

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

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

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

### I. Antecedentes

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

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

A) El escrito de interposición realiza en primer lugar unas consideraciones generales sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y sus límites, dado que el recurso tiene por objeto la impugnación de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). Se trata de una modificación del





Estatuto aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, ya modificado por diversas Leyes Orgánicas posteriores, aunque la reforma que acomete la Ley Orgánica 5/2007 es, sin embargo, de tal envergadura que a juicio del órgano recurrente se está materialmente en presencia de un nuevo Estatuto.

El propio art. 147.1 CE señala las dos perspectivas bajo las que cabe contemplar los Estatutos de Autonomía: como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a la que se refieren y, de otro lado, como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Una y otra perspectiva, en fin, no pueden considerarse antitéticas o separadas: ambas se integran en el sistema normativo general que establece la Constitución.

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

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



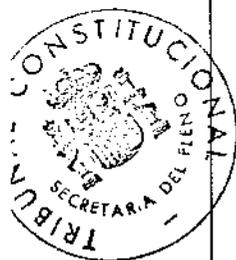


TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

con el principio de la “soberanía nacional... [que] reside en el pueblo español” (preámbulo y art. 1.2 CE) y no en la parte de éste que corresponde a una Comunidad Autónoma.

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

De ahí se deriva la especial naturaleza de los Estatutos en cuanto Leyes orgánicas: estamos ante unas Leyes del Estado que éste no puede alterar ni derogar por sí mismo, o para ser más exactos, por la sola voluntad de su Poder Legislativo. La disponibilidad sobre el contenido del Estatuto, una vez incluido en él, se comparte con la Comunidad Autónoma. Ya no puede disponer sobre él por sí solo el Poder Legislativo de las Cortes Generales. Y por eso





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

mismo las demás Leyes, orgánicas u ordinarias, -e incluso la autorización de tratados o acuerdos internacionales-, deben respetar el contenido de los Estatutos de Autonomía.

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



Entrando en el detalle de las materias que considera excluidas de los Estatutos de autonomía, el recurso señala en primer lugar las que la Constitución reserva al legislador estatal por determinar que han de ser establecidas por Ley Orgánica (art. 81 CE), categoría inequívocamente exclusiva de la tipología estatal. Al margen de ellas, hay otras regulaciones reservadas a la competencia exclusiva del Estado. Así, las funciones normativas reservadas en las materias acotadas por el art. 149.1, 2, 6, 7, 14, 16 y 22 CE. Asimismo, la regulación de otros derechos y obligaciones implicados en algunas otras materias cuyas bases o legislación básica se reserva por el art. 149.1 CE al Estado no puede quedar en todo momento menos disponible a éste, precisamente en cuanto a sus principios o bases. Así sucede, por ejemplo, con la ordenación del crédito, banca y seguros (11); la Sanidad interior (16), la Seguridad Social (17) o el medio ambiente (23), entre otras materias. Esas reservas de competencia legislativa a favor del Estado, no ejercitable, por tanto, a través de los Estatutos, se refieren también a cuanto afecta a otros elementos importantes del sistema jurídico e institucional, o a las bases de su regulación. Lo mismo sucede, verbigracia, con todo lo que se refiere a la



“Defensa y Fuerzas Armadas” (4), que incluye toda la regulación sobre la materia; con la “Administración de Justicia” (5), expresión equivalente a la de Poder Judicial; o con el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (art. 124.3 CE), dada su intrínseca relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Respecto al grado de concreción admisible en la determinación de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, el escrito señala que las competencias que se pueden atribuir a cada Comunidad Autónoma en su Estatuto serán todas las legislativas y administrativas que no estén reservadas por la Constitución al Estado. El grado de determinación concreta de las competencias que se atribuyan en los Estatutos a las Comunidades Autónomas no es cuestión baladí, ni debe darse por supuesto que constitucionalmente sea por igual de legítima cualquier opción al respecto. Una determinación muy desarrollada y pormenorizada podría estar condicionando las opciones reguladoras que la Constitución reserve al Poder Legislativo del Estado, o sustrayendo a éste su potestad de establecer, con sus regulaciones propias y exclusivas, los modos en que hayan de intervenir los poderes públicos en la materia de que se trate. Que la Ley estatal no pueda establecer normas de finalidad meramente interpretativa del orden constitucional de distribución de competencias no impide que al ejercer sus competencias reguladoras propias, el legislador estatal haga la interpretación del alcance de su propia competencia, sin perjuicio de que pueda ser revisada por el Tribunal Constitucional. La función de cierre que corresponde a la legislación básica no pueden ejercerla los Estatutos de Autonomía. Estos no podrán, por ejemplo, determinar pormenorizadamente las competencias autonómicas en materia de urbanismo olvidando que la potestad legislativa estatal *ex art. 149.1.1 CE* retiene la llave del modelo o modelos de intervención urbanística admisibles a través de la determinación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el derecho a la propiedad; ni podrían concretar las competencias autonómicas en el ámbito de la educación al margen de lo que disponga el legislador orgánico estatal en cuanto al conjunto del sistema educativo, conjugando los derechos, libertades y deberes del art. 27 CE. Los Estatutos de Autonomía, por tanto, no pueden condicionar el alcance de la regulación que la Constitución ha reservado al Estado y, en concreto, de lo básico, que es de competencia estatal. Si alteran lo básico estarán vulnerando inevitablemente la Constitución.

Si se pretende establecer una nueva concepción de la legislación básica del Estado no parece razonable, a juicio del órgano recurrente, que esa tarea pueda confiarse a un Estatuto





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

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

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

La Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón no es sino una Ley estatal, por más que haya seguido un procedimiento singular de elaboración y aprobación, como consecuencia de la participación, en la fase inicial del mismo, de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada, de conformidad con el procedimiento de reforma previsto en el Estatuto de Autonomía originario. No se está ante una Ley autonómica, en sentido estricto, pues, en ese caso, la Comunidad Autónoma de La Rioja carecería de legitimación para impugnar ante la jurisdicción constitucional las Leyes que pueda aprobar otra Comunidad Autónoma, de acuerdo con jurisprudencia constitucional consolidada. En cuanto tal Ley Orgánica, es susceptible de ser impugnada por otra Comunidad Autónoma, como ha admitido el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 99/1986, de 11 de julio, (caso de la impugnación por el País Vasco de la disposición transitoria 7ª.3 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

La legitimación genérica que el art. 162.1.a) CE. otorga a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer -sin más precisiones- el recurso de inconstitucionalidad, se concreta o delimita en el art. 32.2 LOTC, en relación con las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado "que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía". Frente a la inicial interpretación restrictiva que hizo el Alto Tribunal en STC





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



25/1981 de este requisito, entendido en sentido estrictamente competencial (la defensa de las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía, de manera que, si no se produce lesión competencial, no existe legitimación), muy tempranamente se inició, con la STC 84/1982, una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización hasta poder afirmar hoy que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar Leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. Esta interpretación flexible no es óbice para que, en todas ellas, se examine el imprescindible “punto de conexión material” entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico que, sin embargo, no puede ser interpretado restrictivamente. La expresión legal “propio ámbito de autonomía” no remite -conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional- al elenco de competencias estatutarias de las Comunidades recurrentes sino a la posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, según razona el escrito de recurso con cita de abundante jurisprudencia constitucional.

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

Es el caso de las competencias, calificadas de exclusivas, en materia de “proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, hidroeléctricos, canales y

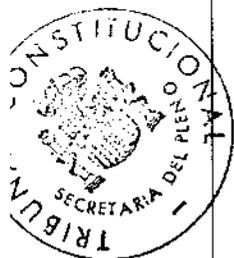


TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

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

Al margen de la afección a competencias sectoriales de la Comunidad de La Rioja relacionadas con el agua, no puede ignorarse el carácter intercomunitario de la cuenca o demarcación hidrográfica del Ebro, competencia exclusiva del Estado, en aplicación del art. 149.1.22 CE desarrollado por el art. 21 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg), en conexión con los arts. 16, 16 bis y 17 TRLAg. Esta competencia estatal, que constituye la garantía del principio de unidad de gestión e indivisibilidad de la cuenca y demarcación hidrográfica, impide su fragmentación en tantas unidades de gestión como territorios de las Comunidades Autónomas integradas en la cuenca. El carácter estatal de la demarcación supone que dichos preceptos del nuevo EAAR interfieren y menoscaban, también, las competencias del Estado, y por él, las de la Confederación Hidrográfica del Ebro, organismo de cuenca en cuyos órganos de gobierno, participación y planificación están representadas las nueve Comunidades Autónomas pertenecientes a la cuenca o demarcación del Ebro (entre ellas La Rioja), integración orgánica que constituye, como ha señalado la STC 161/1996, “el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que se extienden más allá de su territorio”.

