

# EL APODERAMIENTO AUTONÓMICO DE LAS AGUAS, UN DESAFÍO A LA SOLIDARIDAD HÍDRICA

**Mariano Vivancos**

*Profesor de Derecho Constitucional. Universitat de València*



# EL APODERAMIENTO AUTONÓMICO DE LAS AGUAS, UN DESAFÍO A LA SOLIDARIDAD HÍDRICA

---

## Sumario

**I. INTRODUCCIÓN. DEL “AGUA ES DE TODOS” AL “AGUA ES NUESTRA”. – II. REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS. – III. CARTAS DE DERECHOS Y AGUA. – IV. REGULACIONES ESTATUTARIAS RELATIVAS A LOS TRASVASES. – V. APODERAMIENTO AUTONÓMICO DE COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE EL AGUA O LAS OBRAS HIDRÁULICAS. – VI. CONCLUSIONES. A MÁS APODERAMIENTO, MENOS SOLIDARIDAD HÍDRICA. – TABLA DE JURISPRUDENCIA. – BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN. DEL “AGUA ES DE TODOS” AL “AGUA ES NUESTRA”**

A pesar del tratamiento diferenciado de la gestión y del distinto grado y alcance en la asunción autonómica de competencias en materia de aguas, las nuevas *reformas territoriales* persiguen, en términos generales, consolidar un apoderamiento autonómico más intenso y preciso sobre las mismas, aún a costa de las singulares y específicas atribuciones que tiene constitucionalmente encomendadas el Estado. En efecto, tal pretensión habría terminado por socavar no sólo la posición del Estado sobre la “*política del agua*” sino de delimitar negativamente el territorio sobre el que éste ejerce sus competencias, provocando una vez más su indeseada *fragmentación*. Una tesis, por cierto, que han defendido en España, con magistral acierto los profesores SOSA y FUERTES (2011), precisamente a partir de cuatro “*relatos*” autonómicos, uno de los cuáles se corresponde con el del agua del que no me resisto a reproducir un breve fragmento:

*“Revueltas bajan las aguas de los ríos. El curso de las sucesivas reformas*

*legales ha enturbiado la administración de esta riqueza natural. No resulta ya ni fácil ni transparente la gestión de sus cauces. En los últimos tiempos se ha complicado en exceso y, lo que es peor, se han azuzado enfrentamientos agrios.*

*(...) El régimen jurídico de las aguas podría haber discurrido por otros cauces. No tenía por qué haber derivado en la laguna negra de los conflictos actuales. El relato del agua podría haber sido muy distinto. Ni tan turbio ni, por supuesto, tan encrespado" (SOSA y FUERTES, 2011:120).*

No hay que olvidar, sin embargo, que el agua constituye un recurso natural, unitario e indivisible por naturaleza, que no solo es de titularidad estatal sino que forma parte de su dominio público y, como consecuencia, el Estado tiene la obligación constitucional de velar por su uso racional, de conformidad al principio de solidaridad colectiva.

Igualmente, constitucionalmente se reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre la "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos", cuando las aguas discurran por más de un territorio. Sin embargo, el reciente proceso de reformas estatutarias, lejos de respetar dichas premisas, muestra una deriva peligrosa hacia posiciones cada vez más explícitas de apropiación territorial de las aguas [fenómeno que no ha dudado en calificar el profesor GALLEGO ANABITARTE de "nuevo sistema ribereño territorial" (2006:47)] y, por consiguiente, de menoscabo de la autoridad y capacidad rectora e integradora del Estado. Este se ha visto desapoderado de sus funciones básicas, que no son otras que la legislación y la planificación, y de los medios necesarios para garantizar, eficazmente, la solidaridad hidráulica, cuya apoyatura jurídico-constitucional aparece concretada en un importante número de manifestaciones<sup>1</sup>.

Esta dinámica expansiva ["El agua se invoca como derecho, el poder autonómico se utiliza como arma para apropiarse de los ríos, exigir caudales o impedir trasvases", según SOSA y FUERTES (2012:160)] y de "blindaje" de los techos competenciales autonómicos en materia de aguas, ha ocupado una gran atención doctrinal (LÓPEZ MENUDO, 2007; SASTRE, 2007; MARTÍNEZ SOSPEDRA, 2010; SOSA y FUERTES, 2011) generando a su vez una conflictividad sin precedentes y residenciando las soluciones finales nuevamente en la justicia constitucional.

---

<sup>1</sup> SASTRE las ha concretado y sistematizado, al señalar las siguientes, a saber: "los artículos 2 (solidaridad entre nacionalidades y regiones), 45.2 (solidaridad colectiva), 138 (solidaridad entre los entes territoriales del Estado), 156 (solidaridad económica entre Comunidades Autónomas) y 158 (corrección de los desequilibrios territoriales)". Sin olvidar que, la solidaridad hídrica viene, a su vez, "íntimamente ligada con la igualdad (artículos 9 y 10 CE) que nuestra Carta Magna quiere que sea "real y efectiva" entre los individuos y los grupos que la integran (artículo 9.2 CE) y que, concretamente, en lo que respecta a la organización territorial del Estado debe llegar a su "realización efectiva" (artículo 138 CE)" (2007: 34).

En unos casos, el ímpetu reformista ha trasgredido el marco constitucional, por lo que alguna de ellas han sido expulsadas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, en otros casos, y pese a encontrarnos con fallos favorables a los Estatutos recurridos, resulta muy controvertido defender que su regulación sea respetuosa con el modelo constitucional vigente de distribución territorial en materia de aguas y obras hidráulicas.

## II. REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS

En España, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agua, al igual que en el resto de materias, deriva del juego de la "doble lista" de los arts. 148 y 149 CE. El primero, como límite de las competencias susceptibles de ser asumidas por los territorios autonómicos de "vía lenta" (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja), posibilitando las competencias relativas a obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y, más en particular, sobre los proyectos, construcción y explotación de los "aprovechamientos hidráulicos" (art. 148.1.10<sup>2</sup> CE). El segundo, como límite máximo de las competencias susceptibles de ser asumidas por las "nacionalidades históricas" (Euskadi, Cataluña y Galicia) y asimiladas (Andalucía, Comunitat Valenciana, Canarias y Navarra), sensiblemente más generoso que el anterior, al posibilitar la asunción de competencias sobre "aprovechamientos" y, además, atribuciones en legislación, ordenación y concesión de "recursos hidráulicos", en los casos en que las aguas discurran exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 149.1.22<sup>3</sup> CE).

El modelo constitucional, en cuanto al esquema de reparto en el tema de las aguas, descansa, a su vez, sobre dos pilares "el criterio del territorio y el del interés; dos criterios de naturaleza heterogénea y, por tanto, imposibles de fundir en un criterio único". Para LÓPEZ MENUDO, "la predominancia del criterio territorial es evidente por su mismo carácter general y la universalidad de sus contenidos y funciones frente al criterio del interés, conectado sólo con la construcción de obras públicas si nos atenemos a lo que taxativamente dice la Constitución" (2007: 47).

<sup>2</sup> Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre "los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma" respectiva. La LO 9/1992, de 23 de diciembre (BOE núm. 308 de 24 de diciembre de 1992, pp. 43863-43867), habilitó la ampliación competencial de los Estatutos de "vía lenta" hasta el punto de superar los límites consignados por el art. 148 CE, lo que equivalía equipararlas al resto de territorios.

