menoscabadas las respectivas competencias.

### B) *Consideraciones sobre el artículo 104.2: obras hidráulicas de interés general*

Artículo 104.2: texto ya reproducido con anterioridad.

Al analizar el bloque temático relativo a la participación de la Junta de Comunidades en la política de agua ya hemos valorado la conformidad constitucional de las competencias que sobre esta clase de obras atribuye este precepto, bien afecten únicamente a Castilla-La Mancha o a otras Comunidades Autónomas. Nos remitimos en consecuencia a lo dicho en el Apartado IV.7.

**VI. Examen de las disposiciones  
relativas a la Organización  
Autonómica del Agua**

Dos son los preceptos de la Propuesta de Reforma relativas a la organización regional del agua. Se trata del artículo 54, dedicado al **Consejo del Agua** de Castilla-La Mancha, órgano consultivo de participación pública y del art. 105, relativo a la **Agencia del Agua** de Castilla-La Mancha. Estos preceptos, manifestación de la potestad de autoorganización que tiene la Junta de Comunidades, en virtud del principio constitucional de autonomía reconocido en el artículo 2 y 137 CE, no suscitan reparo alguno de constitucionalidad, razón por la que no entramos en su análisis, que escapa a nuestro cometido de valorar la oportunidad de crear una organización en un ámbito material como el del agua, cuando se carece de competencias sustantivas en la materia.

**VII. Examen de las disposiciones  
relativas a la sede  
de los organismos de cuencas  
intercomunitarias**

**Artículo 103.2: "Tendrán sede en Castilla-La Mancha los órganos administrativos de planificación y gestión de las cuencas hidrográficas del Tajo, del Júcar, del Guadiana, del Segura y del Guadalquivir".**

Esta disposición estatutaria impone al Estado la obligación de establecer una **sede** en el territorio de Castilla-La Mancha para los órganos de cinco Confederaciones Hidrográficas, que son aquellas con mayor presencia territorial de esta Comunidad Autónoma (no se incluyen Duero y Ebro, por ser el porcentaje del territorio integrado en las mismas irrelevante). Con independencia de la dificultad de determinar el alcance de la obligación estatal (pues la expresión "órganos administrativos de **planificación y gestión**, no tiene correspondencia exacta con la terminología legal vigente relativa a los organismos de cuenca) es patente que la Propuesta de Reforma excede de la función constitucional que tiene el Estatuto de Autonomía, en aplicación del artículo 147.2.d) CE. Este mandato —de acuerdo con la interpretación asumida por la STC 247/2007 "impide el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal" (F.J. 10), en cuanto niega al Estado el necesario margen de discrecionalidad para la organización de su propio aparato administrativo, incluidas las

sedes de los órganos administrativos, obligando a establecer sedes allá, donde por razones funcionales, tal vez no sea necesario. Además, no está justificada para “favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con la competencias estatal”, pues no existe competencia regional alguna que concretar y en consecuencia está imponiendo una obligación al Estado, previsión que merece el reproche de inconstitucionalidad.

**VIII. Examen de las disposiciones  
relativas al Traspase  
Tajo-Segura**

Dice así la Disposición Transitoria Primera, referida al Trasvase Tajo-Segura:

**Disposición Transitoria Primera:**

1. “Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que, en cumplimiento de la Disposición Adicional Primera de la Ley /2005, de 22 de junio, por la que se modifica el Plan hidrológico nacional, el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que en todo caso se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y los plazos referidos al buen estado ecológico de las aguas superficiales establecidos por la Directiva Marco de Aguas. Se deberá garantizar que el río Tajo y los espacios ambientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados”.

2. “En cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley del Plan hidrológico nacional que establece la sustitución progresiva de los caudales procedentes del Trasvase Tajo-Segura los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que éste sea el fin al que se aplique prioritariamente cualquier recurso generado en la cuenca hidrográfica receptora, tanto por las nuevas infraestructuras de generación de

agua como por las que supongan un ahorro en utilización de la misma, así como para que se produzca con carácter inmediato a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha la ordenación reestructuración de los usos del agua, especialmente el regadío, de acuerdo a la oferta de agua disponible en la cuenca hidrográfica del Segura”.

3. “El nuevo Plan hidrológico de la cuenca hidrográfica del Tajo, que deberá estar aprobado en el año 2009, fijará la dotación suficiente a las necesidades derechos reconocidos a favor de Castilla-La Mancha por la normativa vigente en el momento de la entrada en vigor de este Estatuto, la disminución progresiva de los caudales trasvasables, así como el incremento de las reservas no trasvasables para atender las necesidades de la propia cuenca hidrográfica hasta la consecución de los objetivos anteriormente enunciados”.

4. “La Junta de Comunidades emitirá un informe preceptivo y determinante sobre cualquier propuesta de trasvase, transferencia, cesión, transacción o intercambio de agua dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas que utilice infraestructuras afecte a cauces que discurran total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha, reservándose el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos para atender necesidades de la propia región”.

5. “Hasta tanto se produzca la definitiva extinción del Trasvase Tajo-Segura la Junta de Comunidades participará con voz y voto en los órganos permanentes de gestión y control constituidos en relación con el citado trasvase en proporción a su extensión territorial”.

Esta Disposición Transitoria, convertida en “bandera” de la reforma estatutaria, según manifestaciones hechas por diputados de los dos grupos parlamentarios que componen las Cortes de Castilla-La Mancha, no se ajusta —adelantamos nuestra opinión, que luego fundamentaremos debidamente— al marco constitucional de distribución de competencias, en

cuanto usurpa al Estado la competencia sobre el objeto regulado (el régimen jurídico del Traspase Tajo-Segura), que le corresponde en virtud del art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE y no es, en modo alguno, susceptible de ser interpretada conforme a la Constitución.

Por razones de orden y temáticas analizaremos separadamente cada uno de sus cinco apartados.

### **1. Apartado 1: La reducción progresiva del volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura desde la entrada en vigor del Estatuto y su extinción en 2015**

Este largo apartado de la Disposición establece, en síntesis, un triple mandato cuyo destinatario verdadero y único es el legislador estatal (único competente para darle cumplimiento, aunque se incluya retóricamente a la Junta de Comunidades, carente de competencia alguna sobre ese objeto).

– En primer lugar, **debe reducirse progresivamente el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía**, encargando a los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha de su cumplimiento ("**velarán para que...**", verbo intransitivo que utilizado con "*en defensa de*", "*por*" o "*sobre*" significa, según el Diccionario María Moliner, "*cuidar de una cosa con mucha atención*"; como quiera que se utiliza la preposición "*para que*", el significado prístino del verbo velar es "*permanecer despierto voluntariamente para hacer cualquier cosa en las horas que ordinariamente se destinan a dormir*").