En consecuencia, caso de existir vicios de inconstitucionalidad en los preceptos del EAAR, afectan tanto a competencias e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como también y sobre todo, del Estado, razón que justifica la legitimación de La Rioja en defensa de tales intereses singulares y generales, en la medida que conculquen cualquiera de





las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía o como su proyección en la organización integral del Estado.

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

El recurso parte de que el principio esencial para resolver esta cuestión ha de ser, sin duda, el de que la Constitución española vincula a todos (art. 9.1 CE) y, por tanto, también a los poderes públicos y a los ciudadanos de Aragón, lo cual resulta reiterado, a propósito en concreto de los derechos constitucionales, por el art. 53 CE. La Ley, pues, tiene un papel que cumplir en relación con los derechos y libertades reconocidas en la propia Constitución, y no sólo y necesariamente las Leyes de procedencia estatal, sino también las propias Leyes autonómicas. Estas últimas únicamente tienen vedada la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales en cuanto el mismo haya de considerarse “desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, pues ello está reservado por la propia Constitución a las Leyes orgánicas (art. 81.1 CE), cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales (art. 81.2 CE). En lo demás, en principio, las Comunidades Autónomas pueden intervenir con Leyes propias siempre, naturalmente, que ello venga amparado por títulos competenciales específicos que dichas Comunidades ostenten y, eso sí, con el límite de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE, esto es, la que le corresponde para establecer “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Tras citar abundante jurisprudencia de este Tribunal, el escrito de interposición concluye que a pesar del tenor de los arts. 14 y 139.1 CE, la Constitución no impone una uniformidad monolítica en materia de derechos y libertades de los ciudadanos y que corresponde un cierto papel al legislador autonómico en este campo, si bien con los límites que resultan de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE. Desde esta perspectiva, podría pensarse

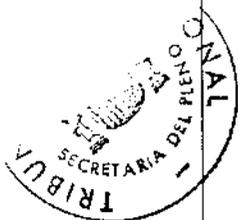




TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

que no habría inconveniente en la inclusión de un listado de derechos en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, tal conclusión, a juicio del recurrente, es equivocada. Lo que se discute no es si las Comunidades Autónomas pueden o no incidir en la reglamentación jurídica de los derechos y libertades establecidos en la Constitución, sino si tal función puede corresponder al Estatuto de Autonomía, que es una Ley Orgánica estatal (art. 81.1 CE) que constituye, a la vez, la “norma institucional básica” de la propia Comunidad Autónoma (art. 147.2 CE), fundamentadora de su autonomía política. Por supuesto, los contenidos propios de los Estatutos de Autonomía que enumera el art. 149.2 CE son “contenidos mínimos”, y aquéllos pueden abordar otros distintos, pero lo que no cabe, sostiene el escrito, es que los Estatutos de Autonomía se atribuyan funciones que la Constitución reserva a otra clase de normas, como tampoco que excedan de la función que la propia Constitución les atribuye, y que está directamente ligada a la fijación, siempre conforme a las prescripciones de la Norma Fundamental, del marco de su “autonomía para la gestión de sus propios intereses” (art. 137 CE). Por tanto, los Estatutos no pueden atribuirse el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales, reservado al legislador orgánico (art. 81.1.CE), sin que pueda entenderse que dicho legislador es el estatutario.

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





aragoneses para evitar -“de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables”- trasvases “que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras”.

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





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

declaraciones de Conferencias Internacionales como la del Mar del Plata de 1977, o la Declaración de Dublín de 1992. Sea cual sea la virtualidad de este nuevo derecho humano al agua, de sus titulares, de su contenido, de sus destinatarios y los mecanismos para protegerlos, lo cierto es que sólo da cobertura a las necesidades de agua para “uso personal y doméstico”, sin que ampare -como recogen los Estatutos valenciano y aragonés-, el derecho al agua “para el desarrollo de actividades sociales y económicas”, ajeno a la interpretación del Derecho Internacional. Ajena es, asimismo, la categoría de los “usos comunes” reconocida en nuestra legislación de aguas (art. 50 TRLAg), respecto del contenido del derecho humano al agua, como lo es el uso privativo del agua que se adquiere en nuestro vigente sistema por disposición legal (uso de las aguas pluviales por el dueño del predio donde caen o las de manantiales hasta 7.000 m<sup>3</sup>/año, art. 54.2 TRLAg) o mediante concesión administrativa, uso privativo al que no da acceso el derecho al agua reconocido por el Derecho Internacional.

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

Seguidamente se aborda el examen del apartado 2 del art. 19 EAAR, que, según explica el escrito, recoge un principio rector, según el cual los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y pasajes vinculados. El precepto atribuye a aquellos poderes una función ejecutiva al encomendarles “la fijación de caudales ambientales apropiados”. El Consejo de Gobierno de la Rioja considera que esa atribución a los “poderes públicos aragoneses” resulta inconstitucional (lo que no acaecería con la expresión “poderes públicos”, aprobada por el Cortes de Aragón y luego modificada por las Cortes Generales), pues son los Planes Hidrológicos los que deben determinar los caudales ambientales [art. 42.1.b), c) TRLAg] y su





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

fijación se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integran la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas (art. 26.1 párrafo segundo de la Ley del Plan Hidrológico Nacional). Esta es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional manifestada en SSTC 15/1998, 118/1998, 166/2000 y 123/2003. Así lo entiende el propio art. 72.2 *in fine* EAAr al atribuir a la Comunidad Autónoma la participación “en la fijación del caudal ecológico”; al referirse el texto a los “poderes públicos aragoneses” se incurre a su parecer en el exceso competencial señalado que resulta inconstitucional, y que afecta a las competencias del Estado, pero también a los intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por lo que hace al apartado 3 del art. 19 EAAr, señala que las Cortes Generales, al autorizar transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, deben hacerlo de acuerdo con los principios y exigencias constitucionales plasmadas en los arts. 45 CE (“utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”), 138.1 CE, (“realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”) y específicamente de los objetivos recogidos en el art. 2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional, (LPHN). En este sentido, la valoración última y determinante de la “sostenibilidad” de un trasvase, así como de los principios de “solidaridad”, “racionalidad económica”, “vertebración del territorio” y garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente (principios generales establecidos por el art. 12 LPHN) corresponde a las Cortes Generales, que deben tenerlos en cuenta al aprobar la Ley del Plan Hidrológico Nacional, Ley que contendrá “la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca” [art. 45.1.c) TRLAg]. Esta competencia de las Cortes Generales es incompatible con la previsión estatutaria que encomienda a los poderes públicos aragoneses “velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras”.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

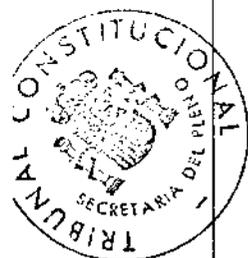
Admitir una atribución como la recogida es institucionalizar una fuente permanente de conflictividad política y jurídica acerca de lo que sea la “insostenibilidad” -siempre podrá discutirse si lo es o no- excediendo el EAAr la función constitucional que le atribuye el art. 147.2 CE. La inconstitucionalidad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

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





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



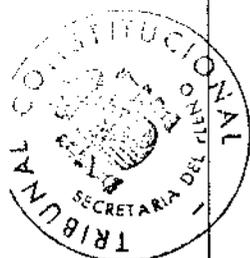
reconocer la competencia del Estado, en aplicación del art. 149.1.22. CE y del principio de interpretación conforme, el escrito considera que tras casi treinta años de andadura constitucional, por rigor y seguridad jurídica, no parece razonable ni admisible colmar de normas vacías de contenido los textos estatutarios que delimitan los poderes territoriales de las Comunidades Autónomas. En el momento actual el art. 72.1 EAAR carece de contenido competencial alguno y, en rigor, es inconstitucional, por invasión de las competencias que corresponden al Estado en las cuencas intercomunitarias. En cuanto al último párrafo, referido a las aguas minerales y termales y a los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de Aragón considera evidente que la competencia no es "exclusiva" en materia de aguas minerales y termales, pues corresponde al Estado la legislación básica sobre la materia, de acuerdo con el art. 149.1.25 CE y la STC 227/88, si bien el principio de unidad del ciclo hidrológico legitima que la competencia básica del Estado sobre toda clase de aguas - incluidas las minerales y termales- se sustente en el art. 149.1.22 CE. En cuanto a los aprovechamientos hidráulicos "de interés" para Aragón, añade que debe tenerse en cuenta que la STC 161/96 ha considerado que, cuando se trata de aguas de cuencas intercomunitarias, la competencia sobre estos aprovechamientos es igualmente del Estado, salvo en cuanto a las obras hidráulicas de interés de la Comunidad que no hayan sido declaradas de interés general.