<sup>3</sup> 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".

Si a comienzos de los años 90 este *diferencialismo* territorial, en lo que se refiere a las competencias y gestión autonómica sobre el agua, será legalmente<sup>4</sup> superado; nuevamente, las reformas territoriales, buscarán acogerse al mismo a costa del criterio constitucional de unidad de gestión del recurso hidráulico<sup>5</sup> o “supraterritorialidad hídrica”<sup>6</sup> en cuya construcción doctrinal ha participado activamente la justicia constitucional (STCs 227/1988; 30 y 32/2011).

Primero, con ocasión del modelo resultante de administración del agua, una cuestión que terminará siendo residenciada en el Constitucional<sup>7</sup> y que “*supuso una clara ruptura de la identificación entre la unidad de cuenca y el principio de “gestor único” (CARO-PATÓN, 2012). Más tarde, con ocasión de una reinterpretación de la gestión unitaria de las cuencas hidrográficas a partir de la asunción de la cuenca del Guadalquivir por el Estatuto andaluz (LO 2/2007, de 19 de marzo<sup>8</sup>) y que servirá de modelo al castellano-leonés (LO 14/2007, de 30 de noviembre<sup>9</sup>) para hacer lo propio con el Duero<sup>10</sup>. “El problema consiste, pues, en si es constitucionalmente posible acomodar el modelo de reparto competencial a*

<sup>4</sup> Tras la aprobación de la LO 9/1992, no tiene sentido hablar de dos niveles diferenciados en cuanto a la gestión del agua ya que éstos se equipararon al incluir, entre las competencias exclusivas transferidas a las Comunidades Autónomas de “*vía lenta*” la “*ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*”.

<sup>5</sup> Hasta la trasposición de la Directiva del Agua, la unidad administrativa de gestión en España se denominaba cuenca hidrográfica y, tras ella, ha pasado a denominarse demarcación geográfica. La cuenca hidrográfica abarca la superficie de terreno por el que transcurre un río en su totalidad, desde su nacimiento hasta su desembocadura y, en función de si son uno o más los territorios por los que las aguas discurran pueden calificarse de “*intraterritoriales*” o “*interterritoriales*”. La demarcación geográfica está formada por una o varias cuencas hidrográficas vecinas, así como por las aguas de transición, subterráneas y costeras que se asocian a dichas cuencas; pudiendo ser calificadas de interterritoriales o intraterritoriales, atendiendo a los intereses de las diferentes Comunidades Autónomas de la Cuenca.

<sup>6</sup> Para Antonio Fanlo, “*ínsito en la Constitución el criterio de supraterritorialidad hídrica y adoptado por la Ley de Aguas de 1985 el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de reparto de las competencias entre el Estado y comunidades autónomas, la gestión por cuencas ha sido asumida por distintas declaraciones y textos normativos internacionales (Carta Europea del Agua, 1967; Directiva Marco del Agua, 2000; Carta de Zaragoza, 2008)*” (2012). Actualmente, la normativa básica estatal se recoge en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que refundió con otras disposiciones aplicables el contenido de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, vigente hasta el 25 de julio de 2001.

<sup>7</sup> Tanto los recursos de inconstitucionalidad núms. 824, 944, 977, 987 y 988/1985 como los conflictos positivos de competencia 995/1986, 512, 1208/1987, promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo; fueron resueltos por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que fijaría criterios claros de reparto de competencias en materias de aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

<sup>8</sup> BOE núm. 68 de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909.

<sup>9</sup> BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007, pp. 49486-49505.

<sup>10</sup> Esta cuestión es analizada con detalle en el cuarto de los capítulos del presente trabajo.

*las características singulares de cada cuenca, o por si el contrario hay que estar a un criterio presidido por la uniformidad” (LÓPEZ MENUDO, 2008:476-477). Este nuevo conflicto constitucional (resuelto tras las STCs 30 y 32/2011) se ha decantado a favor de la “unidad de gestión” que supone, como señala CAROPATÓN, que “cualquier decisión en la materia, sea quien sea la autoridad que la adopte (estatal, autonómica o local), ha de subordinarse a su compatibilidad con los criterios de gestión de la cuenca” (2012).*

El modelo constitucional queda así, finalmente, configurado a partir de la gestión unitaria de las cuencas hidrográficas. Lo que nos reconcilia con nuestra tradición histórica (SASTRE, 2007:3; y SOSA y FUERTES, 2011:120-126) y hacen de las Confederaciones Hidrográficas<sup>11</sup> la “institución idónea” para gestionar los recursos hidráulicos de conformidad al principio de solidaridad interterritorial (CARRILLO, 2010:68). Por último, no debe olvidarse que, al margen de las funciones de gestión<sup>12</sup> que corresponden a las Confederaciones Hidrográficas, el Estado se reserva importantes competencias de carácter legislativo sobre los recursos hidráulicos (sin ir más lejos, la aprobación de la Ley de planificación hidrológica<sup>13</sup>) que derivan de una precisión frecuentemente olvidada: “*todos los cursos del agua pertenecen a la Nación, cualquiera que sea la autoridad que tenga encomendada la gestión ordinaria*” (SASTRE, 2007: 18).

### III. CARTAS DE DERECHOS Y AGUA

*“La profusión de declaraciones sobre el agua en el proceso (...) de reformas estatutarias, ya sea a título de derechos subjetivos o de principios rectores de la política autonómica, es bien expresiva del auge alcanzado por la preocupación*

---

<sup>11</sup> FANLO LORAS (2012) ha destacado que las “confederaciones hidrográficas, organismos estatales que, integran en sus órganos de gobierno, gestión y planificación a todos los interesados en la gestión del agua” se han convertido no sólo en la “Administración del agua de las comunidades autónomas” sino que “la integración en sus órganos es la forma más directa que tienen las comunidades autónomas de participar en la gestión del agua”. Esta participación autonómica se produce “a través de diferentes cauces institucionales, como son el Consejo del Agua de la Cuenca (art. 35 TR-LA), la Junta de Gobierno (art. 27 TR-LA) y el Comité de Autoridades Competentes (art. 36 bis TR-LA), y en los proyectos de trasvases por medio del Consejo Nacional del Agua (art.20)”. Como señala SASTRE, “en todos estos órganos hay representantes de las Comunidades Autónomas que pueden emitir su parecer ante cualquier propuesta de trasvase que afecte a la cuenca” (2007: 32).

<sup>12</sup> Elaboración, seguimiento y revisión de la planificación hidrológica; administración y control de los recursos y aprovechamientos hidráulicos; y gestión de las obras de interés general o que afecten a más de un territorio.

<sup>13</sup> SASTRE destaca que “la solidaridad hidráulica constituye uno de los objetivos generales de la Ley del Plan Hidrológico Nacional” (2007:35), que en su art. 2.1 señala: “Son objetivos de la presente Ley (...) c) Lograr el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, en aras a conseguir la vertebración del territorio nacional. D) Optimizar la gestión de los recursos hídricos, con especial atención a los territorios con escasez, protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.

por las aguas (...)” como ha señalado LÓPEZ MENUDO (2007:61). Hasta cuatro reformas territoriales diferenciadas (Comunitat Valenciana, Andalucía, Aragón y Castilla y León) y dos más, proyectadas pero finalmente inconclusas (Castilla-La Mancha y Canarias), incorporan, con diferentes variables, en sus Estatutos el derecho de los ciudadanos al agua en cantidad y calidad adecuadas no sólo para el consumo humano sino, también, para el desarrollo de sus actividades económicas y sociales.