– En segundo lugar, **el volumen de agua trasvasable (del Tajo al Segura) se extinguirá definitivamente en 2015.**

– En tercer lugar, **el río Tajo y los espacios ambientales asociados deben disponer de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos ambientales** (en dicha fecha).

El meollo de este apartado se encierra en los dos primeros mandatos. A nadie se le escapa que el fin del trasvase tendrá extraordinarias y muy graves consecuencias negativas para los beneficiarios actuales de las aguas trasvasadas en la cuenca hidrográfica del Segura, Júcar (que actualmente sigue incluyendo las cuencas internas valencianas), Vinalopó y cuenca del Almanzora.

En el apartado examinado se recoge un argumento o justificación de cada uno de los mandatos establecidos, que parece justificar la inclusión de la previsión estatutaria como simple ejecución de una norma estatal anterior. Dichas justificaciones están relacionadas de manera más o menos explícita con el contenido de la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio. Dice así la citada Disposición Adicional Primera:

“En aplicación de la legislación vigente, que señala la **prioridad de la cuenca cedente**, se llevarán a cabo con carácter de urgencia y de acuerdo con criterios de viabilidad las obras previstas en el Anexo al Plan Hidrológico Nacional que permitan que **Castilla-La Mancha** pueda **utilizar** también el **agua** y la **infraestructura** del Acueducto Tajo-Segura.

En aplicación de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que establece la prioridad de la cuenca cedente, **el volumen trasvasable** desde la cabecera del Tajo se

**revisará en el futuro**, oídas las Comunidades afectadas, a medida que el Gobierno lleve a cabo las inversiones precisas para que resulten adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura.

El Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con las Comunidades Autónomas afectadas, tendrá en cuenta las implicaciones para la gestión del trasvase Tajo-Segura derivadas de las exigencias contenidas en la Directiva Marco del Agua.

En todo caso, durante la presente legislatura no se modificarán las reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura”.

Para justificar el primer mandato se aduce el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo segundo transcrito de la Ley del Plan Hidrológico Nacional. En él se establece una **revisión futura** del volumen trasvasable desde la cabecera del Tajo para garantizar la prioridad de la cuenca cedente (la del Tajo), **revisión acompañada** a la **ejecución de las inversiones** precisas para **satisfacer las necesidades de la cuenca del Segura** (se trata del Programa AGUA, centrado, principalmente, en la construcción de desalinizadoras, así como en la modernización de regadíos y reutilización de aguas). Es importante destacar las diferencias entre el mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Propuesta de Reforma y la norma estatal (simple ley ordinaria) en la que busca cobertura y amparo, a la que da cumplimiento.

En la ley estatal ordinaria, la revisión futura se producirá acompañada al ritmo de ejecución de las inversiones que satisfagan las necesidades de la cuenca del Segura y en tanto éstas queden satisfechas, circunstancia que no es previsible

cuándo llegará a producirse. En la Propuesta, la reducción progresiva de volumen de agua trasvasable se producirá de manera automática, tan pronto entre en vigor el Estatuto hasta su definitiva extinción en 2015, con independencia de si las necesidades de la cuenca del Segura están satisfechas o si existen demandas preferentes en la cuenca del Tajo no satisfechas.

Junto a la expuesta, existe una **diferencia fundamental** entre ambas previsiones: la primera está incluida en una **ley estatal ordinaria**, mientras que la segunda pretende incluirse en un Estatuto de Autonomía, que se aprueba por **ley orgánica**, pero que no es una ley orgánica cualquiera que pueda modificarse por otra posterior de igual rango, sino que constituye un tipo específico solo modificable por el procedimiento de elaboración previsto en el propio Estatuto, lo que le atribuye un especial rigidez y resistencia pasiva. La naturaleza y posición de ambas normas en el sistema de fuentes es bien distinta, pues en aquella, el Estado tiene y tendrá en el futuro plena disposición sobre el objeto regulado, mientras que en ésta la Propuesta de Reforma impone un contenido concreto (los mandatos reseñados más arriba) que el Estado está obligado a cumplir estrictamente, perdiendo la plena y libre disponibilidad del objeto regulado, como consecuencia de la **rigidez** característica de Estatuto de Autonomía como norma del Estado y norma institucional básica de la respectiva Comunidad, en los términos que hemos tenido ocasión de señalar en el Apartado I.3.C). En efecto, una vez aprobado el Estatuto, su modificación requiere el consentimiento de Castilla-La Mancha.

Es patente, en consecuencia, que el Estatuto ignora y perverte su función constitucional atributiva de las competencias de Castilla-La Mancha, para obviando este objetivo (pues no lo tiene sobre el objeto regulado), establecer mandatos cuyo único destinatario es el Estado, que además, queda privado de

futuro de la disponibilidad sobre ese objeto específico de su competencia, en cuanto garante de la solidaridad interterritorial en materia de recursos hídricos. Es evidente, que se limita la libertad de configuración del legislador estatal sobre el objeto regulado e impide el despliegue de sus competencias, además de no existir competencia regional alguna que concretar sobre este objeto (límites fijados por la STC 247/2007, F.J. 7 y 10, a la función delimitadora de las competencias del Estado que cumple el Estatuto de Autonomía, a los que nos hemos referido en el Apartado I.3.A), razón por la que su inconstitucionalidad es patente.

La justificación del **segundo mandato** se encuentra embrionariamente en el párrafo tercero de la citada Disposición de 2005, cuando se alude escuetamente a las implicaciones para la gestión del tránsito Tajo-Segura derivadas de las **exigencias de la Directiva Marco del Agua**. La propuesta de reforma es más explícita y vincula la fecha de extinción del tránsito al Segura (2015), con la fecha en la que, como **regla general** y por exigencias de la citada Directiva, deben alcanzarse los objetivos medioambientales que debe fijar el Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo y, en particular, el buen estado ecológico de las aguas superficiales. Si se repara en esta justificación, se vincula explícitamente (en relación de causa-efecto) el cumplimiento de los citados objetivos ambientales con el fin del tránsito, en cuyo contexto cobra sentido el **tercero** de los mandatos, esto es, la **garantía suficiente de agua en el Tajo que permita alcanzar los citados objetivos**.