Respecto al apartado 2 del art. 72 EAAR el órgano recurrente cree que no puede considerarse acorde con la Constitución. La primera parte del art. 72.2 EAAR eleva a rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica, reconocido y plasmado en la vigente legislación básica en materia de aguas, configurador de un modelo de Administración del agua respaldado por el Tribunal Constitucional como el más adecuado e inherente a la gestión de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, (SSTC 227/1988,161/1996, 15/1998, 110/1998, 118/1998, 166/2000 y 123/2003). Ello lo lleva a preguntarse si es constitucionalmente legítimo que el legislador estatutario limite las competencias estatales o predetermine su contenido cuando la definición del mismo corresponda al legislador estatal, dándose a tal cuestión una respuesta negativa. Cuando la Constitución atribuye al legislador estatal fijar dicho contenido, en términos flexibles y de libertad, no puede una norma infraconstitucional, con la pretensión de asegurar o blindar las competencias autonómicas, cambiar el régimen de la competencia estatal tal como ha sido constitucionalmente configurada. El Estatuto no puede tener un efecto reductor de la potestad legislativa del Estado, ni alterar el orden constitucional de distribución de competencias. La garantía de participación sólo será, a su parecer, constitucional en la medida que se entienda remitida a lo



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

que disponga la legislación estatal en la materia y conforme a lo dispuesto en la misma. Ahora bien, si esa participación se interpreta como una garantía de relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón respecto de la gestión de la cuenca hidrográfica del Ebro, la misma merecerá un reproche de inconstitucionalidad. La segunda parte del art. 72.2 EAAR, también la entiende difícilmente salvable desde la perspectiva constitucional. La atribución que consiste en dictar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, inadecuadamente entendida, pudiera a juicio del órgano recurrente, llevar a la adopción de medidas singulares adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón que pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca, condicionando, además, el ejercicio de las competencias sectoriales del resto de Comunidades Autónomas, como La Rioja, que se encuentren aguas arriba (pesca fluvial, espacios naturales protegidos, regadío, etc.). A su juicio la única manera de salvar la constitucionalidad de este inciso no es otra que limitar su operatividad a los usos y aprovechamientos que se realicen únicamente en el tramo aragonés de la cuenca del Ebro, sin alcance extraterritorial alguno.

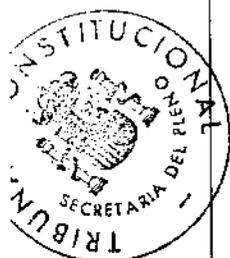


Por lo que hace al apartado 3 del art. 72 EAAR, que establece un informe preceptivo en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón, considera que aunque de un primer análisis superficial de la jurisprudencia constitucional cabría concluir que la técnica del informe previo o preceptivo es plenamente respetuosa de las competencias de Estado y Comunidades Autónomas, no es así, puesto que no cabe hablar aquí de concurrencia perfecta de competencias "entre Administraciones". La autorización de un trasvase intercuenas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales que puedan corresponder, en este caso, a la Comunidad de Aragón. Es una decisión que corresponde a las Cortes Generales y forma parte singular del Plan Hidrológico Nacional que se aprueba por Ley tras la presentación del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional, aprobado por el Gobierno, previo informe del Consejo Nacional del Agua, proyecto cuya elaboración ha realizado el Ministerio competente. En conclusión, esa intervención singularizada de la Comunidad de Aragón, plasmada en un informe previo, en línea con la potenciación de los mecanismos de bilateralidad e insertada en un procedimiento legislativo estatal, no es respetuosa con el ejercicio de las competencias estatales ni con la función propia que corresponde a un Estatuto de Autonomía.



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

E) Entrando en la disposición adicional quinta del EAAR, que establece una reserva de 6.550 hectómetros cúbicos de agua, el escrito de recurso lo pone en relación con el llamado "pacto del agua", aprobado por resolución de las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1992. La incorporación de la reserva, debidamente cuantificada, al EAAR altera su alcance, dada la singular función constitucional que cumplen los Estatutos y su posición en el sistema de fuentes, pues ello supone que el Estado pierde para el futuro la posibilidad de modificar el volumen de la reserva sin el consentimiento de Aragón, situación que menoscaba las competencias del Estado en materia de gestión de aguas en la cuenca del Ebro y es contraria, además, a los principios que rigen el dominio público hidráulico, en cuanto que supone una vinculación permanente y exclusiva de esos caudales para uso exclusivo de los aragoneses, sustraídos de otros usos que sean incompatibles con ellos. Conforme al escrito, cabrían dos interpretaciones posibles de la disposición en cuestión: la primera, entender que ese volumen no es en absoluto vinculante para la planificación, y constituye un simple recordatorio de lo aprobado por las Cortes de Aragón. Esta alternativa no suscitaría dudas de inconstitucionalidad, pero la disposición pierde el sentido originario pretendido para su inclusión en la Propuesta de Reforma. La segunda alternativa es considerar que la reserva tiene carácter vinculante, en cuyo caso entiende el recurso que incurre en inconstitucionalidad al despojar al Estado de la libre disponibilidad de caudales en la cuenca del Ebro; tal vinculación a la reserva es contraria, además, a la configuración del dominio público hidráulico que resulta del art. 132 CE y de la legislación de aguas, dictada en desarrollo de dicho precepto y del art. 149.1.22. CE. En este sentido, cita la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que establece la incompatibilidad de los derechos perpetuos de utilización del dominio público con las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, a propósito de los derechos perpetuos reconocidos por la legislación de aguas de 1879, que la Ley de Aguas deroga fijando un máximo de 75 años para tales derechos. La reserva demanial supone que la Administración titular del bien o recurso, y siempre por razones de interés público, lo utiliza o aprovecha directamente, sea por sí misma, sea a través de terceros, con exclusión de aquellos otros usos que sean incompatibles con la reserva, tal y como ha señalado la doctrina. Es inherente a la reserva el apartamiento del bien de las formas normales de aprovechamiento de esa categoría de bienes, quedando aquél vinculado a la finalidad para la que, en concreto, se establece la reserva. En este caso, se sustraen del sistema de explotación de la cuenca del Ebro 6.550 hm<sup>3</sup>, para uso exclusivo de los aragoneses. El régimen jurídico vigente de las reservas de aguas las vincula con las obras hidráulicas de regulación específicas que la posibiliten, lo



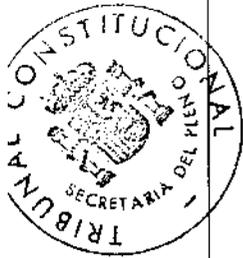


TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

que evidencia, una vez más, la funcionalidad y necesidad de esta clase de obras que permiten retener el agua para cuando se necesite. Así se dispone en el artículo 20 del Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, en el que tras determinar lo que se entiende por “reservas de recursos” y establecer su inscripción en el Registro de Aguas, añade que “las reservas de recursos previstas en los planes hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan. En ausencia de tal previsión, se entenderá como plazo máximo el de seis años establecido en el artículo 89, salvo que en la revisión del correspondiente plan se establezca otro diferente”. Otras notas características de la reserva son su temporalidad, la cuantificación o volumen de caudales reservados y, finalmente, el destino o finalidad de la reserva, notas que recoge el art. 92 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. En consecuencia, la reserva de 6.550 hm<sup>3</sup> que establece la disposición adicional quinta para atender el derecho al agua de los aragoneses, al que se refiere el art. 19, tal como está recogida en el EAAR, no satisface, a juicio de la parte recurrente, los requisitos exigidos por la legislación ordinaria de aguas, constatación que la reafirma en la apreciación negativa de su adecuación a la Constitución.

El escrito de interposición del recurso termina solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; así como la de todos los actos de aplicación concreta que de dichos preceptos se haya podido producir durante su vigencia, y con todas las demás consecuencias que sean inherentes a dicha declaración.

2. Por providencia de 11 de septiembre de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, dar traslado al Gobierno y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Del mismo modo, acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”.





3. Mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de septiembre de 2007 la Mesa del Congreso de los Diputados traslada su acuerdo de fecha 14 de septiembre de 2007 de dar por personada a dicha Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Del mismo modo y por escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 26 de septiembre de 2007, la Mesa del Senado traslada su acuerdo de fecha 14 de septiembre de 2007 de dar por personada a dicha Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El día 25 de septiembre de 2007, tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, por el que se persona y comparece en el presente procedimiento y solicita una prórroga del plazo para efectuar sus alegaciones.

Mediante providencia de 27 de septiembre de 2007, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personada a la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por la providencia de 11 de septiembre de 2007.

5. El día 4 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Registro general de este Tribunal escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en representación de las mismas, por el que se persona en el presente procedimiento y solicita una prórroga del plazo para efectuar sus alegaciones.