En la primera de las reformas estatutarias en ser aprobadas, se contempla un genérico derecho, concretado en el art. 17.1 del Estatuto valenciano<sup>14</sup> (LO 1/2006, de 10 de abril<sup>15</sup>), a disponer del “abastecimiento suficiente de agua de calidad”; será, sin embargo, una de sus concreciones más específicas, la reivindicación de los “excedentes” (sobrantes) de otros territorios, lo que generará la primera de las controversias judiciales-constitucionales, que pronto adquirirá visos de conflicto intergubernamental.

Por su parte, el art. 28 del nuevo Estatuto andaluz<sup>16</sup> no sólo garantiza genéricamente tal derecho, vinculándolo a un “medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable” sino que también incorpora, como principio rector de las políticas públicas, la garantía de la calidad del agua<sup>17</sup>. Hasta un tercer Estatuto de los vigentes, en este caso el aragonés (LO 5/2007, de 20 de abril<sup>18</sup>), reconocerá en su art. 19 el derecho al abastecimiento de agua de calidad.

El Estatuto castellano-leonés, de forma confusa con sus atribuciones, camufla en su art. 75.5<sup>19</sup> un principio rector que debe informar la acción política del territorio,

<sup>14</sup> Artículo 17.1 EACV: “Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y las ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley”.

<sup>15</sup> BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006, pp. 13934-13954.

<sup>16</sup> Artículo 28. EA: “1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. 2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. 3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.

<sup>17</sup> Artículo 37 EAR. “Principios rectores. 1. Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:

(...) 20.º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire”.

<sup>18</sup> BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007, pp. 17822-17841.

<sup>19</sup> Artículo 75.5 EACL: “Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del



como “*garantía (de “defensiva” la ha calificado LÓPEZ MENUDO, 2007: 63) del abastecimiento del agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses*”.

Por último, cabe hacer una referencia a los proyectados Estatutos castellano-manchego y canario. El primero, incorporaba en su art. 21<sup>20</sup> un principio rector que no sólo establecía el uso preferente de los recursos hídricos sino que tenía su correlato en cuanto a la atribución de competencias en el art. 98.3, al establecer “*el derecho al uso preferente de los recursos hídricos de su territorial*”. Por su parte, la fracasada reforma canaria, siendo tributaria del esquema estatutario andaluz, proclama también como objetivo básico de la Comunidad Autónoma “*la adecuada gestión del agua*”<sup>21</sup>, a pesar de tratarse como se ha destacado de “*una interterritorialidad lógicamente de menor alcance por mor de la insularidad*” (LÓPEZ MENUDO, 2007: 66).

Como puede observarse, las diferencias entre los derechos contemplados en los Estatutos mencionados son muy notables. En todo caso, y aunque pueda parecer prematuro, es razonable pensar que la articulación legal que se haga por parte de los poderes públicos autonómicos respecto de la garantía asociada al derecho al agua, justificativa del derecho, no estará exenta de dificultades.

Los casos valenciano y aragonés representan las diferencias más extremas entre ambas regulaciones de derechos. En el caso valenciano, el derecho aparece “*directamente vinculado a la competencia autónoma sobre calidad del agua y abastecimiento del recurso*” y, además, “*no supone alteración de la competencia estatal (...) ni alteración alguna de la capacidad conformadora del legislador estatal*” (MARTÍNEZ SOSPEDRA, 2010:93). SOSA y FUERTES, a su vez, matizan las diferencias del caso aragonés respecto al primero: “*una, que es un derecho que tienen los aragoneses y dos, que en lugar de reconocer un derecho a los excedentes, se prevé que los poderes públicos deben “velar para evitar las transferencias”* (2011:161). Cuestión que analizaremos con detalle más adelante.

La doctrina pronto señalará las carencias de su configuración como auténtico “*derecho subjetivo*” (GONZÁLEZ-VARAS, 2005). Incluso se llegará a señalar

---

*abastecimiento del agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellano-leoneses*”.

<sup>20</sup> Artículo 21. J): “*Derecho a un uso preferente de su 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*”.

<sup>21</sup> Artículo 7/3 (nuevo). Principios rectores de las políticas públicas.

“*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de sus competencias, orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos anteriores, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:*

(...) r) *El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire*”.

que, tales previsiones, *“carecen de otra fuerza y eficacia que la meramente testimonial, volitiva o programática, en la medida en que se proyectan sobre determinaciones que, materialmente, se integran en el ámbito de regulación de la propia competencia estatal, en los términos y por los organismos previstos en la legislación estatal”* (MESTRE, 2007:1090). Pronunciándose la doctrina constitucional en términos muy similares. Primero, a través de las STCs 247/2007 y 249/2007 recaídas en los recursos de inconstitucionalidad (núms. 7288-2006 y 7289-2006) interpuestos por los gobiernos de Aragón y por la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha contra el texto valenciano (según se vea, la primera o última de las más recientes reformas estatutarias); y segundo, a través de la STC 110/2011, que desestima la impugnación que del Estatuto aragonés a partir del recurso de inconstitucionalidad núm. 6546/2007, interpuesto por el Gobierno de la Rioja. Ambas sentencias, desestimatorias, materializan la doctrina general del Tribunal Constitucional respecto de las Cartas de Derechos (ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2010: 167-188; ROSADO VILLAVARDE, 2011:5) y, en particular, respecto a los derechos sobre el agua.

A estos últimos, que mantendrán su constitucionalidad, se les privará de cualquier eficacia al verse despojados de valor normativo. MARTÍNEZ SOSPEDRA habla de una *“cláusula apariencial”* que perseguiría un *“efecto-demostración”* (2010:93). Su configuración, lejos de situarse en la esfera de los *“derechos subjetivos”*, aparece expresada como un mandato de actuación (de *“principios rectores”* habla la sentencia) dirigido a informar la actuación de los poderes públicos en el ámbito de sus competencias. Su desarrollo legal aparece anudado a las competencias propias y específicas de cada territorio. En el caso de Aragón, las competencias sobre aguas se recogen en el art. 72 EAR y no se limitan a las que se proyectan sobre el Ebro, sino que se extienden a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter. Y, en el caso valenciano, las competencias expresadas en el art. 49.1.16 EACV se proyectan sobre las aguas de su cuenca intracomunitaria.

Tampoco las dos regulaciones estatutarias suponen, según la doctrina constitucional, ninguna suerte de privilegio incompatible con la solidaridad interterritorial. Ya que, en el caso aragonés, el diferencialismo se plantea con sometimiento expreso al *“marco de desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso”*. Mientras que el pretendido derecho a los excedentes que contempla el texto valenciano no sólo se somete a su sostenibilidad, sino que lo hace *“de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal”*. Ambas precisiones *“no vinculan la función legislativa del Estado, que podrá ejercerla sin condicionamiento alguno”*<sup>22</sup>, garantizando la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles.