En relación con la segunda y tercera de las justificaciones, hemos de advertir que las mismas se hacen desde una interpretación rígida e interesada de la Directiva marco, pues, de sobra es conocido, que el artículo 4 de la misma, relativo a los

**objetivos ambientales**, establece importantes supuestos de **flexibilización** de la norma general, anticipándose, con cautela y prudencia, a las dificultades que habría de plantear su cumplimiento en todos los Estados miembros, como el tiempo ha demostrado [Basta para comprobar las previsiones de cumplimiento de esos objetivos —masas de aguas con riesgo de no cumplir los objetivos— la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea-Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)*, COM(2007) 128 final, de 22 de marzo de 2007]. Así, en la misma Directiva marco se establecen **prórrogas** para la consecución progresiva de dichos objetivos (artículo 4.4 DMA); **objetivos ambientales menos rigurosos** (artículo 4.5 DMA); o **supuestos de no aplicación** de los mismos, que no constituyen infracciones de la Directiva, (artículo 4.6 y 7 DMA). A la vista de este contexto normativo, no es neutral y aséptica —sino interesada— la cobertura buscada en la Directiva Marco para justificar el fin del Tránsito Tajo-Segura.

Y es que estos mecanismos de flexibilización de la Directiva Marco no tienen otro sentido institucional que acomodar la aplicación de las normas a la realidad económica, social y, también —pero no únicamente—, la ambiental (los tres ejes del desarrollo sostenible). Y es que los objetivos ambientales deben coherenciarse con la satisfacción de las necesidades económicas y sociales ligadas al uso de los recursos hídricos, imprescindibles para el desarrollo de la sociedad española y portuguesa, pues no debe ignorarse que el Tajo es un río internacional que España y Portugal comparten. Con independencia de la necesidad del cumplimiento de los objetivos medioambientales que exige la Directiva para todas las demarcaciones hidrográficas de la Unión Europea, el régimen de

aprovechamiento del Tajo ha estado presidido por el principio de utilización equitativa y razonable, plasmado en los distintos convenios suscritos entre los dos países [A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, "La realización del principio de utilización equitativa y razonable en la práctica fluvial hispano-lusa", *Revista Española Derecho Internacional*, vol. LIX(2007), págs. 697-712]. En particular, el reciente Convenio y Protocolo adicional, de 30 de noviembre de 1998, de cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho "ad referendum" en Albufeira, en el Anexo al Protocolo Adicional relativo a las Bases del régimen de caudales expresamente contempla y salva la transferencia por parte de España de aguas del río Tajo y sus afluentes hacia otras cuencas hidrográficas hasta un valor de 1.000 hm<sup>3</sup> (el máximo previsto en la Ley de 1971, para una segunda fase del Trasvase). Resultaría paradójico que el régimen de caudales —incluido el Trasvase— respetado por Portugal (a la que el Convenio garantiza unos determinados caudales), fuera discutido internamente en España, pero no por estrictas necesidades de la cuenca del Tajo, sino por necesidades de otras cuencas distintas del territorio de Castilla-La Mancha, como es el caso de la del Guadiana. No deja de resultar llamativa esta falta de sintonía interna y el carácter beligerante de los Estatutos de Autonomía respecto del régimen de aprovechamiento de los recursos hídricos, que pugnan por la "apropiación" y "territorialización" de los mismos y el ejercicio de verdaderos "derechos de veto" respecto de los actos de transferencia autorizados por el Estado, planteamientos impropios de un Estado unitario y contrarios al principio de solidaridad interterritorial (art.2 CE), así como al más elemental principio de utilización equitativa y razonable tomado del Derecho Internacional y de los Estados federales, planteamiento que está en las antípodas del proceso federalizante que algunos de-

fienden para justificar la regulación en materia de aguas de los nuevos Estatutos de Autonomía (ver un análisis crítico en A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, "El agua en España: un análisis de las recientes reformas estatutarias desde el Derecho Internacional", *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXIII, 2007, págs. 451-485).

Hechas estas consideraciones, hemos de abordar ya la cuestión de fondo de la Disposición analizada. ¿Puede el Estatuto de Autonomía establecer estos concretos mandatos que obligan al Estado, por mucho que guarden relación indirecta con intereses y competencias sectoriales de Castilla-La Mancha, o sean simples aspiraciones de esa comunidad?

Esta duda no se suscitara (desde la estricta consideración formal del instrumento legal empleado y prescindiendo, es obvio, de la decisión de fondo, de naturaleza y alcance político, en la que está en juego el principio constitucional de solidaridad interterritorial, artículo 2 CE, cuya garante es el Estado, de acuerdo con el artículo 138 CE) si las mismas previsiones las estableciese una simple **ley ordinaria del Estado**, dado que el aprovechamiento derivado del Traspase Tajo-Segura —como hemos señalado en FANLO LORAS "El Traspase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica: naturaleza, significado y alcance del título legal de reconocimiento", en Fanlo Loras (Director), en *La ordenación jurídica del Traspase Tajo-Segura*, FIEA, Murcia, 2008, págs. 25-94 (Véase, también, CLAVER VALDERAS, "Aspectos jurídicos de la gestión y explotación del Traspase Tajo-Segura", *Ibid*, págs. 185-242).— tiene un origen legal y, en consecuencia, otra ley posterior puede poner término al mismo. Es incuestionable esta posibilidad, con independencia de los posibles derechos derivados de las situaciones jurídicas consolidadas y patrimonializadas que, llegado el caso, podría acarrear la posible responsabilidad patrimonial del Estado-Le-

gislador, como consecuencia de la quiebra del principio de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídicas, dado que los beneficiarios del referido tránsito se vieron obligados a transformar sus propiedades rústicas en regadío, en ejecución de un proyecto estatal de reforma y desarrollo agrario, aprobado por el Consejo de Ministros y autorizado más tarde por sendas leyes de 1971 y 1980 (sobre esta responsabilidad del Estado-Legislator y a propósito de una hipotética supresión del Tránsito Tajo-Segura, véase SANTAMAÍIA PASTOR, "La modificación/extinción del título legal de reconocimiento del Tránsito Tajo-Segura. Hipótesis de responsabilidad del Estado-legislador", *La ordenación...*, págs. 349-361).

En cuanto a la naturaleza y límites de la función delimitadora de las competencias estatales que puede, en ocasiones, corresponder a los Estatutos, debemos destacar algunas de las características de los Estatutos de Autonomía en cuanto normas del Estado y normas institucionales básicas de las correspondientes Comunidades Autónomas, de acuerdo con las consideraciones generales hechas en el Apartado I.3.A) y C). En primer lugar, son complemento indispensable de la Constitución en cuanto institucionalizan el ejercicio del derecho a la autonomía, pero en todo caso normas **subordinadas a la Constitución**; en segundo lugar, en garantía de esta autonomía tienen una especial **rigidez**, pues el Estado, una vez aprobado, no puede modificar su contenido sin el consentimiento de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma, lo que explica su singular posición en el ordenamiento estatal; en tercer lugar, la importante función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, consecuencia del principio dispositivo, en aplicación del art. 147.2.d) CE.