Mediante providencia de 4 de octubre de 2007 el Pleno acuerda tener por personada a la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por la providencia de 11 de septiembre de 2007.

6. El Abogado del Estado consignó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de octubre de 2007.

A) En las mismas comienza señalando una serie de cuestiones preliminares. En primer lugar se refiere a la súplica del recurso en la que se pide la declaración de inconstitucionalidad de todos los actos de aplicación concreta de los preceptos impugnados que



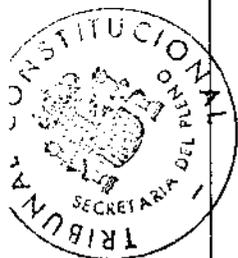


se hayan podido producir durante su vigencia. A juicio del Abogado del Estado tal pretensión no se adecua al objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad, en el que sólo cabe enjuiciar si los preceptos legales recurridos son conformes o disconformes con la Constitución (art. 27.1 LOTC), a fin de acoger o desestimar la pretensión de declararlos inconstitucionales y nulos (arts. 164.1 y 39.1 LOTC), aunque nada impide que una sentencia declaratoria de inconstitucionalidad pueda contener pautas o criterios para modular su eficacia. Pero bien distinto de esto es solicitar que la sentencia que ponga fin a este recurso contenga un pronunciamiento que “invalide *en masse* un indeterminado conjunto de actos aplicativos - judiciales y administrativos- de la norma legal inconstitucional, lo que sería difícilmente conciliable con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)”.

Señala también que el Abogado del Estado no niega la legitimación del órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma riojana para la interposición del presente recurso.

En cuanto a las consideraciones generales sobre la función constitucional y los límites de los Estatutos de Autonomía entiende que no es preciso dar contestación pormenorizada, remitiéndose a las alegaciones presentadas en los recursos de inconstitucionalidad núms. 7288-2006, 7289-2006 y 8045-2006, que da aquí por reproducidas, señalando que cuando el presente recurso se falle, existirá ya doctrina constitucional en esta materia sentada seguramente en los expresados recursos de inconstitucionalidad, que sin duda se aplicará a este caso.

Junto a ello, entiende el Abogado del Estado que el recurso basa su impugnación en el riesgo de que los preceptos estatutarios recurridos puedan ser interpretados y aplicados de manera inconstitucional quebrantando el orden constitucional de competencias. Al respecto, opone que la función del recurso de inconstitucionalidad no es garantizar preventiva o cautelarmente contra el riesgo de interpretaciones contrarias a la norma suprema (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 253/2000, de 5 de octubre, FJ 5; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4). Además, en virtud del principio de conservación, “sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma”. Por ello, considera innecesario subrayar que una subespecie o variante de interpretación de conformidad con, o adecuada a, la Constitución es la interpretación de conformidad con el orden constitucional de competencias (por todas, SSTC 176/1999, de 30





de septiembre, FJ 4; y 74/2000, de 16 de marzo, FJ 2; o la propia STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). Salvo que resulte textualmente imposible, debe presumirse la voluntad del legislador, tanto estatal como autonómico, de respetar el orden constitucional de reparto competencial, siendo también constante la doctrina de que ni el legislador general ni el legislador territorial están constitucionalmente obligados a incluir cláusulas de salvaguardia de la competencia ajena (por todas, SSTC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; 179/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 9).

B) Entrando en el análisis de los preceptos impugnados, el escrito de alegaciones destaca que tan sólo el apartado 1 del art. 19 EAAr enuncia un derecho estatutario. Los otros dos apartados contienen mandatos dirigidos a los poderes públicos aragoneses. Cita en ese sentido las alegaciones presentadas a los recursos de inconstitucionalidad núms. 7288-2006, 7289-2006 y 8045-2006, donde el Abogado del Estado defendía que los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos.

En concreto, sobre el apartado primero argumenta el escrito que es cierto que sería contrario al art. 138 CE otorgar por vía estatutaria privilegios hidráulicos a los aragoneses, a los valencianos o a los castellanos del norte o del sur en menoscabo de los demás españoles. Pero no es ése el sentido del precepto. Opina, además, que la premisa de la que parte el letrado de la Comunidad de La Rioja es errónea. En el actual art. 72.1 EAAr la Comunidad Autónoma adquiere competencia exclusiva sobre “aguas que discurren íntegramente por su territorio”, incluyendo en esta competencia “la ordenación, la planificación y la gestión de las aguas superficiales y subterránea”. El derecho del art. 19 EAAr puede satisfacerse con aguas sujetas a la competencia autonómica, tanto subterráneas como superficiales. Porque, aunque de escasa importancia como recurso hídrico, es innegable que existen en Aragón aguas superficiales que discurren íntegramente por su territorio (“intracomunitarias”). El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, sigue incluyendo, por ejemplo, en la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, “la cuenca endorreica de la Laguna de Gallocanta” pero en la Demarcación del Júcar ya excluye “las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana”. Y el apartado I de su disposición transitoria establece que “la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas que comprenden cuencas hidrográficas intracomunitarias, cuyo traspaso de funciones y servicios no se haya efectuado se revisará inmediatamente después de que dicho traspaso tenga lugar”. En segundo lugar, la Comunidad Autónoma participa y colabora en la planificación hidrológica y en la gestión de las cuencas





intercomunitarias entre las que se distribuye el territorio de Aragón con arreglo a los términos que establece la legislación nacional de aguas dictada al amparo del art. 149.1.22 CE. De este modo, la satisfacción del derecho al abastecimiento de agua proclamado en el art. 19.1 EAAR vinculará a quienes representen a la Comunidad Autónoma en los organismos de la cuenca intercomunitaria. El derecho estatutario de los aragoneses a gozar de abastecimiento de agua mostrará así su función orientadora de la actuación de los poderes públicos autonómicos. En cuanto al llamado “derecho humano al agua” opina que aunque se hubieran desbordado sus límites de ello no se seguiría la inconstitucionalidad del art. 19.1 EAAR, porque, en primer lugar, la caracterización del derecho humano al agua es un mínimo que no impide a cada Estado reconocerlo con mayor amplitud; y en segundo lugar, porque una cosa es la infracción de la CE y otra la supuesta contradicción con declaraciones de Comités o Conferencias internacionales, que no son criterio o parámetro de constitucionalidad ni corresponde a este Tribunal garantizarlas.

En lo que atañe al apartado 2 del art. 19 EAAR el escrito de alegaciones, a la vista de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, sostiene que nada impide interpretar el mandato que contiene como una orientación sólo vinculante para los representantes de la Comunidad Autónoma aragonesa en los Consejos del Agua y en los Comités de Autoridades Competentes. Una interpretación sistemática del Estatuto de Autonomía obliga a entender su art. 19.2 en unidad y armonía con el art. 72.2, inciso final, además de, por supuesto, respetando el art. 149.1.22 CE y la legislación nacional de aguas dictada a su amparo. No existe, pues, el exceso competencial denunciado por el actor porque la referencia a la “fijación de los caudales ambientales” debe entenderse hecha a la participación autonómica en la planificación y gestión de cuencas intercomunitarias que refleja el art. 72.2.

El apartado 3 del art. 19 EAAR, por su parte, lo entiende como un principio rector que restringe permanentemente las opciones políticas de los poderes públicos aragoneses, del legislador y del consejo de gobierno especialmente, siendo legítimo este tipo de normas en los Estatutos de Autonomía. El artículo carece de toda virtualidad imperativa para los órganos estatales a quienes corresponde acordar las transferencias.

C) A continuación el Abogado del Estado aborda las impugnaciones relativas al art. 72 EAAR. Respecto a su apartado 1 señala que no se puede sostener simultáneamente que el art. 72.1 carece de contenido o virtualidad y que es inconstitucional. En todo caso, a su



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

entender, la dicción del precepto incluye manifiestamente bajo la noción “aguas que discurren íntegramente por su territorio” tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas. Y aunque la definición legal de cuenca hidrográfica (art. 16 TRLAg, redactado por Ley 62/2003, de 30 de diciembre) se ciñe a las aguas superficiales, en Aragón existen pequeñas cuencas endorreicas que perfectamente cabría considerar como aguas superficiales intracomunitarias, puesto que les falta el requisito de fluir en su totalidad “hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta”. El resto de los argumentos del recurso contra el art. 72.1 EAAr carecen de relieve constitucional. La referencia a la administración hidráulica de Aragón debe ponerse en relación con la Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, que crea el Instituto Aragonés del Agua, con la función de ejercer las competencias autonómicas en materia hidráulica. Las demás competencias del art. 72.1 EAAr se amparan en el art. 148.1.10 CE y en el inciso primero del art. 149.3 CE y respetan las competencias constitucionales del Estado y se proyectan sobre aguas, aprovechamientos y obras de indudable competencia autonómica, de modo que no menoscaban competencias del Estado.