<sup>22</sup> FJ 5 STC 249/2007 y FJ 20 STC 247/2007.

Para CARRILLO AGUADO sería, sin embargo, “necesario analizar la identidad del destinatario del principio rector en las cuencas intercomunitarias, dado que las comunidades autónomas solo tienen competencias legislativas en las cuencas intracomunitarias, por lo que, respecto de las cuencas intercomunitarias habría que preguntarse si el destinatario es el Estado, lo cual sería inconstitucional, o si el mandato queda vacío de contenido” (2010:72).

Ni los proyectados Estatutos castellano-manchego<sup>23</sup> y canario<sup>24</sup>, como tampoco los textos andaluz y castellano-leonés, serán objeto de controversia jurídico-constitucional. Los dos primeros, al ser los únicos que, habiendo sido presentados y debatidos en el Congreso de los Diputados durante las dos últimas legislaturas, no serán finalmente aprobados por falta de consenso en las Cortes Generales.

<sup>23</sup> El 26 de abril de 2010 las Cortes de Castilla-La Mancha daban el paso definitivo para retirar la reforma del Estatuto que, en esos momentos, estaba tramitándose en el Congreso de los Diputados. El proceso de reforma había arrancado el 20 de octubre de 2004, cuando el Presidente de Castilla-La Mancha anuncia su voluntad de plantear una reforma territorial con la pretensión de ganar más presencia institucional en los órganos de gestión del agua; iniciativa que, ese mismo año, se planteará en las Cortes regionales con ocasión del debate sobre el Estado de la Región. El 31 de mayo de 2005 se plantea la constitución de una ponencia en las Cortes regionales para proceder a la reforma y, en octubre de ese mismo año, se alcanza el que se conoce como “Acuerdo de Fuensalida”, texto que define las bases de la reforma y pone de manifiesto la voluntad inequívoca del Gobierno regional y de los partidos con representación en las Cortes autonómicas de plantear una propuesta viable desde el punto de vista constitucional. El 19 de octubre de 2005 comienzan los trabajos para la reforma estatutaria, cuyo primer borrador finaliza en junio de 2006. Meses después, el 26 de octubre de 2006, se alcanza un principio de acuerdo sobre la reforma, que incluía la reducción paulatina de los trasvases del Tajo al Segura hasta su finalización en 2015; y a finales del mismo mes, los grupos parlamentarios con representación en las Cortes regionales registraron en la Cámara la proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía, tras haber habilitado un período extraordinario de sesiones para su tramitación. El 29 de enero de 2007 el pleno de las Cortes regionales aprueba por unanimidad la reforma que, será registrada el 1 de febrero en el Congreso de los Diputados para su tramitación.

A pesar de que la toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados se produce el 14 de octubre de 2007, la tramitación del texto se pospondrá a la IX Legislatura. La falta de acuerdo, sin embargo, motivará el rechazo popular de la reforma en la Comisión Constitucional del Congreso el 21 de abril de 2010 y, a continuación, el PSOE optará por su retirada definitiva ante el previsible rechazo de la misma, al no contar con los apoyos necesarios para su aprobación en pleno. Las Cortes de Castilla-La Mancha darán por finalizada la andadura de una reforma que cuenta en su haber con el apoyo unánime en el parlamento de origen y el haber sido la reforma con más permanencia en el Congreso, antes de ver frustradas sus expectativas.

<sup>24</sup> La malograda reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se inició años atrás, sustanciándose durante la VIII Legislatura (2004-2008). En septiembre de 2004, los trabajos de un Comité Asesor, creado *ad hoc*, se plasmarán en un documento que servirá de base a la propuesta de reforma que, finalmente, traslade el Gobierno de Canarias al Parlamento regional en septiembre de 2004. Ya en el Parlamento autonómico, la actividad de la Ponencia comenzó en junio de 2004 con su creación, en la que estuvieron integrados todos los grupos políticos presentes. En enero de 2006 se lograría el acuerdo sobre un texto definitivo, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias el 31 de julio y aprobado por los miembros de la Cámara autonómica el 13 de septiembre de 2006. Tras la aprobación de la reforma por el Parlamento regional, se produce la remisión a las Cortes Generales, donde comenzó su tramitación el 6 de febrero de 2007. Finalmente, el Parlamento de Canarias decidió su retirada el 12 de diciembre de 2007.

Los segundos, siendo aprobados no serán objeto de impugnación al ser reformas consensuadas de origen, entre las dos grandes fuerzas políticas nacionales.

#### IV. REGULACIONES ESTATUTARIAS RELATIVAS A LOS TRASVASES

Existe, a su vez, un conjunto heterogéneo de preceptos estatutarios relativos al agua que buscan tanto una eficacia proyectada hacia el exterior más que evidente [*“bien en sentido positivo de reivindicar el derecho de las aguas excedentarias de otras Comunidad Autónoma (...) bien en el sentido negativo de tratar de impedir el trasvase de «sus» aguas a otros territorios”*, como señala con acierto LÓPEZ MENUDO (2007:61)] como condicionar la actuación del Estado, pudiendo llegar a interferir o condicionar el libre ejercicio de las competencias constitucionales que tiene reservadas. Ambos criterios permiten clasificar el variado conjunto de disposiciones estatutarias que han ido incorporando sucesivamente las distintas reformas territoriales en base a los dos criterios apuntados: la dimensión territorial y el interés comprometido.

En el grupo de los preceptos que buscan una eficacia o dimensión externa en relación con otros territorios autonómicos, sin llegar a alterar el interés del Estado, podríamos incluir tanto aquellas que tienen un carácter *“proactivo”*, como la reivindicación de las aguas excedentarias o *“sobrantes”* (que tiene su manifestación, tal y como se ha visto con anterioridad, en un pretendido y eventual *“derecho de redistribución”*); como aquellas disposiciones que, por el contrario, muestran un carácter *“defensivo”* frente a eventuales o futuros trasvases. Entre estas últimas, destaca la exigencia de un poder de veto o consulta previa, materializado en la inclusión de informes *“preceptivos”* frente a cualquier transferencia entre cuencas, como manifestación de un nuevo cauce de participación autonómica.

Un segundo conjunto de preceptos, participaría igualmente del *genus “anti-trasvasista”* y vendría condicionado por su eficacia interterritorial. El factor determinante sería, no ya el grado sino el hecho de limitar la capacidad conformadora del legislador estatal. Dentro de este grupo de disposiciones, se situarían tanto las denominadas *“reservas”* de agua, las *“caducidades”* de los trasvases; o, incluso, las *“apropiaciones”* de gestión de los ríos, materializadas en la exclusividad de las competencias sobre las aguas que trascurren por un territorio autonómico; última de las manifestaciones del deseo de vincular al Estado a partir de las regulaciones consignadas en los Estatutos.

Como se ha señalado, con anterioridad, el derecho de redistribución de las aguas de cuencas excedentarias, constituiría la primera de las manifestaciones de esta improvisada clasificación. Como, también, el contrapunto de la misma que no es otra que la previsión por la que se obliga a los poderes públicos aragoneses a

“velar para evitar las transferencias” de agua de las cuencas hidrográficas a las que pertenezca Aragón (art. 19.3<sup>25</sup>).