Esta relevante función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, puede tener, como efecto

reflejo, incidencia en la delimitación de las competencias del Estado, como ha admitido, con ambigua doctrina, la STC 247/2007, F.J. 7 y 10 (Véase nuestro análisis crítico en el Apartado I.3.A). El Alto Tribunal reconoce al legislador estatutario un amplio margen de interpretación del marco constitucional —dada su indeterminación— en esta tarea atributiva y delimitadora (F.J. 8), con el límite obvio de las competencias exclusivas reconocidas al Estado en el artículo 149.1 CE y del respeto de los demás principios y valores constitucionales que presiden el modelo de Estado. En este sentido, los límites que pesan sobre el legislador estatutario en su tarea delimitadora de las competencias son, los siguientes: i) el Estatuto no puede impedir el despliegue completo de las competencias reservadas al Estado en el mencionado artículo (F.J. 7 y 10); ii) ni desnaturalizar el contenido que sea propio de cada materia de modo que permita su reconocibilidad como institución (F.J. 10); iii) esa operación delimitadora debe ser necesaria para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella (F.J. 10). En este sentido, el Tribunal —obviamos aquellos otros razonamientos que resultan ambiguos o contradictorios con los límites señalados— ha establecido un importante límite a la función delimitadora de las competencias que cumplen los Estatutos de Autonomía. Ha señalado 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 en el artículo 149.1 CE de que se**

**trate.** Solo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución” (F.J. 10).

A la vista de esta doctrina del Tribunal Constitucional, es patente que los dos primeros mandatos establecidos en el apartado primero, de la Disposición Transitoria Primera de la Propuesta de Reforma no respetan estas exigencias, pues, impiden que el Estado disponga con plena libertad de la competencia reconocida en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE, entre cuyo contenido se incluye el de autorizar (o modificar) las transferencias de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos, como es el caso del Trasvase Tajo-Segura, en su función de garante del principio de solidaridad interterritorial. La norma estatutaria impone un mandato u obligación concreta al Estado, perdiendo la libre disponibilidad de su objeto, lo que imposibilita que pueda realizar en el futuro esa función de garante. En vano se alegará, que esos mandatos los establece el Estatuto que es una norma del Estado. Se olvida, como hemos visto en el Apartado I.3.C), la rigidez propia del mismo y el carácter indisponible que tienen sus contenidos para el Estado, que ya no podrá modificarlos en el futuro por su sola voluntad. La norma propuesta es, por tanto, manifiestamente inconstitucional, al extralimitarse en su función atributiva de las competencias de Castilla-La Mancha, que menoscaban e interfieren las del Estado, sin ser necesario para favorecer las suyas, pues no tiene competencia alguna en materia de aguas.

Como hemos señalado, lo establecido en la Ley estatal de 2005 que modificó el Plan Hidrológico Nacional no ofrece cobertura a la Disposición examinada, pues el contenido de aquella siempre estará a disposición del Estado, cosa que no sucede con el Estatuto en virtud de la rigidez que le es inherente, precisamente para salvaguardar el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE).

El tercero de los mandatos, por su conexión, con los dos primeros, debe considerarse también inconstitucional por invasión de las competencias del Estado salvo que se le atribuya un carácter meramente “retórico”, plasmación de una aspiración sentida por la colectividad, pero no vinculante para los órganos competentes de la planificación hidrográfica”.

## **2. Apartado 2: La sustitución progresiva de los recursos procedentes del trasvase Tajo-Segura por los nuevos recursos generados en la cuenca del Segura**

Este apartado establece dos nuevos mandatos cuyo cumplimiento incumbe a los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha (de nuevo “*velarán para que...*”), aunque su verdadero y único obligado sea el Estado. En primer lugar, cualquier nuevo recurso que se genere en la cuenca del Segura (por nuevas infraestructuras de generación, ahorro en la utilización, reutilización, etc.) **se aplicará a la sustitución progresiva de los caudales procedentes del Trasvase Tajo-Segura**. Este mandato se justifica, de nuevo, en otra Disposición Adicional (en este caso, la Primera) de la Ley del Plan Hidrológico Nacional. En segundo lugar, tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha **se procederá** (los poderes públicos obligados, en realidad, solo el Estado, único competente ex artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE) **a la ordenación y reestructuración de los usos del agua de la cuenca del Segura de acuerdo con la oferta de agua disponible en la misma**.

El carácter progresivo —y no automático— de la obligación establecida, condicionada, además, a la efectiva generación de nuevos recursos en la cuenca del Segura no obvian las tachas de inconstitucionalidad que, por idénticas razones a las expuestas en el apartado anterior (imposición de mandatos al le-

gislador estatal en una norma estatutaria), damos por reproducidas.

### **3. Apartado 3: Determinaciones obligatorias a incluir en el Plan Hidrológico de la demarcación hidrológica del Tajo**

Este apartado, en línea con el ambicioso planteamiento que inspira la Disposición Transitoria Primera, establece tres **determinaciones obligatorias** que debe incluir el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo, plan que en estos momentos se elaborara y que habrá de aprobarse y estar vigente en 2009. Primera, habrá de **fijar una dotación (de agua) suficiente a las necesidades y derechos reconocidos a favor de Castilla-La Mancha en la normativa vigente**. Segunda, habrá de **fijar la disminución progresiva de los caudales trasvasables**; Tercera, habrá de **incrementar las reservas no trasvasables** (fijadas actualmente en 240 hm<sup>3</sup>, en el sistema de embalses de Entrepeñas y Buendía) para atender necesidades de la propia cuenca hidrográfica hasta la consecución de las determinaciones anteriores.

En cuanto al contenido de estas determinaciones, cabe observar la indebida atribución de derechos dominicales (sobre aguas) a Castilla-La Mancha (sujeto político carente a estos efectos de personalidad jurídica que sustente esos derechos), atribución subjetiva que denota la vocación externa de la norma, en cuanto mandato dirigido a otros poderes distintos de los instituidos por el Estatuto de Autonomía, esto es, al Estado. Sorprendente es, asimismo, la injustificada "territorialización" de los derechos de uso del agua, como una rediviva y paradójica manifestación de los derechos de riberaneidad, superados en-

tre nosotros hace más de 150 años, incompatibles con el significado del dominio público hidráulico de titularidad del Estado (STC 227/88, F.J. 11).