Por su parte, el art. 72.2 EAAr hace referencia expresa a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en órganos y funciones de la Administración hidráulica del Estado y recoge una cláusula de salvaguardia (“en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollen”) que también podría no existir. La simple supremacía de la Constitución obligaría a respetar la competencia del art. 149.1.22 CE, que, a su vez, ampara la prevalencia de las Leyes producto de su correcto ejercicio (art. 149.3 CE). El grado de participación y colaboración que las Leyes generales de aguas pueden reconocer a las Comunidades Autónomas en la organización y funciones de la Administración hidráulica del Estado puede ser muy variable, y, en consecuencia, la intervención autonómica se contraerá o expandirá a compás de los criterios que el legislador nacional considere más oportunos y convenientes en cada momento histórico. De otro lado, el recurso introduce, a su juicio, una impugnación preventiva al denunciar que el precepto contiene una garantía de relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma que conlleva el riesgo de una interpretación que se supone inconstitucional. Frente a ello el Abogado del Estado cree que el texto del art. 72.2 EAAr no da base alguna para extraer de él una “garantía de relación bilateral”. Por lo demás, la llamada bilateralidad, por sí y en sí misma, no es inconstitucional, como el Abogado del Estado ha razonado en el recurso núm. 8045/2006, al que se remite.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



De modo similar, también considera preventiva la impugnación de la competencia autonómica relativa a “la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos”, porque habla de “medidas adicionales” en vez de “normas adicionales” como hace el art. 149.1.23 CE, pero acepta su constitucionalidad si aquéllas se limitaran al tramo aragonés de la cuenca intercomunitaria y, por tanto, sin alcance extraterritorial. Para el Abogado del Estado estamos ante una nueva impugnación preventiva, pues el supuesto alcance extraterritorial contrario a la Constitución es imposible verlo en este inciso del art. 72.2 EAAr, especialmente si se interpreta, como se debe, en relación con el art. 70.2 EAAr, que regula la eficacia territorial de las normas autonómicas. Por otro lado, el art. 149.1.23 CE no es correctamente interpretado, pues conlleva que las normas básicas sean “mínimas” y que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias para dictar medidas adicionales, normativas y no normativas, que, respetando el principio de legalidad, eleven el estándar de protección y saneamiento (SSTC 170/1989, FJ 2; 102/1995, FJ 9; 15/1998, FFJJ 6 y ss; 110/1998, FJ 6; y 33/2005, FJ 6). Este inciso del art. 72.2 EAAr no hace otra cosa que proyectar todas las competencias autonómicas medioambientales del art. 71 (apartados 21, 22 y 23) y del art. 75.3 EAAr en las aguas intercomunitarias, aplicando el notorio principio de que sobre un mismo espacio o bien y, en concreto, sobre aguas intercomunitarias, pueden proyectarse o incidir competencias estatales y autonómicas [SSTC 227/1988, FJ 18 y 20 c); 243/1993, FJ 3 y ss; 15/1998, FJ 3 y ss; entre otras].

En lo que hace a la impugnación del art. 72.3 EAAr, considera que el recurso se limita a destacar vagamente que la previsión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma está “en línea con la potenciación de los mecanismos de bilateralidad e inserta en un procedimiento legislativo estatal”. Ante ello cita la doctrina de la STC 46/2007, de 1 de marzo (FJ 10) que a su entender implica que el legislador autonómico puede establecer que, en determinados procedimientos estatales, sea preceptivo, aunque no vinculante para el Estado, el informe de la Comunidad Autónoma cuando el acto final del procedimiento pueda incidir en la esfera autonómica de competencia. Ya la STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, estableció que el informe preceptivo previo de una Comunidad Autónoma en un procedimiento de concesión de aprovechamiento hidroeléctrico era “el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla” y que tal informe preceptivo “es una exigencia derivada no sólo de la referida legislación [de aguas], sino del recto entendimiento del alcance que las competencias implicadas tienen en el



bloque de la constitucionalidad” (cfr. art. 25.3 TRLAg). Otras sentencias en las que se acepta que las Leyes autonómicas puedan establecer informes preceptivos (aunque no vinculantes) insertos en procedimientos estatales son, por ejemplo, las SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 7, y 110/1998, de 21 de mayo, FJ 7. Ahora bien, si no es contrario al orden de competencia que el legislador territorial pueda imponer su intervención en determinados procedimientos estatales por vía de informe preceptivo cuando cuente con una justificación competencial para ello, no puede serlo tampoco que, mediando igual o similar justificación, pueda consignarse en el Estatuto la necesidad de tales informes. Sin embargo, parece la evidencia misma que el régimen de estos informes preceptivos autonómicos insertos en procedimientos estatales habrá de establecerlo el legislador nacional de aguas, atendida la materia sobre la que versan. El art. 72.3 EAAr no inserta el informe preceptivo autonómico en un procedimiento legislativo estatal: en suma, de igual modo que en nuestra legislación de aguas el informe del Consejo Nacional del Agua (del que forman parte las Comunidades Autónomas) no se emite dentro del procedimiento legislativo en sentido propio, sino en la fase prelegislativa, de igual modo es como habrá de entenderse el precepto estatutario, con la precisión de que el informe autonómico se conecta con los derechos relacionados con el agua “contemplados en el art. 19”, derechos que sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos, que resultan determinados en su informe en tal sentido. Por último, el Abogado del Estado resalta que ningún reproche se hace al último inciso del apartado 3, que no puede entenderse como un mandato que vincule al Gobierno de España.

D) El Abogado del Estado aborda a continuación la constitucionalidad de la disposición adicional quinta del EAAr. Al efecto considera que, aunque el precepto pueda suscitar la impresión de que contiene un mandato vinculante para “la planificación hidrológica” que afecta a los “recursos hídricos de la cuenca del Ebro”, y como esa planificación hidrológica no puede ser otra que el Plan Hidrológico Nacional, así entendida la disposición sería inconstitucional. Sin embargo el Abogado del Estado entiende que también admite una interpretación de conformidad con el orden constitucional de competencia, y, en particular, con la función y contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, si se parte del postulado de que, situada en un Estatuto de Autonomía, esa adicional ha de limitar su eficacia vinculante a los poderes públicos autonómicos e interpretarse, por tanto, como mandato vinculante para los órganos y agentes de la Comunidad Autónoma: Cortes y Gobierno de Aragón y particularmente para los representantes de la Comunidad Autónoma en la Administración hidráulica del Estado, que serán los que deban esforzarse para que la



planificación hidrológica -nacional y de cuenca- contenga “asignaciones, inversiones y reservas” que den cumplimiento al principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y satisfagan los derechos reconocidos en el art. 19 EAAR, tomando en consideración la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992.

Esta interpretación, a su juicio, vendría también avalada por el acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 21 de abril de 2005 con el siguiente tenor: “Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a requerir urgentemente del Gobierno de la Nación la apertura de un proceso de negociación con las fuerzas políticas con representación parlamentaria en las Cortes Generales al objeto de incluir en el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (procedente del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio) la reserva de 6.550 Hm<sup>3</sup> del Pacto del Agua, por entender ese caudal necesario para garantizar nuestro presente y futuro.” Finalmente, insiste en la necesidad de interpretar el EAAR conforme a la Constitución siempre que ello sea posible, y así lo sostiene en este caso la propia demanda, que no obstante se decanta por la interpretación de inconstitucionalidad, contrariando así la doctrina constitucional.



Por todo ello, el escrito de alegaciones termina interesando de este Tribunal que dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso. Mediante otrosí, el Abogado del Estado se opone a la petición de que se recabe de las Cortes de Aragón, del Congreso y del Senado “el expediente de elaboración, tramitación y aprobación del Estatuto recurrido”, porque cree que la parte contraria no ha justificado que los expresados antecedentes legislativos sean de interés relevante para decidir el presente proceso y porque, a su entender, nada significativo aportarían en relación con los puntos de constitucionalidad aquí debatidos.

7. Mediante escrito ingresado en el Registro general este Tribunal el día 23 de octubre de 2007, las Letradas de las Cortes de Aragón, en representación de la Cámara, formulan sus alegaciones.

A) El primer apartado está dedicado a la inadmisibilidad del recurso por el carácter preventivo de la impugnación. Entiende que el recurso repite en diversos apartados la afirmación de que los preceptos recurridos admiten sin duda una interpretación conforme a la Constitución, si bien los impugna, ante la hipótesis de que eventualmente pudieran aplicarse



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

en sentido opuesto a la norma fundamental, solicitando del Tribunal Constitucional meras declaraciones interpretativas. Por ello solicita la inadmisión de esta pretensión de la recurrente, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal a este propósito. Así, entre otras, en la STC 49/1984 (FJ 2) el Tribunal Constitucional señala que no es legítima “la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la CE”. En tales casos considera que las pretensiones del recurso deberían considerarse decaídas a los efectos del pronunciamiento sobre el fondo mediante Sentencia.

