

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA
REGULACIÓN EN MATERIA DE AGUAS
CONTENIDA EN LA PROPUESTA DE REFORMA
DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE
CASTILLA-LA MANCHA**

I.- MARCO DEL INFORME

- **Autoría:** equipo jurídico coordinado por Luis A. Gálvez Muñoz, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.
- **Fecha de realización:** 4 de septiembre de 2008.
- **Consultante:** Partido Socialista de la Región de Murcia (PSRM).
- **Normativa objeto de examen:** la regulación en materia de aguas contenida en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Esta regulación se encuentra en el artículo 21, j); los artículos 98 a 105, que integran la Sección primera (“La política del agua”) del Capítulo Segundo (“Contenido de las competencias”) del Título Tercero (“Competencias”); y la disposición transitoria primera de dicha Propuesta.

- **Objetivo del estudio que se realiza:** verificación de la constitucionalidad de la Propuesta.

II.- DICTAMEN

La regulación que la propuesta de reforma hace sobre agua es, en muchos de sus puntos, claramente contraria a la Constitución. El principal vicio de inconstitucionalidad es la infracción grosera y fragante del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución hace en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, y en virtud del cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurran por más de una Comunidad Autónoma (artículo 148.1.22º). No es este, sin embargo, el único motivo de inconstitucionalidad que cabe encontrar, pues hay también otras infracciones constitucionales que inciden directa o indirectamente en materia de aguas: se vulneran otros muchos títulos competenciales a cargo del Estado, muchos de ellos transversales (garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, planificación general de la actividad económica, relaciones internacionales); se desconocen importantes principios básicos de nuestro régimen político (unidad de la nación española, solidaridad entre las Comunidades Autónomas, utilización racional de los recursos naturales, lealtad constitucional, prevalencia del interés general de España); y se opera negativamente en el ámbito de competencias de otras Comunidades Autónomas, entre otras la de la Región de Murcia (ordenación del territorio, agricultura, medio ambiente, ordenación del desarrollo económico).

Lo que se pretende hacer con esta propuesta de regulación es despojar al Estado de competencias que constitucionalmente le pertenecen, eliminando con ello la función planificadora y redistributiva que a éste le corresponde en garantía del interés general de la Nación. En unos casos se asumen decisiones que son propiamente del Estado (por ejemplo, poner fecha a la extinción del Trasvase Tajo-Segura o a la

aprobación del nuevo Plan Hidrológico del Tajo o imponer el establecimiento de sedes en Castilla-La Mancha a los órganos de gestión de las cuencas hidrográficas), mientras que en otros se le ponen a éste condicionamientos en el ejercicio de sus competencias mediante la previsión de intervenciones necesarias de la Comunidad Autónoma castellano-manchega (por ejemplo, establecer que la Junta de Comunidades emitirá un informe previo, preceptivo y determinante ante cualquier trasvase que se plantee y que afecta a los cauces, recursos o infraestructuras que discurran total o parcialmente por Castilla-La Mancha). En ocasiones se llega incluso a generar la ilusoria apariencia de derechos, pero que, en realidad, están vacíos de todo contenido, pues difícilmente pueden accionarse frente a la libre capacidad del legislador estatal (por ejemplo, la Junta de Comunidades “se reserva el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente” de los recursos hidrográficos para atender las necesidades de Castilla-La Mancha). Además, en algunos puntos se evidencia un preocupante desconocimiento de los principios de unidad de la nación española y de solidaridad entre personas y territorios, sobre los que se vertebra el actual Estado de las Autonomías. Es el caso, por ejemplo, aparte de las evidentes alusiones a usos preferentes de los recursos hídricos, de la obligación que se impone a los poderes públicos de Castilla-La Mancha de “velar para evitar cualquier transferencia de agua”.

La propuesta de reforma estatutaria choca frontalmente, por tanto, con el modelo constitucional vigente en materia de aguas intercomunitarias, que se basa en la lógica del principio de unidad de gestión de los recursos hídricos y de los de solidaridad y utilización racional de los recursos naturales, y que se instrumenta mediante la atribución al Estado de la responsabilidad de la gestión de la planificación hidrológica, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en esta tarea a través de diversos mecanismos, como, por ejemplo, su presencia en las Confederaciones Hidrográficas.

III.- CAMBIOS MÍNIMOS QUE SE PROPONEN AL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE CASTILLA LA MANCHA

A) Supresión de los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Transitoria Primera

1. Justificación desde un punto de vista formal

Si bien el Tribunal Constitucional ha indicado que el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el artículo 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que se puede completar con aquel contenido que sea completamente adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales (adecuación que se ha de entender referida a la función que, en sentido estricto, la Constitución encomienda a los Estatutos en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma), no es menos cierto que dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza (STC 12 diciembre 2007, FJ. 12).