El origen de la confusión (cuenca cedente” *versus* Castilla-La Mancha) está en la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001 (esa Disposición corresponde, en consecuencia a la Ley de 2005 y no a la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001). En efecto, en ella, tras mencionar la prioridad de la cuenca cedente (Tajo), se refiere a la utilización por Castilla-La Mancha del agua y la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura. Y es evidente que no son términos equivalentes “cuenca cedente” y “Castilla-La Mancha”. Pues este territorio regional pertenece, además de a la del Tajo, a otras seis cuencas hidrográficas intercomunitarias. Admitir que Castilla-La Mancha sea titular de derechos de uso del agua, supone —como queda señalado— “territorializarlos”, sustrayéndolos del régimen general de ordenación y utilización para satisfacción de los intereses generales y la solidaridad interterritorial, competencia del Estado.

Obviando esta importante salvedad, lo cierto es que, de nuevo el Apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera impone obligaciones concretas a los poderes públicos del Estado que impiden el ejercicio libre de sus competencias, al tener que acomodarse al estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto, invadiendo ilegítimamente las competencias estatales, por lo que merece el oportuno reproche de inconstitucionalidad.

#### **4. Apartado 4. Informe preceptivo y determinante de la Junta de Comunidades sobre cualquier trasvase y de-**

### **recho de asignación y utilización preferente de dichos recursos para necesidades de la propia región**

Una vez más este apartado establece una doble atribución a la Junta de Comunidades con invasión manifiesta de las competencias que corresponden al Estado ex artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE. En efecto, cualquier traspase, transferencia, cesión, transacción o intercambio de agua dentro de una misma cuenca o entre cuencas que discurran total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha está sujeta a **informe preceptivo y determinante** de la Junta de Comunidades. La segunda atribución reserva a la Junta de Comunidades el **derecho a ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos para necesidades de la propia región**.

Someter el ejercicio de competencias estatales (gestión del agua en cuencas hidrográficas intercomunitarias, en particular, las autorizaciones sobre trasvases que corresponden a las Cortes Generales o, excepcionalmente, al Gobierno y Ministerio competente) a un **informe previo, preceptivo y determinante** de la Junta de Comunidades constituye una manifiesta invasión competencial del Estado, contraria a la Constitución en los términos que ya hemos recogido al analizar el art. 102.3 de la Propuesta (pues el legislador estatutario no puede impedir, de ninguna manera, el despliegue completo de las competencias del Estado, dado su carácter rígido, en los términos anteriormente comentados), además de infracción del principio de solidaridad interterritorial, razón por la que no volveremos a reiterar los argumentos allí expuestos.

En idéntico menoscabo de las competencias estatales incurre la reserva del derecho a ejercer la asignación y utilización preferente atribuida a la Junta de Comunidades, razón por la que debe tacharse, asimismo, de inconstitucional.

## **5. Apartado 5: Integración con voz y voto de la Junta de Comunidades en los órganos de gestión y control del Traspase Tajo-Segura**

En este apartado, en línea con la directriz que institucionaliza la participación de la Junta de Comunidades en los órganos de gobierno, gestión y planificación de las Confederaciones Hidrográfica, que hemos examinado con anterioridad, establece un nuevo mandato cuyo único destinatario es el Estado. Hasta que se produzca la extinción del Traspase Tajo-Segura, la Junta de Comunidades participará con voz y voto en los órganos permanentes de gestión y control constituidos en relación con el citado traspase en proporción a su extensión territorial. Esto es, el precepto estatutario concreta el ámbito organizativo y la forma en que debe producirse la participación de la Junta de Comunidades, lo que impide o condiciona el margen de discrecionalidad que debe tener el Estado en el ejercicio de sus competencias, en cuanto garante de los intereses generales y, en particular, de la solidaridad interterritorial. Por estas razones, nos remitimos a las consideraciones generales hechas en Apartado I.3.A y a las específicas, recogidas en el Apartado IV, de los preceptos relativos a la participación de la Junta de Comunidades en la política del agua.

Adviértase que, en la actualidad y en el ámbito de la legalidad ordinaria, los órganos de gestión y control del Traspase Tajo-Segura son la **Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura**, la **Confederación Hidrográfica del Tajo** (en cuanto a la gestión y explotación de las infraestructuras del Acueducto desde la toma en el río Tajo hasta su desagüe en el embalse de Talave) y la **Confederación Hidrográfica del Segura** (desde el embalse de Talave). La Comisión ha tenido hasta muy recientemente naturaleza burocrática, al estar integrada

exclusivamente por altos cargos de Ministerio competente y los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas afectadas (Tajo, Júcar, Segura y Sur de España), más el Presidente de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, un organismo autónomo estatal. La Agencia Andaluza del Agua ha sustituido a la Confederación Hidrográfica del Sur, razón por la que su naturaleza ahora es la de un órgano colegiado, con una cierta participación representativa territorio (sobre esta problemática véase EZQUERRA HUERVA, "La organización administrativa del Trasvase Tajo-Segura: manifestaciones y exigencias", en *La ordenación...*, págs. 159-182).

El derecho de representación que la Propuesta reconoce a la Junta de Comunidades solo el Estado puede satisfacerlo. Y es manifiesto que esa concreta imposición impide el despliegue incondicionado de las potestades organizatorias del Estado en el ejercicio de sus competencias constitucionales en materia de aguas (art. 149.1.22.ª CE), en los términos que hemos razonado con anterioridad. De ahí la tacha de inconstitucionalidad que merece.

## **Conclusiones**

**Primera.**—Habida cuenta de que la eficacia de toda argumentación referida al objeto sobre el que versa este análisis depende básicamente de la calidad de los criterios generales sobre los cuales esa argumentación se sustente, reiteramos aquí las conclusiones ya alcanzadas, por vía de tal planteamiento general, en el Apartado I.4.

**Segunda.**—En particular, recordamos la necesidad de partir en dicha argumentación de una lectura crítica de la STC 247/2007 y de cuanto la misma ha dicho sobre los aspectos cardinales de la cuestión que nos ocupa. Par ello, estas conclusiones remiten también a lo mantenido por nosotros en los Apartados 1. 3, A, B, C y D de este documento.

Salvadas las anteriores remisiones, nuestro juicio sobre la constitucionalidad de las previsiones relativas a la materia de aguas que se contienen en la Propuesta de Estatuto de Castilla La Mancha es el siguiente.