B) A continuación aborda la cuestión de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía. Entiende la representación procesal de las Cortes de Aragón que el Estatuto de Autonomía se configura como una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las Leyes, incluidas las orgánicas, con una posición de jerarquía respecto a todas ellas. El Estatuto es una norma superior a todas las demás leyes, tanto del Estado como de las Comunidades autónomas y por ello se hace inmune al poder legislativo de las Cortes Generales y del legislador autonómico. Son así pieza clave del bloque de la constitucionalidad y parámetro de validez de las demás normas, estatales y autonómicas. Aunque en sentido formal se aprueban como Ley Orgánica, se distinguen de éstas por la iniciativa para su elaboración y por su propia función y contenido ya que constituyen un complemento indispensable para el desarrollo del modelo territorial del título octavo de la Constitución. Se trata, por su propia configuración constitucional, de normas de carácter paccionado, que requieren la concurrencia de dos voluntades para su aprobación o reforma, la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. La potestad legislativa de las Cortes Generales para su aprobación requiere el concurso previo de otra fundamental y determinante que es la de la Comunidad Autónoma. Esta posición relevante no debe hacer olvidar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el Estatuto de Autonomía debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución, pero a la vez el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución. Así, todas las normas, también las estatales, están sujetas al respeto del bloque de constitucionalidad, del que forman parte los Estatutos de Autonomía, aprobados con la concurrencia de la voluntad del Estado y por eso mismo, una norma dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias, que efectivamente definirá indirectamente las competencias autonómicas, sólo será constitucional si respeta, a su vez, las atribuciones competenciales

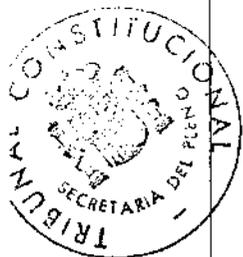




TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

asumidas por la Comunidad Autónoma precisamente por vía estatutaria dentro del marco constitucional. Por lo que se refiere a la técnica utilizada por el Estatuto para la asunción competencial, debe añadirse también que el mismo no se encuentra limitado por el art. 147.2 CE, que fija un contenido mínimo, sino que admite otros contenidos adicionales o posibles.

C) Seguidamente el escrito hace una mención a la validez que, en su opinión, tiene la opción del legislador constituyente de incorporar a los textos estatutarios un título dedicado a derechos, deberes y principios. Si los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, como admite la demanda, no cabe realizar ninguna observación sobre su configuración como “desarrollo” de los derechos constitucionalmente reconocidos y, en consecuencia, sobre una eventual invasión de la reserva de Ley Orgánica que la Constitución establece a este respecto. Si, como a su parecer reconoce el recurso, los derechos estatutarios son una categoría especial que no es sino expresión fundamental del autogobierno y un mecanismo limitador del poder, autonómico en este caso, para la salvaguarda de los intereses de un determinado territorio, su constitucionalidad resulta clara. Entiende que los Estatutos de Autonomía no se configuran como un tipo de norma con contenido constitucionalmente tasado, pues el art. 147.2 CE no establece un contenido preceptivo, sino un contenido mínimo necesario junto al que existen otros contenidos posibles, entre los que se encuentra el establecimiento de títulos que recogen derechos; y que, desde luego, estos derechos estatutarios, que no son derechos fundamentales en su vertiente objetiva, tienen necesariamente que estar relacionados con sus competencias materiales. En su dimensión subjetiva pasiva sólo vincularían a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y solo ante ellos pueden hacerse valer. La constitucionalidad de esta opción se refuerza al comprobar que todos los derechos y principios reconocidos por vía estatutaria guardan relación con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. El respeto a las competencias del Estado y, específicamente, a los derechos y libertades fundamentales de la Constitución y a la reserva de Ley Orgánica para su desarrollo, se garantizan en el art. 6 del propio Estatuto, al establecer que los derechos y principios estatutarios no podrán ser desarrollados, aplicados o interpretados “de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”. Carece de sentido defender que el precepto impugnado conlleva una extralimitación competencial cuando el propio Estatuto está estableciendo una salvaguarda en este sentido.





D) Entra luego el escrito a analizar la constitucionalidad del art. 19.1 EAAR, destacando adicionalmente la falta de un equivalente a este precepto en el nuevo Estatuto de Autonomía valenciano. Considera que son dos las tachas de inconstitucionalidad que se hacen al precepto, a saber, la falta de competencia de Aragón en materia de aguas, pues todo su territorio forma parte de cuencas intercomunitarias, y en segundo término, la falta de eficacia del derecho, que sólo obligaría a órganos de carácter estatal.

Respecto a la primera de ellas señala que son diversos los títulos competenciales específicos que guardan relación con el agua y que han fundamentado y pueden fundamentar numerosas formas de intervención de los poderes públicos aragoneses para hacer efectivo el derecho al agua: ordenación del territorio (art. 71.8); agricultura y ganadería (art. 71.17); espacios naturales protegidos (art. 71.21); pesca fluvial y protección de los ecosistemas en que se desarrollen estas actividades (art. 71.23) protección del medio ambiente y singularmente, la competencia en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas (art. 75.3), sin perjuicio, así mismo, de las reconocidas en materia de aguas por el art. 72 que ha sido también objeto de impugnación. La legislación sectorial aprobada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de las citadas competencias, en especial la Ley 6/2001, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, ofrece numerosas muestras del ejercicio de las competencias que sobre el agua y las obras hidráulicas tienen la Comunidad Autónoma y las entidades que integran la Administración Local de Aragón; la regulación de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y la de las entidades locales en el abastecimiento de poblaciones y en saneamiento y depuración de las aguas residuales; el establecimiento de un régimen económico-financiero específico para la financiación de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales; el impulso de un debate en profundidad sobre la política hidráulica y el modelo de desarrollo territorial, así como la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Afirmar que el contenido del derecho solo obliga para hacerlo efectivo a las Confederaciones Hidrográficas, supone desconocer, entre otras y de forma específica, las competencias autonómicas en materia de abastecimiento. Considera evidente, así mismo, la conexión material existente entre el derecho impugnado y las competencias autonómicas en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales. Del mismo modo, le parece un

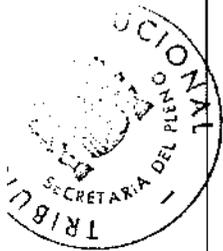


hecho incuestionable que los suministros industriales de la Comunidad Autónoma se atienden mayoritariamente desde las propias redes urbanas de suministro, por lo que es evidente, así mismo, que las competencias autonómicas en materia de abastecimiento tienen una clara incidencia tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.

Por otra parte, no pueden desconocerse las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, que facultan la articulación de políticas de ahorro de agua mediante la modernización y mejora de los sistemas de riego, el desarrollo de políticas de buenas prácticas agrarias para la reducción de la contaminación difusa de origen agrario, etc. El interés de la Comunidad Autónoma en cuestiones de agua aparece, así mismo, directamente vinculado al ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. De este modo, en aplicación de la legislación de ordenación del territorio se han dictado algunas Directrices que contienen normas protectoras del agua en los espacios afectados. En este mismo sentido, en el ejercicio de sus competencias sobre espacios naturales protegidos y medio ambiente, la Comunidad Autónoma de Aragón, ha procedido a declarar como espacios naturales protegidos determinados tramos de río y masas de agua de la Cuenca del Ebro, estableciendo un régimen específico para su protección.

Concluye, por ello, que afirmar que el contenido del derecho impugnado sólo puede ser efectivo ante los poderes del Estado en virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.22 CE, implica desconocer no sólo los diversos títulos competenciales que legitiman la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de aguas y que guardan una directa conexión material con el derecho impugnado, sino también las expresas previsiones estatutarias respecto a la eficacia de los derechos que en el mismo se reconocen, en especial el art. 6 EAAR.

Por lo que hace a la constitucionalidad del art. 19.2 EAAR, el escrito entiende que se trata de un principio rector al que no cabe realizar tacha alguna de inconstitucionalidad. La aplicación de este principio rector de las políticas públicas es, obviamente, una responsabilidad del poder público aragonés, como corresponde a la integración del mismo, como principio, en el Estatuto de Autonomía. Considera que el recurso prejuzga que la aplicación de este principio va a suponer una invasión de las competencias estatales en esta materia, pese a que el art. 6.3 EAAR señala que este tipo de mandatos "no supondrán una

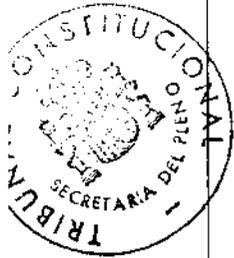




alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. En esta materia la norma atributiva de competencias es el art. 72.2 *in fine* EAAr y no existe ninguna contradicción con la Constitución. Incluso con una interpretación negativa del precepto, la eventual antinomia habría de resolverse a través del juego conjunto de los arts. 19 y 6 EAAr.