Así, no cabe entender que el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha sea un instrumento idóneo para modificar, interpretar y, en definitiva dejar sin efecto, ni a la Ley reguladora del Plan Hidrológico Nacional, ni a la ley reguladora del Trasvase Tajo Segura, cuya vigencia aquella norma reconoce.

2. Justificación desde el punto de vista material de distribución de competencia

El Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha no puede incidir en el contenido material de la planificación hidrológica que afecta a cuencas

supracomunitarias, ni a la determinación del contenido y previsiones de trasvases que contempla el plan hidrológico nacional.

La Ley de Aguas (LAg) parte de este planteamiento básico al atribuir la función de planificación al Estado (art. 1.3 y 17 de la LAg), a quien corresponde la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y los Planes de Cuenca tanto (inter como intra comunitarios, supuesto este último que ha sido expresamente reconocido como constitucional en la STC 227/1998 al reconocer que supone una *actividad de coordinación*).

Junto a la actividad de planificación hidrográfica, es, además, competencia del Estado la gestión de cuencas hidrográficas supracomunitarias, concepto que el Tribunal Constitucional ha considerado equiparable al constitucionalmente recogido de “aguas que discurren por más de una comunidad autónoma” (SSTC 227/1988; 161/1996 FJ 4 y 123/2003, de 19 de junio), lo que se lleva a cabo por las Confederaciones Hidrográficas, en las que participan las Comunidades Autónomas, y cuyas actuaciones pueden éstas complementar pero no interferir ni perturbar. Así el TC ha reconocido la doctrina del “principio de complementariedad y no interferencia en las competencias de las confederaciones hidrográficas por parte de las Comunidades Autónomas”, cuando estas últimas ejerzan sus competencias sectoriales en materias relacionadas con el agua como medio ambiente, pesca fluvial, espacios naturales, agricultura, turismo, etc.. Es por ello que el TC ha declarado inconstitucionales todas aquellas disposiciones acordadas por las Comunidades Autónomas que interfieran o perturban la competencia de los organismos de cuenca en materia de control y administración de aguas como establecimiento de policía del caudal ecológico, función de policía de dominio público hidráulico (STC 161/1996, 15/1998, 116/2000 y 123/2003).

Los criterios anteriores ponen de manifiesto que no cabe que el Proyecto de Estatuto de CLM fije el contenido necesario del plan hidrológico nacional, lo interprete y lo condicione o precondicione el contenido del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, asignando la aplicación necesaria de los recursos hídricos o reservando su destino.

Adicionalmente, hay que indicar que no existe una vinculación del recurso (agua como dominio público hidráulico) al territorio por el que discurre ni a los ciudadanos del territorio por el que discurre, especialmente en el caso de Castilla La Mancha cuando sus habitantes y territorios quedan incluidos en dos cuencas y planes hidrológicos diferentes (al menos Tajo y Guadiana). De esta forma no cabe incluir, como realiza la Disposición Transitoria Primera 3 una necesaria dotación del Tajo a las “necesidades y derechos reconocidos a Castilla La Mancha”, cuando tal predeterminación pretende establecer una preferencia a los trasvases intracuenca cuando sean intracomunitarios (preferencia a los trasvases del Tajo-Guadiana cuando afecten solo a la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha –Ciudad Real- sobre el Traspase Tajo Segura que afecta a territorios fuera de la Comunidad Autónoma de CLM).

Finalmente, el exceso de regulación se muestra más patente cuando pretende ya no solo limitar o condicionar el plan hidrológico de aguas que discurren parcialmente por su territorio sino también condicionar la *“ordenación y reestructuración de los usos del agua, especialmente el regadío,.. en la cuenca hidrográfica del Segura”*.

B) Supresión del apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera

No parece adecuado que en una norma autonómica se condicione el procedimiento a aplicar por el Estado para el ejercicio de sus competencias planificadoras. No obstante lo anterior, en la estatuto catalán se ha incluido la competencia a la Generalitat de emisión de un informe preceptivo para cualquier trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial (art. 117.4) si bien reconociendo la competencia estatal de la planificación hidrográfica correspondiente a cuencas intercomunitarias.

Con ello se quiere indicar que:

- No cabe que el informe sea “determinante”.
- El informe debe ir referido a trasvases en sentido técnico, concepto reconocido por nuestra legislación de aguas, y no a las concretas medidas de ejecución derivadas de un trasvase ya acordado, ni a otras medidas de intercambios de aprovechamientos que pueden producirse que tienen siempre un carácter singular y no de medida general.
- No puede ir referido a la utilización de infraestructuras ya que responden a un criterio de delimitación de competencias diferente, en función de su titularidad.
- Y no cabe reserva alguna de asignación o preferencia de aplicación para atender a necesidades de la región en cuanto supone una medida de gestión de recursos que de afectar a cuencas intercomunitarias corresponde al Estado.