**Tercera.**—No se ajustan a la Constitución por invasión de las competencias del Estado e incumplimiento de la función constitucional que incumbe a los Estatutos de Autonomía, en virtud del artículo 147.1 y 2 CE, en los términos que hemos ra-

zonado en los Apartados III a VIII de este análisis, cada uno de los siguientes preceptos:

- 21.1.g);
- 98.3;
- 100.1;
- 100.2;
- 101. 1 y 2;
- 102.1, párrafo tercero;
- 102.2.última frase;
- 102.3;
- 102.4;
- 102.5, segunda frase.
- 102.6, segunda parte;
- 103.1, primera frase.
- 103.1, segunda frase.
- 103.1.a);
- 103.2;
- 103.3;
- 104.2;
- 148.1.d)
- Disposición Transitoria Primera.

**Cuarta.**—Es dudosa la constitucionalidad, salvo interpretación conforme a la Constitución, en los términos que hemos razonado en los Apartados IV a IX de este análisis, cada uno de los siguientes preceptos:

- 101.3;
- 102.1;
- 102.2, primera frase.
- 102.6, primera parte
- 103.1. b) y c)

**Quinta.**—Son conformes a la Constitución, en los términos que hemos razonado en los Apartados IV a IX de este análisis, cada uno de los siguientes preceptos:

- 54;
- 98.1:
- 98.2;
- 100.3;
- 102.1;
- 102.1, primer párrafo;
- 102.5, primera frase;
- 104.1;
- 105.

## **Bibliografía**

– AGUDO GONZALEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007, en particular, págs. 73-118.

– ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, ed. Iustel, Madrid 2007.

– ALVAREZ FERNANDEZ, M., “El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas”, *RAP* 173(2007), págs. 317-353.

– APARICIO PÉREZ, Miguel A. (ed), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, ed. Atelier, Barcelona, 2008.

– ARAGÓN REYES, Manuel, “A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83 (2008), págs. 149-152.

– ARAGÓN REYES, Manuel, “La construcción del Estado autonómico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, (2006), págs. 15-38.

– BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, (2006), págs. 39-54.

- 
- CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco, "Sí pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79 (2007), págs. 33-45.
  - CARBALLERIRA RIVERA, M.T. "El reparto competencial en materia de aguas", en GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas, 2007, págs. 273-300.
  - CARO-PATON CARMONA, I., "Aguas y cuenca del Duero", en *Derecho Público de Castilla y León*, ed. Lex Nova. Valladolid, 2008.
  - CLAVER VALDERAS, J.M., "Aspectos jurídicos de la gestión y explotación del Trasvase Tajo-Segura", en Fanlo Loras (Director), *La ordenación jurídica del Trasvase Tajo-Segura*, FIEA, Murcia, 2008, págs. 185-242.
  - CRUZ VILLALÓN; Pedro, "La reforma del Estado de las Autonomías", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 2, (2006), págs. 77-99.
  - DE LA CUADRA SALCEDO JANINI, "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72 (2004), págs. 135-162.
  - DÍEZ-PICAZO, Luis María, "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78 (2006), págs. 63-75.
  - DÍEZ-PICAZO, Luis María, "De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caa-maño", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81 (2007), págs.63-70.

– EMBID IRUJO, A., “Aspectos territoriales del derecho al agua. El caso de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (2006)”, en págs. 185-220, en A. EMBID IRUJO (Director), *El Derecho al Agua*, Thomson-Aranzadi y Gobierno de Aragón, Cizur Menor, 2006.

– EMBID IRUJO, A., “Informe de España”, en *Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales*, Zaragoza, 2008, texto reprografiado.

– EMBID IRUJO, A., “La estructura del Estado y la Administración hidráulica”, en EMBID IRUJO, A. y otros, *El Derecho de Aguas en Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado*, Thomson-Aranzadi, 2008, págs. 27-52.

– EMBID IRUJO, A., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en A. EMBID IRUJO (Director), *Agua y territorio (Consideración especial Estatutos Autonomía)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, págs. 13-80.

– EMBID IRUJO, A., voz “Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas”, A. EMBID IRUJO (Director), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007, págs. 331-356.

– EZQUERRA HUERVA, A., “La organización administrativa del Trasvase Tajo-Segura: manifestaciones y exigencias”, en *La ordenación jurídica...*, págs. 159-182.

– FANLO LORAS, A., “Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer”, RAP 169(2006), págs. 282-295.

- FANLO LORAS, A., "El Trasvase Tajo-Segura y su instrumentación jurídica: naturaleza, significado y alcance del título legal de reconocimiento", en *La ordenación...*, págs. 25-94.
- FANLO LORAS, A., *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, FIEA, Murcia, 2007.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomático? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre Estatuto de Autonomía d la Comunidad Valenciana)*, ed. Thomson-Civitas, Cuadernos Civitas, Madrid, 2008.
- GARRORENA MORALES, A., "El Derecho de Aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía", *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, 18 (2006), págs. 77-104.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel (ed.), *La reforma del Estado Autonomático*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía", *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 2004.
- LOPEZ MENUDO, F., "Agua y territorio", *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, págs. 46-82.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración del Estado en España*, ed, Iustel, Madrid, 2006.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Los derechos de los ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía", VV. AA., *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 2007, págs. 55-82.

– ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2005.

– ROIG MOLÉS, Eduard, "La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm., 3 (2006), págs. 149-185.

– SANTAMARIA PASTOR, J.A., "La modificación/extinción del título legal de reconocimiento del Traspase Tajo-Segura. Hipótesis de responsabilidad del Estado-legislador", en *La ordenación...*, págs. 347-361.

– SASTRE BECEIRO, M., "Nuevas propuestas estatutarias españolas en materia de aguas. Análisis crítico", *Working Paper n.º 38*, Madrid, junio 2007, Fundación de Estudios de Regulación.

– SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

– VIVER PI-SUNYER, Carles, "En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm.1, (2005), págs. 97-130.

# **Apéndice. Disposiciones relevantes sobre aguas en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha**

(IX Legislatura, Congreso de los  
Diputados, Serie B, Propositiones  
de Ley, núm. 18-1, 11 de abril  
de 2008).

## **Preámbulo**

(...)

También se asumen, tras reclamarlas con plena responsabilidad, la competencia y gestión de actividades y recursos, especialmente los hídricos, cuya asunción autonómica es más conveniente para su promoción y sostenibilidad.