Aborda luego el escrito de alegaciones la constitucionalidad del art. 19.3 EAAr, remitiéndose en lo esencial a lo señalado en apartados anteriores. Así, sostiene que la obligación de “velar” por los intereses del territorio aragonés para evitar transferencias de agua no sostenibles está dirigido, como no puede ser de otra forma, a los poderes públicos aragoneses y se interrelaciona tanto con cuestiones territoriales y medioambientales como con el principio de participación y colaboración en la planificación hidrológica, así como con su articulación concreta a través de la emisión de informes previos. En resumen cree que la constitucionalidad del precepto se constata a través de una sencilla interpretación sistemática.

El siguiente bloque de alegaciones se dedica a la defensa de la constitucionalidad del art. 72 EAAr, deteniéndose en primer lugar en su apartado 1, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, relacionando, a continuación, las submaterias que integran la misma. Al respecto señala que es un hecho cierto que Aragón cuenta con aguas que discurren íntegramente por su territorio: además de los Ibones pirenaicos, la cuenca endorreica de la laguna de Gallocanta, que ocupa una superficie de 54.335 hectáreas, tiene una importancia determinante. Constituye uno de los ecosistemas más importantes de la Península Ibérica y de Europa Occidental y su existencia deja sin objeto las objeciones que plantea el recurso. El legislador estatuyente ha decidido mantener en el Estatuto de Autonomía esta competencia, sin que el hecho de que se decidiera no ejercerla pueda limitar la posibilidad de asumir su titularidad estatutariamente. Adicionalmente señala que La Rioja carece de cuencas hidrográficas internas relevantes, por lo que no parece pertinente plantear el reproche de inconstitucionalidad de un precepto estatutario cuando el Estatuto de Autonomía de La Rioja tiene uno de idéntica factura y cuya mención es de la que se sirve precisamente la representación de la actora para fundamentar su legitimación en este concreto recurso. Aún admitiendo el supuesto de que la Comunidad Autónoma de Aragón careciera de aguas que discurren íntegramente por su territorio, la mención de las mismas en el precepto estatutario no sería *per se* inconstitucional, sino que en todo caso resultaría un precepto vacío de





contenido por ausencia del presupuesto fáctico para su aplicación, lo que podría resultar inadecuado desde el punto de vista de técnica legislativa, pero no vulnera la Constitución en modo alguno.

En cuanto al apartado 2 del art. 72 EAAR, el escrito señala que se está ante el reconocimiento en sede estatutaria de un principio exigido constitucionalmente para resolver precisamente las situaciones de concurrencia competencial y que constituye la garantía de que el ejercicio de una competencia no quede supeditado a otras. La participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en una materia como la aludida constituye una exigencia derivada del principio autonómico presente en los arts. 2 y 137 CE. El deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta inherente a nuestro modelo de Estado y ha sido reconocido por la jurisprudencia.

El precepto dispone una previsión genérica de participación que, en los términos del precepto, no limita la competencia del Estado para regular los concretos mecanismos de participación y cuya conveniencia ha sido reconocida por el Estado en la propia legislación sectorial, como no podría ser otra forma a tenor de la jurisprudencia constitucional que exige la cooperación y colaboración en esta materia teniendo en cuenta la diversidad de títulos competenciales e intereses que confluyen sobre un mismo soporte físico. La incidencia y concurrencia competencial que deriva de la planificación hidrológica ha sido evidenciada también por el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988, FJ 20, d). Por ello el respeto y necesaria consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas, y singularmente las de la aragonesa, no solo hace necesaria su participación y colaboración en la configuración de la política hidrológica nacional, sino que su reconocimiento no resulta disponible al legislador estatal. A juicio de la representación procesal de las Cortes de Aragón, el reconocimiento de participación y colaboración que efectúa el precepto impugnado en ningún caso puede ser considerado como un exceso en cuanto a la función del Estatuto como norma institucional básica y así lo reconoce, en su opinión, el propio recurso de inconstitucionalidad, en la medida que se entienda remitida a lo que disponga la legislación estatal en la materia, sin que quepa forzar la interpretación del texto a efectos de sustentar su impugnación.

En cuanto a la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón en el párrafo segundo del art. 72.2 para la adopción de medidas adicionales de protección y





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, tampoco puede fundarse una tacha de ilegitimidad constitucional en el supuesto alcance extraterritorial que pudiera derivarse de un inadecuado ejercicio de la misma. En este punto el escrito de las Letradas de las Cortes de Aragón considera que la impugnación contenida en el recurso de inconstitucionalidad debería ser desechada “in limine” ya que nada en concreto se argumenta más allá de la hipótesis de su inadecuada aplicación. En todo caso creen que carece de sentido defender que el precepto impugnado pudiera buscar en su aplicación un alcance extraterritorial cuando el propio Estatuto establece en su artículo 70 que “el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Aragón”.

Entrando ya en el apartado 3 del art. 72 EAAr, defiende la constitucionalidad del establecimiento del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previo a aquellas propuestas de transferencia de aguas que le afecten. En tal sentido entiende que el que el Plan Hidrológico, instrumento normativo en el que, según la demanda, deben contenerse dichas transferencias, se apruebe mediante Ley no puede ser considerado impedimento para la articulación de mecanismos de cooperación como el informe que prevé el precepto impugnado. Con independencia de su aprobación mediante Ley, el Tribunal Constitucional ha señalado que el acto de aprobación por el estado de la planificación hidrológica es materialmente una actividad de coordinación [STC 227/1988, FJ 20 d)] por lo que esta figura debe incardinarse en el art. 149.1.13 CE. Además esta materia aparece vinculada a otras de competencia autonómica como las de ordenación del territorio o medio ambiente y las señaladas con anterioridad, lo que exige amplios niveles de coordinación y cooperación interadministrativa, por lo que no existe infracción del art. 147.2 CE. En todo caso, el agua reviste una importancia extraordinaria para la Comunidad Autónoma de Aragón y la planificación hidrológica incide de forma clara en el ejercicio de las competencias autonómicas.

A su modo de ver, el principio de coordinación de la planificación hidrológica, que corresponde al Estado, queda garantizado con la aprobación definitiva de todos los planes hidrológicos, sin que ello impida la existencia de mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativa. En este punto el escrito de alegaciones resume la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la cooperación o colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas como elemento consustancial al Estado de las autonomías (en especial las SSTC 18/1982, 80/1985, 96/1986, 214/1989, y 118/1998) y

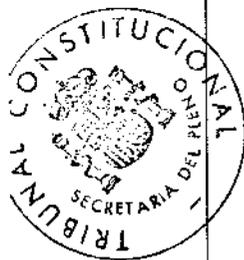




TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

específicamente para la materia hidráulica (SSTC 149/1991 y 243/1193). En el mismo sentido señala que el precepto impugnado establece un informe no vinculante como garantía adicional, lo que constituye una de las fórmulas de colaboración cuya validez ha sido reconocida en las SSTC 191/1994, 110/1998, y 149/1998. Según esta misma línea jurisprudencial la exigencia de un informe autonómico preceptivo es una fórmula de colaboración que sólo resulta inconstitucional en la medida en que se configure como vinculante al suponer la imposición unilateral del criterio autonómico, carácter vinculante que no tiene el precepto estatutario.

El último apartado del escrito se dedica a las alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón. La representación de las Cortes de Aragón considera que la modificación del precepto emanado de las Cortes de Aragón por las Cortes Generales supone que en este precepto se incluye una referencia a que el Estado tenga en cuenta en su planificación hidrológica la Resolución de las Cortes de Aragón, que estableció una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>. En realidad, la reserva en cuestión aparece cuantificada en normas de rango estatal pues es el propio Plan Hidrológico de Cuenca el que asume expresamente la cuantificación de la reserva en los términos establecidos por el Pacto del Agua, es decir, en 6.550 hm<sup>3</sup>. En este sentido, dentro del apartado relativo a la "Asignación y reserva de recursos" del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, el art. 38.1 de las determinaciones normativas del citado Plan y bajo la rúbrica "Consideraciones generales sobre la asignación y reserva de recursos", establece expresamente: "Con carácter previo se asume que el plan hidrológico incluye, en toda su extensión y contenidos, y por tanto también en este apartado, la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón, en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón (Pacto del Agua), que figura en el Anejo 4 de este texto". (Orden de 13 de agosto de 1999, modificada por Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero). Y lo propio prevé la disposición adicional decimotercera del Plan Hidrológico Nacional. En consecuencia, la reserva y su cuantificación han sido consideradas hasta ahora como adecuadas por el legislador estatal, incluyéndose y reconociéndose como contenido normativo tanto en la planificación hidrológica del Ebro, con acuerdo favorable de todas las Comunidades de la cuenca, incluida La Rioja, como en el propio Plan Hidrológico Nacional, por lo que a la representación procesal de las Cortes de Aragón le parece claro que esta reserva es ajustada cuantitativamente a las demandas existentes. O sea, la reserva recogida en el Estatuto coincide





plenamente con la establecida por la planificación hidrológica vigente, por lo que resulta claro que es voluntad del legislador estatal en su función estatuyente que la futura planificación hidrológica asuma la citada reserva, que la vigente ya incluye. El Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de los aragoneses, recoge precisamente a través de esta Disposición Adicional el hecho de que el Estado debe seguir teniendo en cuenta esta previsión en el cumplimiento de sus funciones respecto de la planificación hidrológica.