Ya hemos analizado la primera previsión con anterioridad, referida al caso valenciano, y cabe adelantar que sus términos precisos no suponen una imposición autonómica al Estado, según la reciente jurisprudencia constitucional (STC 247/2007). La posterior STC 110/2011 [rebautizada por ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA (2011) como de la “perfecta libertad”] avanza en ese sentido al considerar que, al igual que en el supuesto valenciano, la regulación contenida en el Estatuto de Aragón incorpora un mandato (de “*meras pautas de orientación*” habla el Tribunal<sup>26</sup>) a los poderes públicos para que velen por evitar la realización de trasvases no sostenibles, respetuosa en sus términos con los límites constitucionales. Sin embargo, la doctrina ha criticado este tipo de prescripciones autonómicas, mostrándose contraria a su incorporación dentro de las recientes reformas territoriales, al considerar que “*la redistribución forma parte de la planificación de la competencia del Estado*” no teniendo reflejo en ningún ámbito de competencia autonómico. Incluso, respecto de la actitud de oposición de la Comunidad de Aragón respecto los trasvases, se considera podría vulnerar el principio de solidaridad territorial, principio que sujeta al Estado en su objetivo general de planificación hidrológica (CARRILLO AGUADO, 2010:53 y 75).

Otra disposición que se ha generalizado en las reformas territoriales ha sido la atribución de nuevos cauces de participación en las propuestas de trasvases, a partir de la exigencia de informes preceptivos para obras hidráulicas o transferencia de aguas inter-cuencas. La primera regulación autonómica en dicha dirección es la que se contiene en el art. 72.3 del Estatuto aragonés y establece que la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta<sup>27</sup> de obra hidráulica o transferencia de aguas que afecte a su territorio. La segunda, fue la catalana de la que tan interesante es la regulación vigente, contenida en su art. 117.4<sup>28</sup>, como los borradores y anteproyectos previos intentaron justificar sin éxito el carácter “vinculante” del pretendido informe. Por último, las exigencias del informe previo preceptivo y determinante del artículo 102.3, así como la

<sup>25</sup> Artículo 19.3 EAA: “Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras”.

<sup>26</sup> STC 110/2011 FJ9 sobre STC 247/2007

<sup>27</sup> La doctrina ha reparado “en la extensión material del ámbito del citado informe” (TUDELA ARANDA, 2009: 240).

<sup>28</sup> Artículo 117 EAC. Agua y obras hidráulicas.

“1. Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: (...) 4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial”.

Disposición Transitoria 1ª.4 del proyectado Estatuto castellano-manchego, a pesar de situarse en la estela de las dos regulaciones anteriormente citadas, se modificarán finalmente por expresiones que pretenden “*garantizar igualmente la presencia de Castilla-La Mancha en las decisiones referentes a cualquier forma de transferencia o trasvase de aguas hacia otras zonas extra-comunitarias*”; traducándose en “*la necesidad de que la Comunidad Autónoma sea informada previamente a la decisión del trasvase, al objeto de que emita un informe que ha de ser necesariamente contestado por la Administración actuante*”<sup>29</sup>.

La posición del Tribunal Constitucional sobre este tipo de preceptos ha sido favorable a su constitucionalidad (STCs 247/2007 y 110/2011), a partir de la consideración de que su carácter no vinculante nunca va a poder condicionar la decisión final del Estado. Sin embargo, algún autor expresa su opinión favorable a un fallo no meramente interpretativo y, por supuesto, de distinto signo; al considerar que dicha cuestión debería haber quedado fuera de la regulación estatutaria (más allá de “*las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión natural y organizativa*”<sup>30</sup>) y, en todo caso, “*el Estado sería el único competente para legislar sobre la planificación hidrológica y los mecanismos de colaboración en la misma*” (CARRILLO AGUADO, 2010:50-51).

Más problemática resulta el contraste de constitucionalidad en las disposiciones autonómicas que pretenden salvaguardar una eficacia interterritorial y vincular, a su vez, al Estado, comprometiendo su actuación. Tanto la “*reserva*” hídrica como el denominado “*principio de prioridad en el aprovechamiento*”, contenidos en la disposición adicional 5ª<sup>31</sup> del Estatuto de Aragón, así como la “*extinción*” del trasvase Tajo-Segura que figura en la disposición transitoria 1ª<sup>32</sup> del proyectado Estatuto castellano-manchego responden a dicho patrón. Así como, también, el objetivo de apropiarse de la gestión de los ríos Guadalquivir y Duero por las Comunidades de Andalucía y Castilla y León, a través de sus nuevos Estatutos.

<sup>29</sup> Debate General 07/DG-0140, presentado por el Consejo de Gobierno, relativo a la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ([www.cortesclm.es/paginas/publicaciones/diario/pleno/.../dp7-031.htm](http://www.cortesclm.es/paginas/publicaciones/diario/pleno/.../dp7-031.htm)).

<sup>30</sup> STC 247/2007 FJ12

<sup>31</sup> Disposición Adicional Quinta EAA: “*La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>*”.

<sup>32</sup> Disposición transitoria primera Proyecto Estatuto Castilla-La Mancha: “*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*”.

En primer lugar, voy a referirme al proceso de generalización de las “reservas hídricas” en las reformas territoriales; *“no porque se trate de prever futuros aprovechamientos sino, lo que es más grave, para impedir el uso de las aguas en otras regiones”*, como señalan SOSA y FUERTES (2011: 164). El caso más evidente es el de Aragón que, a través de la inclusión del denominado “Pacto del Agua” en el nuevo Estatuto, pretende “blindar” una reserva de un tercio de los recursos hídricos del Ebro (cifrados en 6.550 hectómetros cúbicos) impuesta unilateralmente al Estado. Se estaría, pues, obligando al Estado a asumir una reserva al margen de las necesidades reales de la planificación hidrológica, así como de los recursos disponibles en cada momento y, lo que es más importante, al margen del principio de solidaridad interterritorial. El TC, sin embargo, no lo ha interpretado de ese modo (STC 210/2011): otorgando al precepto un carácter meramente “informativo”, como recordatorio de lo aprobado (en su día) por las Cortes de Aragón<sup>33</sup> y “sin que (...) vincule al Estado en su decisión”<sup>34</sup>. Sin embargo, para SOSA y FUERTES *“las decisiones públicas, el ejercicio del poder, debe perseguir una finalidad válida y plausible, no ocultar otro deseo distinto y, lo que es peor, una insolidaridad patente”* (2011:164).

En el caso castellano-manchego, se establecen garantías de asignación mínimas de recursos (art. 101.3) que garanticen la disponibilidad de agua para aquellos proyectos que conduzcan al crecimiento y la equiparación con los demás territorios del Estado. Imponiéndose reservas de recursos hídricos mínimos (102.1 y 2), incluso, aportando previsiones de demanda de agua (art. 102.1, párrafo 2º). Sin embargo será la previsión relativa a la caducidad del trasvase Tajo-Segura la que concentre todo el interés y ello, a pesar que, en el curso de la proyectada reforma, se sustituirá por una reserva hídrica; concretada en el doble del consumo anual por parte de dicho territorio, cifrada en unos 6.000 hectómetros cúbicos.