Finalmente, no tiene sentido su inclusión en una disposición transitoria, pues, en primer lugar, no tiene un carácter limitado temporalmente, salvo que se quiera interpretar solo referido al Traspase Tajo Segura y por tanto limitado en su vigencia hasta la “expiración” de

este (o al menos hasta que no suponga la salida de recursos fuera de la comunidad autónoma de Castilla La Mancha aunque impliquen un trasvase entre cuencas dentro de ella; y, en segundo término, su contenido reitera y duplica el artículo 102.3 del proyecto de Estatuto.

C) Modificación del apartado 5 de la Disposición Transitoria Primera

Supresión del inciso “*Hasta tanto se produzca la definitiva extinción del Traspase Tajo Segura*”, atendiendo a la justificación expuesta con anterioridad.

D) Modificación en la parte dispositiva

1. Art. 98.3 y 101.1

Es indudable que no cabe asignar derechos preferentes a los ciudadanos de CLM al uso de los recursos hídricos de su territorio. Tal determinación o derecho atenta al principio de igualdad que se ha de garantizar entre los ciudadanos de las diferentes comunidades autónomas. La posible diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas esta sujeta a los límites que la constitución recoge entre los que se incluyen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales entre todos los españoles, el límite general de la competencia estatal para regular las “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales” (ex art. 149.1) y el límite que se derive de la legislación básica que corresponde al Estado.

Los recursos hídricos forman parte del dominio público estatal y corresponde a la legislación estatal el establecimiento de las reglas básicas y generales de preferencia de uso en modo alguno ligados a un criterio de territorialidad o de vecindad sino exclusivamente de interés general. Adicionalmente supone una limitación al contenido de la planificación hidrográfica de recursos cuya titularidad y gestión es, en el caso de cuencas intercomunitarias, ajena a CLM.

Esta regla supone que no sea admisible la preferencia de uso que el artículo 98.3 asigna a los “ciudadanos de Castilla La Mancha” o la mención al interés de Castilla La Mancha como criterio de delimitación de usos (y de transferencia de recursos) que incluye el artículo 101. 1.

2. Artículos 101.3, 102, 103.2 y 104.2

Es competencia estatal la planificación y gestión de aguas intercomunitarias (ex art. 149. 1 22 y Ley de Aguas), tal y como se ha expuesto con anterioridad.

La participación de las CCAA en la planificación hidrográfica en principio se debe regular en la legislación estatal tanto en aspectos formales como materiales; por consiguiente cualquier previsión del Estatuto debería realizarse “de conformidad con la legislación estatal en la materia”. Si bien se podría llegar a reconocer la previsión del derecho a participar, el contenido de esta participación no puede quedar a disposición de la CCAA, ni quedar materialmente condicionada por la previsión del Estatuto.

No cabe, por tanto:

- **Establecer garantías de asignación mínimas de recursos** (art. 101.3) que garanticen la disponibilidad de agua para todos aquellos proyectos que conduzcan al crecimiento y la equiparación con los demás territorios del Estado, o impongan **reservas de recursos hídricos mínimos** (102.1. y 2), o aportación de previsiones de demanda de agua (art. 102.1 párrafo segundo).
- **La asignación del carácter determinante a los informes de la Junta** sobre trasvases que afecten a recursos que discurran total o parcialmente por CLM (art. 102.3) *[respecto a este precepto se pueden dar por reproducidos los argumentos anteriores sobre la Disposición Transitoria Primera 4.]*
- **Atribuirse competencias de gestión sobre aguas intercomunitarias** como la prevista en el 102.4 o 104.2 a), ni siquiera por vía de informe preceptivo (art. 102.2).
- **Reservarse la ejecución de obras de interés general** que afecten a su territorio (art. 104.2 a).
- **Establecer las sedes de los órganos de planificación y gestión** de las cuencas hidrográficas (art. 103.2).

De esta forma, en general, es preciso limitar la atribución de competencias a aguas intracomunitarias y respecto al resto prever su

participación formal en el proceso de toma de decisiones sin condicionar el contenido de la decisión de planificación. En cuanto a competencias de gestión es ajena la Junta a las aguas intercomunitarias y a las obras de interés general (véase a estos efectos lo previsto en estatutos como el andaluz ya aprobado o el catalán).

IV.- PAUTAS DE INTERÉS

A) Puntos más conflictivos de la propuesta de reforma

- “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 98.3).

- “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” (art. 101.1).

- “**Dicha planificación** [la de los recursos de las cuencas hidrográficas que discurren 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” (art. 101.3).

- “**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” (art. 102.1, párrafo segundo).

- “Dicha participación [en la adopción de decisiones de asignación o reserva de los recursos hídricos disponibles] comprende también aquellas demarcaciones cuyas aguas discurren **fuera del territorio español**” (art. 102.1, párrafo tercero).