## **Artículo 21. Contenido de los derechos económicos y sociales**

La Junta de Comunidades, con el fin de garantizar en su territorio la plena eficacia de los principios rectores de la política social y económica contenidos en la Constitución Española y el presente Estatuto reconoce, en el marco de sus competencias y en los términos que establezca la legislación autonómica, los siguientes derechos:

- j) Derecho a un uso preferente de sus recursos hídricos de forma que posibilite su disponibilidad plena para atender a sus necesidades de consumo humano, al desarrollo eco-

nómico y social, a la sostenibilidad del medio ambiente y a la preservación de nuestro entorno natural.

## **Sección 1ª. La política del agua**

### **Artículo 98. El derecho al agua**

1. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a disfrutar del agua y del desarrollo económico que procura este recurso natural y el deber de hacer un uso responsable y sostenible del mismo.
2. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a la implantación en todos los municipios de su territorio de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en las condiciones que establezca la ley.
3. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho al uso preferente de los recursos hídricos de su territorio para consumo humano, desarrollo económico e industrial, agrícola y ganadero, así como para el sostenimiento medioambiental y para cualquier otro objetivo que forme parte del ámbito de sus intereses.

### **Artículo 99. La protección de los recursos hídricos.**

1. La Junta de Comunidades desarrollará los instrumentos necesarios para proteger el agua frente a cualquier forma de contaminación y velará por su uso sostenible y por la reserva de las masas de agua necesarias para el mantenimiento de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna, especialmente de aquéllas calificadas en situación de riesgo o en peligro de extinción.

2. Asimismo velará para que cualquiera que sea el uso del agua, su reintegración al ciclo hídrico se haga en las condiciones exigibles de calidad ambiental.

### **Artículo 100. La disponibilidad del recurso**

1. Corresponde a los poderes públicos de Castilla-La Mancha en los términos del presente Estatuto y de acuerdo con la Constitución Española, con la legislación estatal y con la normativa comunitaria aplicables y conforme al principio de unidad de cuenca, velar para evitar cualquier transferencia de agua de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que perjudique los intereses de Castilla-La Mancha y remover cualquier obstáculo que impida la consecución de los objetivos previstos en el artículo 98 del presente Estatuto, atendiendo a criterios de sostenibilidad y de garantía de los derechos de los castellanomanchegos.
2. La Junta de Comunidades participa con el resto de los poderes públicos en la planificación de los recursos de las cuencas hidrográficas que discurren por Castilla-La Mancha con arreglo a criterios de proporcionalidad, en los términos establecidos en la legislación estatal.
3. Dicha planificación garantizará la disponibilidad de agua para todos aquellos proyectos que conduzcan al crecimiento y la equiparación con los demás territorios del Estado.

### **Artículo 101. Competencias sobre aguas intracomunitarias**

1. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva las cuencas de aguas intracomunitarias, la gestión y protección de los recursos hídricos y ecosistemas acuá-

ticos y terrestres vinculados al agua y la ordenación del aprovechamiento de dichos recursos en el marco de la planificación hidrológica estatal de la demarcación hidrográfica correspondiente.

2. La Junta de Comunidades tiene atribuida, de forma exclusiva en las cuencas de aguas intracomunitarias y en el marco de la planificación hidrológica estatal de la demarcación hidrográfica correspondiente, la gestión de los programas de medidas y de seguimiento encaminados a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos para las mismas.
3. Asimismo la Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la competencia en materia de aguas minerales y termales.

### **Artículo 102. Competencias en cuencas hidrográficas intercomunitarias**

1. La Junta de Comunidades interviene en el proceso de planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias que afectan a su territorio, y en concreto en las de los ríos Tajo, Júcar, Guadiana, Segura, Guadalquivir, Ebro y Duero.

La Junta de Comunidades aporta las previsiones de demanda de agua de los distintos sectores de actividad dentro del territorio de Castilla-La Mancha en el horizonte de dicha planificación.

La Junta de Comunidades participa junto con la Administración General del Estado y las demás Comunidades Autónomas implicadas en la propia cuenca hidrográfica, en

- la adopción de decisiones de asignación o reserva de los recursos hídricos disponibles a las demandas planteadas. Dicha participación comprende también aquellas demarcaciones cuyas aguas discurren fuera del territorio español.
2. La Junta de Comunidades dispondrá de forma efectiva de las reservas de recursos hídricos que se establezcan, con arreglo a la legislación estatal, en la planificación hidrológica del Estado para demandas futuras en el ámbito de sus competencias. En el procedimiento de otorgamiento de concesiones con cargo a dichas reservas participa la Junta de Comunidades mediante la emisión de informes preceptivos.
  3. La Junta de Comunidades emitirá un informe previo, preceptivo y determinante ante cualquier trasvase, cesión, transferencia, transacción o cualquier modo de intercambio de aguas tanto públicas como privadas dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas de la Comunidad Autónoma que se plantee y que afecte a los cauces, recursos o infraestructuras que discurren total o parcialmente dentro de su territorio.
  4. La Junta de Comunidades se reserva el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos hidrográficos para atender necesidades de Castilla-La Mancha.
  5. La Junta de Comunidades tiene atribuida la competencia ejecutiva sobre el dominio público hidráulico en los términos establecidos en la legislación estatal. En todo caso compete a la Junta de Comunidades la intervención administrativa de los vertidos en aguas superficiales y subterráneas dentro de su ámbito territorial.

6. La Junta de Comunidades podrá suscribir convenios de colaboración con la Administración General del Estado para gestionar los aprovechamientos de aguas presentes en su territorio. Igualmente podrá suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión de las cuencas hidrográficas de las que forma parte Castilla-La Mancha.

**Artículo 103. Competencias de participación en los órganos de dirección, planificación y gestión de las cuencas hidrográficas**

1. La Junta de Comunidades participa, junto con la Administración General del Estado y las restantes Comunidades Autónomas implicadas, en los órganos de dirección de las cuencas hidrográficas intercomunitarias que le afectan, de acuerdo a los principios de proporcionalidad y equilibrio territorial y en los términos establecidos en la legislación estatal. En todo caso la Junta de Comunidades dentro de su ámbito territorial tiene atribuida la competencia ejecutiva sobre:
  - a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
  - b) La ejecución y explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.
  - c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.
2. Tendrán sede en Castilla-La Mancha los órganos administrativos de planificación y gestión de las cuencas hidrográficas del Tajo, del Júcar, del Guadiana, del Segura y del Guadalquivir.
3. La Junta de Comunidades participa en los órganos estatales

de planificación y gestión de estos recursos que afecten a su territorio de acuerdo a los principios de proporcionalidad y equilibrio territorial, y según lo establecido en la legislación estatal.