En la versión original, que ahora estamos analizando, aparecía expresado un mandato dirigido a los poderes públicos estatales con el *desiderátum* no sólo de reducir “progresivamente” el volumen del agua trasvasable a la cuenca del Segura sino de garantizar a ésta recursos alternativos, a partir de nuevas infraestructuras de naturaleza estatal. Este “objetivo” puede considerarse, como ha hecho en reiteradas ocasiones la doctrina constitucional, que no conlleva o supone imposición alguna respecto del Estado. Sin embargo, cabe una vez más advertir sobre la falta de competencia de los territorios autonómicos para recoger mandatos (en este caso la “reserva” pretendida) que no puedan articularse en el ejercicio de sus competencias, como es el caso. Ni siquiera (como se pretendió en un momento de su tramitación, ya en la fase de su discusión en las Cortes Generales) en el Preámbulo, ya que ello supone desconocer “el valor de interpretación normativa”

<sup>33</sup> Resolución para el Pacto del Agua, aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 30 de junio de 1992.

<sup>34</sup> STC 110/2011, FJ 17.

(SOSA y FUERTES, 2011:163) de los mismos.

Por último, cabe destacar las operaciones de fragmentación de la unidad de las cuencas hidrográficas que, consignadas en algunas de las más recientes regulaciones estatutarias, trasladan una *“gestión localista y politizada de las aguas”* (SASTRE, 2007:29). Ya el proyectado Estatuto castellano-manchego pretendía atribuirse competencias de gestión sobre aguas intercomunitarias, como la prevista en los arts. 102.2 a) ó 4, y ello ni siquiera por vía de informe preceptivo [art. 104.2 a)]. Serán, sin embargo, los nuevos textos andaluz y castellano-leonés, a través de las disposiciones contenidas en los arts. 51<sup>35</sup> y 75.1<sup>36</sup>, los que se atribuirán, en exclusividad, la gestión de parte de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir y Duero, pretensión que la justicia constitucional (STC 30 y 32/2011) frustrará con contundencia.

De este modo, las recientes reformas territoriales (andaluza y castellano-leonesa) no sólo se habrían mostrado contrarias al principio de *“unidad e indivisibilidad”* de cuenca sino, además, habrían menoscabado las competencias estatales que el Estado ejerce a través de las Confederaciones Hidrográficas. Pero el Tribunal Constitucional va más allá, *“cierra el paso a futuras operaciones de fragmentación de la unidad de las cuencas hidrográficas”* (FANLO LORAS, 2012). Vengan de donde vengan, incluido, el legislador estatal<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Art. 51 EAAnd:

*“La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución”.*

<sup>36</sup> Art. 75.1 EACyL: *“Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.*

<sup>37</sup> Tras el fallo del Constitucional, el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía aprobaron una encomienda de gestión transitoria. Las competencias sobre el Guadalquivir regresaron al Estado, pero la Junta de Andalucía siguió gestionándolas como antes de la STC 30/2011, de 16 de marzo (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2011). Finalizado dicho plazo transitorio y, a pesar de una prórroga de un par de semanas, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración General del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre (BOE núm. 255, de 22 de octubre de 2011), que implica la vuelta al Estado de la gestión de las aguas de la cuenca del Guadalquivir.



## V. APODERAMIENTO AUTONÓMICO DE COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE EL AGUA O LAS OBRAS HIDRÁULICAS

Por último, cabe referirse a un conjunto heterogéneo de previsiones que constituyen un auténtico apoderamiento autonómico a favor de competencias sobre el agua o las obras hidráulicas reservadas al Estado. SOSA y FUERTES hablan de “*asentar el poder sobre las aguas a través de (sucesivas) balizas*” (2012:161-162) para referirse en exclusiva al caso catalán, aunque los ejemplos se reiteran en el conjunto de las sucesivas reformas territoriales.

La asunción de competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y obras de interés general<sup>38</sup> es más que dudosa desde el punto de vista constitucional (SASTRE, 2007: 39) ya que pretende “*desalojar a la Confederación hidrográfica del territorio de la Comunidad Autónoma*” (SOSA y FUERTES, 2012:162).

Igualmente, también es discutible, desde un punto de vista jurídico-constitucional, la incorporación estatutaria<sup>39</sup> de las competencias ejecutivas autonómicas sobre el dominio público hidráulico, al conllevar una “*ruptura de los principios de unidad de gestión de la cuenca, tratamiento integral y unidad de los sistemas hidráulicos*” (SASTRE, 2007: 42) reconocidos por la doctrina constitucional.

Más controvertida y polémica ha resultado la asunción de las competencias de vigilancia y sancionadoras (policía) sobre el dominio público hidráulico<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Art. 117.2 EAC: “*La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general*”.

<sup>39</sup> Que realizan los arts. 117.2 del Estatuto catalán; 75.1 del Estatuto castellano-leonés, y que ha sido declarado inconstitucional por la STC 32/2011, de 17 de marzo; y 102.5 del proyectado Estatuto manchego, que dice así: “*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*”.

<sup>40</sup> Para LÓPEZ MENUDO “*no plantea problema alguno la asunción de competencias ejecutivas sobre medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos, en cuanto relacionados con la materia de medio ambiente de competencia autonómica según el sistema de reparto que rige esta materia*” (2007: 68). Por su parte, Sastre ha concretado hasta cinco “*atribuciones que se otorgan a las Comunidades Autónomas y que pueden tener una relación con la función de policía de las aguas del dominio público hidráulico*” y que se corresponderían con las siguientes: “*1º) Modificación de los límites de la zona de policía (art. 9,2 RDPH); 2º) Informe de la Comunidad Autónoma en caso de las concesiones y autorizaciones en materia de regadíos y otros usos agrarios (art. 79.4 TR-LA); 3º) En el supuesto de concesión de aguas superficiales, se remite el expediente para que en el plazo de tres meses manifieste lo que considere oportuno (art. 110 RDPH); 4º) Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer normas complementarias a las limitaciones en el uso de las zonas inundables (art. 11.3 TR-LA) y 5º) Los expedientes que tramiten los Organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten, en el plazo supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materia de su competencia (art. 25 TR-LA)*” (2007: 42-43)

por aquellos territorios que lo prevén expresamente en sus Estatutos<sup>41</sup> y que, años atrás, intentase sin éxito atribuirse legalmente<sup>42</sup> Cataluña. Esa competencia estatal, cedida por el Gobierno socialista en agosto de 2011<sup>43</sup>, nunca ha sido, sin embargo, ejercida por ningún territorio, pero la labor de vigilancia podría haber servido de “caballo de troya” para arrogarse el dominio público sobre la gestión del Guadalquivir, el Tajo y el Ebro. Las últimas medidas en política hídrica adoptadas desde el Estado pronto serán desactivadas por la nueva Administración, que rescatará las competencias estatales en policía de aguas y cauces<sup>44</sup>, cedidas sólo unos meses.

No podemos olvidar, tampoco, ni la imposición de la participación autonómica

---

<sup>41</sup> Los nuevos Estatutos catalán (art. 117.3.c), andaluz (art. 50) y aragonés (art. 72.2) hablan de asunción de facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal en cuencas intercomunitarias.