- “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**” (art. 102.2).

- **“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” (art. 102.3).

- **“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” (art. 102.4).

- **“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” (art. 103.2).

- “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” (art. 104.2).

- “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 ambientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados” (DT primera 1).

- “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**” (DT primera 2).

- “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” (DT primera 3).

- “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 (DT primera 4).

- “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**” (DT primera 5).

B) Artículos de la Constitución que se consideran infringidos

- “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (**art. 2**).

- “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (**art. 45.2**).

- “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (**art. 128.1**).

- “Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma” (**art. 148.1.10º**).

- “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...

La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.....

Relaciones internacionales....

13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica....

22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma....

23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección....

24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma... **(art. 149.1).**

- “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, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular” **(art. 138.1).**

- “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” **(art. 139.1).**

- “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español” **(art. 139.2).**

C) Jurisprudencia constitucional aplicable

- STC 227/1988, de 29 de noviembre, f.j. 13:

“...Dirigiendo de nuevo la atención al modelo constitucional de distribución competencial en materia de aguas terrestres, debe tenerse en cuenta también, en la completa definición de dicho modelo, que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: Concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obra públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros.....

En el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado”.

- STC 227/1988, de 29 de noviembre, f.j. 20:

“...No es posible desconocer, sin embargo, que el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13.^a de la Constitución”.

- STC 161/1996, de 17 de octubre, f.j.5º:

...“Es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de Cataluña. Por lo que la Ley que regula su Administración Hidráulica no puede contradecir lo dispuesto 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.

Esto no significa, como afirman las partes personadas en defensa de la Ley recurrida, que la Ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, simplemente, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. 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, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (art. 23 de la Ley de Aguas y Reales Decretos 931/1989 y 924/1989, ambos de 21 de julio, que rigen respectivamente las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar), respetando siempre

el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, subrayado en la sentencia sobre la legislación estatal de Aguas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)] como eco de otros muchos pronunciamientos en ese sentido (SSTC 64/1982, fundamento jurídico 8.º, 76/1983, fundamento jurídico 11; 104/1988, fundamento jurídico 5.º, y 13/1992, fundamento jurídico 7.º in fine). Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º)".

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, f.j. 4º:

..."Por su parte, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (art. 2 CE), pues «este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un "deber de auxilio recíproco" (STC 18/1982, F. 14), "de recíproco apoyo y mutua lealtad" (STC 96/1986, F. 3), "concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución" (STC 11/1986, F. 5). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las

vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía, ha dicho la STC 4/1981, no se garantiza por la Constitución, como es obvio, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (F. 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, F. 3)» (STC 64/1990, de 5 de abril, F. 7)».

Importa insistir en que el art. 138 CE hace garante al Estado de «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Dicho principio, que también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, F. 3)

En definitiva, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, «no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, F. 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)» (STC 135/1992, de 5 de octubre, F. 7).

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, f.j. 8º:

...“En definitiva, dos criterios pueden extraerse de la doctrina contenida en la STC 76/1983 y complementarias aludidas. El primero

consiste en señalar que lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución. Y el segundo, consecuencia del anterior, se traduce en que los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues «al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, F. 5)» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 21)».

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, f.j. 10º:

...”El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los fundamentos jurídicos 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. 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”.

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, f.j. 20°:

...”En nuestra STC 64/1990, de 5 de abril... pusimos de relieve que una de las manifestaciones del principio de solidaridad consiste en que cuando una Comunidad Autónoma ejercite sus competencias, deberá hacerlo ponderando no sólo su propio interés, sino también las consecuencias de dicho ejercicio, de manera que no genere efectos perjudiciales para los restantes entes territoriales afectados por las medidas. Pues bien, en este caso la referencia que hace el art. 17.1 EACV a que se tengan en cuenta los «criterios de sostenibilidad» del recurso hidráulico acredita que el «derecho al abastecimiento de agua» de los valencianos debe sustentarse en la utilización racional de dicho recurso y, por tanto, se ajusta a las exigencias de nuestra doctrina sobre el principio de solidaridad”.

- STC 247/2008, de 12 de diciembre, f.j. 23°:

...”Debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, F. 14; 152/1988, de 20 de julio, F. 6; y 194/2004, de 4 de noviembre, F. 9, entre otras muchas).

D) Otros ámbitos normativos puestos en cuestión

- **Texto refundido de la Ley de Aguas** (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), que establece el “principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica” y que responsabiliza al Estado de la planificación hidrológica, como forma de alcanzar los objetivos de dicha planificación (arts. 1.3, 14, 16, 17 y 40).

- **Directiva 2000/60/CE**, que apuesta por la unidad de gestión de los recursos hídricos y que establece el concepto de *demarcación hidrográfica*, más amplio incluso que el de cuenca hidrográfica.