#### **Artículo 104. Competencias sobre obras hidráulicas.**

1. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la planificación, ejecución y explotación de las obras hidráulicas públicas de interés autonómico incluyendo en todo caso las relativas a los planes de regadío, de abastecimiento de agua potable a poblaciones y de saneamiento y depuración de sus aguas residuales.
2. Corresponde a la Junta de Comunidades la participación en el procedimiento de declaración y en la planificación de las obras hidráulicas de interés general que se emplacen en su territorio de acuerdo a la legislación del Estado en los siguientes términos:
  - a) Cuando dichas obras afecten únicamente a Castilla-La Mancha corresponderá a la Junta de Comunidades la ejecución y explotación de las mismas, así como de las reservas de recursos y concesiones de aprovechamiento.
  - b) Si las obras afectasen o hubiesen afectado también a otras Comunidades, corresponderá a la Junta de Comunidades la participación en los órganos que se constituyan para el seguimiento de su ejecución y explotación.

#### **Artículo 105. La Agencia del Agua de Castilla-La Mancha**

La Agencia del Agua de Castilla-La Mancha es el instrumento para el ejercicio de las competencias que le sean encomendadas

de entre aquéllas que la Junta de Comunidades tiene atribuidas en el presente Estatuto.

### **Artículo 148. Medio ambiente y espacios naturales**

1. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma compartida la competencia en materia de medio ambiente, así como la preservación de los ecosistemas y las especies que los habitan. Dentro de este reparto competencial le corresponde de forma exclusiva en todo caso:
  - d) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en aguas superficiales y subterráneas de Castilla-La Mancha que no pasen por otra Comunidad Autónoma. Asimismo le compete la intervención administrativa sobre los vertidos efectuados en el resto de las aguas superficiales y subterráneas.

### **Disposición transitoria primera**

1. Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 11 /2005, de 22 de junio, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que en todo caso se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y los plazos referidos al buen estado ecológico de las aguas superficiales establecidos por la Directiva Marco de Aguas. Se deberá garantizar que el río Tajo y los espacios am-

bientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados.

2. En cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley del Plan Hidrológico Nacional que establece la sustitución progresiva de los caudales procedentes del Trasvase Tajo-Segura los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que éste sea el fin al que se aplique prioritariamente cualquier recurso generado en la cuenca hidrográfica receptora, tanto por las nuevas infraestructuras de generación de agua como por las que supongan un ahorro en la utilización de la misma, así como para que se produzca con carácter inmediato a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha la ordenación y reestructuración de los usos del agua, especialmente el regadío, de acuerdo a la oferta de agua disponible en la cuenca hidrográfica del Segura.
3. El nuevo Plan Hidrológico de la cuenca hidrográfica del Tajo, que deberá estar aprobado en el año 2009, fijará la dotación suficiente a las necesidades y derechos reconocidos a favor de Castilla-La Mancha por la normativa vigente en el momento de la entrada en vigor de este Estatuto, la disminución progresiva de los caudales trasvasables, así como el incremento de las reservas no trasvasables para atender las necesidades de la propia cuenca hidrográfica hasta la consecución de los objetivos anteriormente enunciados.
4. La Junta de Comunidades emitirá un informe preceptivo y determinante sobre cualquier propuesta de trasvase, transferencia, cesión, transacción o intercambio de agua

dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas que utilice infraestructuras o afecte a cauces que discurran total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha, reservándose el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos para atender necesidades de la propia región.

5. Hasta tanto se produzca la definitiva extinción del Traspase Tajo-Segura la Junta de Comunidades participará con voz y voto en los órganos permanentes de gestión y control constituidos en relación con el citado trasvase en proporción a su extensión territorial.

En los últimos años se está llevando a cabo en España un proceso de reformas estatutarias que, entre muchos otros aspectos, inciden de forma directa sobre la gestión y administración del agua.

Partiendo de una situación inicial de ambigüedad en el texto constitucional, y de una cierta heterogeneidad interpretativa en los distintos Estatutos respecto a la consideración de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, parecía razonable que se utilizase la experiencia adquirida desde la aplicación de la Ley de Aguas de 1985 para perfeccionar y, en su caso, redefinir el marco global al que debía ceñirse un asunto de tan capital importancia.

El camino adoptado no ha sido ese. Con el mismo ambiguo esquema constitucional de 1978, pero en unas circunstancias sociopolíticas bien distintas de aquellas, las actuales propuestas de reformas estatutarias han optado en general por recabar para sí una mayor capacidad de intervención sobre las aguas, han forzado una territorialización de los recursos hídricos por completo ajena a la tradición española del último siglo y a las modernas tendencias internacionales, cuando no, directamente, han adoptado decisiones claramente reservadas a la competencia exclusiva del Estado.

En estas circunstancias, en ausencia de un dibujo previo del esquema global, existe un riesgo cierto, hoy manifiesto, de inconsistencia e incompatibilidad, en mayor o menor grado, tanto de las normas estatutarias con la Constitución como de éstas entre sí.

No se trata, como a veces se ha dicho, de la emergencia de un nuevo modelo sobre la ordenación del agua en España, distinto del vigente pero conceptualmente viable. Se trata más bien de un proceso desordenado de superposición de iniciativas y de voluntades políticas locales, asistemáticas y heterogéneas, ceñidas a ámbitos territoriales reducidos, y en interés exclusivo de esos ámbitos, que con frecuencia colisionan entre sí y que, sin cuestionar abiertamente el modelo vigente, lo debilitan y distorsionan impidiendo de hecho conformar un marco global estable, viable, seguro y bien fundamentado. Y ello no se ciñe tan solo a una pugna entre comunidades autónomas por adquirir mayores cuotas de jurisdicción sobre las aguas. Es el mismo núcleo de la competencia unitaria estatal sobre las aguas, el corazón de la autoridad del Estado para disponer de los recursos del país, el que se ve directamente menoscabado.

En un contexto tan complejo y problemático como este, el libro que ahora ve la luz resulta de extraordinaria oportunidad, y no porque aborde una cuestión de la mayor actualidad, hoy candente para la opinión pública, sino porque, al contrario, parte de esta actualidad para alejarse reflexivamente de ella, adquirir distancia y perspectiva, y proponer una reflexión jurídica serena y extraordinariamente penetrante sobre estas cuestiones.

Enfocado de forma general, y con referencia detallada al caso de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha, con un enfoque constructivo, desde posiciones científicas rigurosas, y lejos de una visión adversa o lesiva para nadie, es este un momento idóneo para la reafirmación de aquello que ha contribuido positivamente a hacer progresar y unir a los pueblos en torno al agua, y para la reconsideración y descarte de aquello que los ha empobrecido y desunido. Esa es la intención con la que se realiza este libro.