<sup>42</sup> Como señala SASTRE, “ya con anterioridad la Comunidad Autónoma catalana intentó atribuirse facultades de policía de dominio público hidráulico, a través de la Ley del Parlamento Catalán 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña. No obstante, el TC en su conocida sentencia 161/1996, de 17 de octubre, declaró inconstitucional el artículo 38 de la citada Ley por asignar a la Generalitat de Cataluña la sanción de las infracciones leves y menos graves, en ejercicio de la función de policía del dominio público hidráulico en la parte catalana de las cuencas supracomunitarias” (2007: 43).

<sup>43</sup> En la legislatura pasada, el Gobierno de la Nación modificó la legislación vigente para que algunos territorios, siguiendo lo establecido en algunos Estatutos como los de Cataluña, Aragón y Andalucía pudiesen vigilar sus ríos. El Real Decreto-Ley 12/2011, de 26 de agosto (BOE núm. 208, de 30 de agosto de 2011, pp. 94129-94131, mediante Resolución de 15 de septiembre de 2011, del Congreso de los Diputados, se ordenaba la publicación del Acuerdo de convalidación), por el que (...) se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, añadió al texto refundido de la Ley de Aguas una disposición adicional decimocuarta que habilitaba a determinados territorios para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, así como para la tramitación de los procedimientos a que dieran lugar sus actuaciones hasta la propuesta de resolución.

Esta nueva regulación será objeto de numerosas críticas al entender que daba pie a una diversidad de criterios en el cumplimiento de la legislación de aguas y suponía un giro extremo en la actitud del Estado que renunciaba a competencia que siempre había considerado de su exclusividad. Para Carillo, la norma estatal iba más allá de “una encomienda de la tramitación de expedientes a las Comunidades Autónomas”, al delegar “las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, que corresponden a la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación y concesión de los recursos hidráulicos y que, hasta la fecha desempeñaban las Confederaciones Hidrográficas, de acuerdo al principio de igualdad y solidaridad interterritorial entre todas las Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca” (2010: 76).

Al entender que dicha regulación cuestionaba el principio de unidad de cuenca, sobre la que el Constitucional había edificado su más reciente doctrina (STCs 227/1988, 161/1996 y 30 y 32/2011) los gobiernos valenciano y murciano decidieron recurrir la normativa estatal al Constitucional, siendo admitidos los tres recursos de inconstitucionalidad (BOE núm. 21, de 25 de enero, pp. 6073-6075) promovidos por la Generalitat Valenciana (núm. 6363), el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (núm. 6478) y las Corts Valencianes (núm. 6523).

<sup>44</sup> Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente (BOE núm. 108, de 5 de mayo de 2012, pp. 33889-33900).

en la planificación hidrológica y en los órganos gestores estatales<sup>45</sup>, ni la planificación organizada de forma bilateral. Para SOSA y FUERTES, éste es un *“aspecto que la sentencia disculpa porque se realiza con «mucha generalidad» y se trata de una fórmula cooperativa y será el legislador estatal al que le correspondería determinar «con entera libertad» la participación de esa Autonomía y su alcance...”* (2012:162-163).

Por último, cabría referirse a la regulación de los trasvases<sup>46</sup> en el texto catalán y, en particular, a su pretensión de controlar un eventual trasvase de aguas desde la cuenca del Ródano. Para SASTRE no sólo se estaría *“invadiendo ilegítimamente competencias de otras Comunidades Autónomas y de la planificación hidrológica nacional”* sino que se trataría de *“una materia por principio internacional (trasvases transfronterizos) que no puede quedar sujeta a los mecanismos bilaterales”* (2007:32).

## **VI. CONCLUSIONES. A MÁS APODERAMIENTO, MENOS SOLIDARIDAD HÍDRICA**

A la vista de las reformas territoriales analizadas, puede considerarse que las mismas implican un importante apoderamiento autonómico en la gestión del agua que, en muchos casos, cuestiona abiertamente, cuando no se da de bruces, con el vigente modelo constitucional de unidad de gestión o supraterritorialidad hídrica; hasta el punto de poder comprometer la gestión solidaria y eficaz de los *“recursos hídricos”* que, siendo de titularidad estatal son por naturaleza indivisibles, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre su administración y gestión.

Los instrumentos a partir de los cuáles los poderes autonómicos han pretendido asumir y arrogarse competencias *“exclusivas”* sobre el control de los recursos hídricos que discurren parcialmente por su territorio han sido muchos y heterogéneos, como se ha tenido ocasión de comprobar; siendo imposible reconducirlas a un patrón o guión único, aunque se vean influencias directas mutuas; y en donde el *“patriotismo de territorio”* en la mayor parte de las ocasiones habría primado sobre la adscripción partidaria.

---

<sup>45</sup> Así, el art. 117.3 del Estatuto catalán señala que *“La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias (...)”*.

<sup>46</sup> El art. 117.5 del Estatuto catalán se expresa de la siguiente manera: *“La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal”*.

En algunos casos, los Estatutos aprobados han pretendido delimitar el territorio sobre el cual el Estado ejerce sus competencias y tal pretensión ha sido declarada abiertamente inconstitucional, al entender la doctrina constitucional que la fórmula estatutaria rompía la unidad de cuenca. Incluso, a fecha de hoy, y a pesar de la contundencia con la que se ha expresado el Tribunal Constitucional puede decirse que no es esta una cuestión del todo resuelta<sup>47</sup>.

Ciertas reformas, a pesar de no haber sido declaradas abiertamente inconstitucionales, bien suponen una manifiesta extralimitación competencial bien han quedado oportunamente desactivadas al otorgársele un mero papel "informador" en los eventuales desarrollos legales que puedan producirse. Por último, en otras se han visto forzadas a una reinterpretación necesaria<sup>48</sup> para alcanzar su conformidad con el modelo constitucional vigente; y no llegar así a perturbar la competencia indiscutible del Estado sobre los aprovechamientos hidráulicos que en los últimos tiempos ha sido reafirmada. La política sobre el agua no ha escapado al impulso reformista de los primeros meses del actual Gobierno, como hemos visto. Debe ser bien recibida, pues, la iniciativa que en materia de política hidráulica (una constante fuente de conflictos) desea reinstaurar el sentido común y competencial; y que aquella sea un anticipo de lo que el Estado desea hacer en una cuestión tan trascendental como la reforma del "modelo de Estado".

Cabe celebrar, por último, que la jurisprudencia constitucional (no siempre lo contundente y expresiva que las circunstancias demandaban) haya clausurado (no siempre, hay que decirlo, con la contundencia deseada) una etapa de confusión y de falsas expectativas generada por unas reformas territoriales que, lejos de reforzar la cohesión territorial y la solidaridad, han estado inspiradas por los deseos egoístas de apropiación de un recurso, cuya titularidad, no olvidemos, corresponde al conjunto de la Nación, es decir, todos los españoles.

---

<sup>47</sup> En este sentido, desde posicionamientos políticos muy diferenciados se han propuesto posibles alternativas. Como la propuesta de creación de un ente nacional coordinador de las demarcaciones hidrográficas y sus interdependencias, que se contiene en el documento "Gestión Sostenible del Agua. Hacia un gran pacto social" (<http://www.psoe.es/ambito/medioambiente/news/index.do>) y que analiza la situación del agua en España y plantea las bases para una política sostenible en materia hidrológica. También desde la otra orilla ideológica se recogía dicha pretensión a nivel programático, si bien de forma menos precisa: "Recuperar una planificación hidrológica en la que se garantice la disponibilidad de agua, la solidaridad interterritorial, así como una gestión sostenible y eficiente que favorezca el desarrollo equilibrado de toda España".

<sup>48</sup> Para el profesor RODRIGUEZ-ZAPATA "las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, referentes a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León sobre competencias exclusivas en relación con las cuencas hidrográficas de los ríos Guadalquivir y Duero, suponen una inflexión esperanzadora de corrección de la corriente jurisprudencial iniciada en forma desafortunada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre". El autor destaca que "aunque el Alto Tribunal no lo admite expresamente, rectifica en forma clara su doctrina de seudoprevalencia de la Constitución sobre los Estatutos, como se demuestra en que se declaran inconstitucionales ambos Estatutos en los preceptos impugnados en lugar de buscarles una interpretación conforme, mucho más alcanzable que en el precedente del EAC. Las sentencias conceden a la Ley de Aguas la función constitucional que le corresponde en nuestro ordenamiento jurídico y resucita el principio de competencia,

## Tabla de Jurisprudencia

### Tribunal Constitucional

Sala y Fecha	RTC	Magistrado Ponente	Partes
Pleno, 12.12.2007	2007/247	Elisa Pérez Vera	Gobierno de la Diputación General de Aragón c. Gobierno de Generalitat Valenciana, Corts Valencianes
Pleno, 13.12.2007	2007/249	Javier Delgado Barrio	Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha c. Gobierno de la Generalitat Valenciana, Cortes Valencianes
Pleno, 28.6.2010	2010/31	María Emilia Casas Baamonde	Noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso c. Parlament de Catalunya, Generalitat de Catalunya
Pleno, 8.9.2010	2010/46	Guillermo Jiménez Sánchez	Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón c. Gobierno de la Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya
Pleno, 8.9.2010	2010/47	Pascual Sala Sánchez	Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears c. Parlament de Catalunya, Gobierno de Generalitat de Catalunya
Pleno, 9.9.2010	2010/48	Pablo Pérez Tremps	Gobierno de la Generalitat Valenciana c. Gobierno de la Generalitat catalana, Parlament de Catalunya
Pleno, 29.9.2010	2010/49	Pascual Sala Sánchez	Consejo de Gobierno de la Región de Murcia c. Parlament de Catalunya, Gobierno de Generalitat de Catalunya
Pleno, 16.12.2010	2010/137	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez	Defensor del Pueblo c. Parlament de Catalunya, Gobierno de Generalitat de Catalunya
Pleno, 16.12.2010	2010/138	Eugenio Gay Montalvo	Consejo de Gobierno de La Rioja c. Parlament de Catalunya, Gobierno de Generalitat de Catalunya
Pleno, 16.3.2011	2011/30	Javier Delgado Barrio	Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura c. Junta de Andalucía, Parlamento de Andalucía
Pleno, 17.3.2011	2011/32	Manuel Aragón Reyes	Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura c. Cortes de Castilla y León, Junta de Gobierno de Castilla y León
Pleno, 22.6.2011	2011/110	Elisa Pérez Vera	Consejo de Gobierno de La Rioja c. Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, Cortes de Aragón

por el que clamaron (como voces clamantes in deserto) algunos votos particulares en las sentencias sobre el Estatuto de Valencia y el Estatuto de Cataluña. Proscriben, en fin, las técnicas interpretativas por las que se hacía decir a las normas lo que no decían, advirtiéndolo además expresamente en un paradigmático FJ 11 de la STC de 16 de marzo de 2011 sobre el río Guadalquivir (Ponente: Javier Delgado Barrio). Es sorprendente que frente a estas dos Sentencias no hayan formulado votos particulares los Magistrados que, formando el Pleno del Tribunal en la época anterior, integraron entonces la mayoría y apoyaron la jurisprudencia que ahora se rectifica". Concluye señalando que "es posible (y deseable) que estas dos sentencias cierren (en un paréntesis histórico) la doctrina que se formuló desde la STC 247/2007 a la STC 138/2010, sentencias que pasarían como sentencias de caso único" (2011: 584).

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario (2011), *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía. La Sentencia de la perfecta libertad*. Aranzadi, Pamplona.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.) (2011), *Manual de Derecho Autonómico de Andalucía*. Editorial Tecnos, Madrid.

CANOSA USERA, Raul (2008), "Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007, de 13 de diciembre". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, pp. 569-583.

CARRILLO AGUADO, Marisa (2011), *El reparto de competencias en materia de aguas*. Ejemplar policopiado. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (2006), "Evolución del Derecho de Aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad al sistema ribereño territorial", *Derecho de Aguas*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A. (coord.) (2008), *Informe jurídico sobre la regulación en materia de aguas contenida en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* ([www.psoe-regiondemurcia.com/www/archivos/Informe.pdf](http://www.psoe-regiondemurcia.com/www/archivos/Informe.pdf)).

GARRIDO FALLA, Fernando (coord.) (2001), *Comentarios a la Constitución*. Civitas Ediciones, Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago (2005), "El derecho subjetivo al agua. Posibilidades del régimen concesional y de autorizaciones" en *Agua y Urbanismo*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.

LÓPEZ MENUDO, Francisco (2007), "Agua y territorio", *Informe Comunidades Autónomas 2007*. Instituto de Derecho Público, Barcelona.

LÓPEZ MENUDO, Francisco (2008): "Competencias en materia de aguas. En especial, la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (Comentario a los arts. 50 y 51)", *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Editorial Aranzadi, Pamplona.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2010), "Agua y Estado Autonómico: competencias y conflictos", *Tractat de l'aigua. Revista Valenciana Interdisciplinar de l'Aigua*, núm. 3, pp. 87-102.

MESTRE DELGADO, Juan F. (2007), "Los derechos de los valencianos reconocidos en el Estatuto", *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Editorial Aranzadi, Pamplona.

MUÑOZ MACHADO, Santiago y Rebollo Puig, Manuel (2008), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Editorial Aranzadi, Pamplona.

SÁNCHEZ CAMACHO, Rafael (2007), "Las competencias sobre el agua en las reformas estatutarias". *Ata/2/pp. 58-78*.

TUDELA ARANDA, José (2009), *El Estado desconcertado y la necesidad federal*. Editorial Aranzadi, Pamplona.

ROSADO VILLAVERDE, Cecilia (2011), "Las garantías institucionales de los Estatutos de Autonomía de segunda generación", *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 3, pp. 1-28 ([www.indret.com](http://www.indret.com)).

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge (2011), *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid.

SASTRE BECEIRO, Mónica (2007), "Nuevas propuestas estatutarias españolas en materia de aguas. Análisis crítico". *Working Paper núm. 38* ([www.arinoyvillar.com/libros/WPweb/WP38.pdf](http://www.arinoyvillar.com/libros/WPweb/WP38.pdf))

SOSA WAGNER, Francisco y Fuertes, Mercedes (2011), *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*. Fundación Alfonso Martín Escudero/Marcial Pons, Madrid.