Junto a ello señala que el carecer aún la Comunidad Autónoma de las principales obras de regulación hidráulica no impide, como señala la parte recurrente, la efectividad de la reserva, pues aquella obvia que la disposición adicional quinta va a tener una vigencia prolongada en el tiempo y, por tanto, supera el elemento coyuntural de su aplicabilidad actual. En conclusión, la representación de las Cortes de Aragón entiende que la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón es plenamente constitucional y respeta las competencias estatales en materia de planificación hidrológica, señalando que es ésta la que concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el art. 19 EAAR y estableciendo una reserva hídrica que no es sino aquella cuya procedencia ya ha sido inequívocamente asumida por el legislador estatal en la planificación hidrológica, y que, por tanto, ya ha sido considerada por el Estado como plenamente conforme y no contradictoria con su actividad planificadora.

8. Mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 23 de octubre de 2007, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, formula sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad. En las mismas comienza haciendo valer la falta de legitimación activa de la Comunidad Autónoma de la Rioja para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

A) Partiendo de que la jurisprudencia de este Tribunal ha interpretado ampliamente los términos del art. 32.2 LOTC, exigiendo tan sólo como requisito de la legitimación la existencia de algún punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, la representación del Gobierno de Aragón considera que en este caso, no se constata la existencia del exigido punto de conexión en el que fundamentar su legitimación. En cuanto a la afectación de las competencias e intereses de la Comunidad





Autónoma de la Rioja como exigencia del principio de gestión unitaria y de indivisibilidad de la cuenca o demarcación hidrográfica, señala que estos principios no son proclamados por la Constitución sino por la legislación ordinaria y el recurso no ofrece argumento alguno en su apoyo, por lo que debe decaer el fundamento por no venir justificado en modo alguno. Destaca también que algunas de las competencias riojanas invocadas son las mismas que se asumen por Aragón en los preceptos impugnados. En el recurso se reprocha que los preceptos impugnados del Estatuto aragonés se refieren a los cursos hídricos pertenecientes en su mayor parte a la cuenca del Ebro, de la que forma parte la Rioja, pero a su juicio, sin justificar adecuadamente la afección al ejercicio y funciones que le corresponden a la Comunidad Autónoma recurrente.

A juicio del Gobierno de Aragón el art. 19 EAAr sólo vincula, por aplicación del art. 6 EAAr, a los poderes públicos aragoneses y sólo en el ejercicio de sus competencias por lo que difícilmente podrán afectar al ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden a la Comunidad Autónoma de la Rioja. En virtud de la disposición adicional quinta el art. 19 EAAr vinculará también excepcionalmente al Estado, sin afectar tampoco al ámbito de autonomía riojano. En cuanto al art. 72.1 EAAr, en su primer apartado regula las competencias exclusivas aragonesas en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, por lo que mal puede afectar a las competencias de La Rioja. El apartado segundo es similar al art. 8.1.17 de Estatuto de Autonomía de La Rioja, por lo que son previsiones que no se afectan entre sí. Los párrafos segundo y tercero del art. 72 EAAr establecen competencias de participación que quedan siempre a la decisión última del Estado y sin perjuicio de la participación del resto de Comunidades Autónomas. Las únicas competencias que pueden verse afectadas por los preceptos impugnados son las competencias del Estado en materia de aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, pero el escrito entiende que esto no puede entenderse como afectación del ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Seguidamente, tras rechazar entrar en las consideraciones generales sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, por entender que no tienen encaje en el presente recurso, aborda el examen de los preceptos impugnados.

Comenzando por el art. 19, respecto a la posibilidad de reconocer derechos individuales de modo expreso en los Estatutos de Autonomía señala la paradoja que supone





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



que conforme a la jurisprudencia constitucional la legislación ordinaria autonómica puede regular derechos y libertades establecidos en la Constitución pero no pueda realizarse a través de los Estatutos de Autonomía. Junto a ello señala que los derechos, deberes y principios estatutarios no son ni pueden ser derechos, deberes y principios constitucionales y menos aún derechos fundamentales. En algunos casos los desarrollan respetando los mandatos constitucionales de la reserva de competencia exclusiva estatal del art. 149.1.1 CE, la reserva de Ley Orgánica establecida en el art. 81.1 CE y la salvaguarda del contenido esencial del art. 53.1 CE y desplegando en todo caso, su contenido específico en base a las competencias conocidas por la Comunidad Autónoma. A su entender, con la inclusión de estas figuras en el EAAr se trata de orientar la acción política de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma fijando límites y contenidos al ejercicio de las competencias asumidas, lo que se hace a través de una norma que es difícilmente reformable, con toda la intención, para que quede sustraído al debate político diario. Por ello, tales derechos, deberes y principios rectores son la plasmación jurídica de determinadas preocupaciones de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma, por lo que suponen una expresión de su autogobierno y responden al contenido propio de un Estatuto de Autonomía.

Entrando en el concreto derecho consagrado en el art. 19.1 EAAr, el escrito señala en primer lugar que la impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón del art. 17 del Estatuto de Autonomía de Valencia en nada se parece a la presente, pues en aquel caso lo que se discute es la falta de competencia material de la Comunidad Autónoma valenciana sobre las aguas de una cuenca a la que no pertenece su territorio.

En el caso actual resalta, frente a lo sostenido por la parte recurrente, la innecesariedad de Ley Orgánica para regular un derecho en relación con las aguas, derecho que no es declarado en la Constitución Española como derecho fundamental, ni siquiera es desarrollo normativo de un derecho de este tipo, sino un derecho *ex novo*. Señala además que es un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses que deben realizarlo en ejercicio de sus competencias propias, en concreto en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico (art. 71.32 EAAr) en materia de aguas con carácter exclusivo, sobre las cuencas intracomunitarias (art. 72 EAAr), así como en la proyección, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y las competencias de participación en la Planificación Hidrológica así como en los órganos de gestión estatal de los recursos hidráulicos de la



Comunidad Autónoma (art 72.1 y 2 EAAr de acuerdo con art. 148.1.10 CE); industria, salvo las competencias del Estado en materia de Seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa (art. 71.48 EAAr), en materia medioambiental (art. 75.3 EAAr), Pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, (art. 71.23 EAAr), agricultura y ganadería (art. 71.17 EAAr), Sanidad y Salud pública (art. 71.55 EAAr).

En lo que respecta a la constitucionalidad del art. 19.2 EAAr, el escrito de alegaciones interesa en primer lugar la inadmisión de la impugnación de este apartado por resultar contraria al art. 33.1 LOTC, que exige la explicitación del fundamento constitucional de la misma y del precepto de la Constitución vulnerado. Subsidiariamente aduce que si el precepto trata de aguas de gestión de la Comunidad Autónoma por discurrir íntegramente dentro de su territorio, necesariamente se ha de concluir que tiene competencia para fijar el caudal ambiental. Tratándose de aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, la competencia de gestión es estatal, limitándose la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón aquí a la mera participación en la fijación del caudal, pues así debe interpretarse el precepto impugnado, a la luz del art. 72.2 del Estatuto de Autonomía que habla de “participación en la fijación del caudal ecológico”, *ex* art. 3 CC, que prescribe la interpretación sistemática, siendo además el art. 72.2 el artículo específico, dado que es el que regula las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, limitando la competencia autonómica en este punto a una competencia participativa.

Añade, con especial referencia a la doctrina de la STC 15/1998, de 22 de enero, que conforme a ella es perfectamente constitucional atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia de fijación de caudales ecológicos, ambientales o mínimos, si se deja bien sentada, a su vez, la competencia del Estado y se dispone la actuación autonómica como subsidiaria de la actuación del Estado. En tal sentido cita también la STC 166/2000, de 15 de junio, y recuerda la existencia de normas aragonesas en vigor y no impugnadas que recogen la capacidad de la Comunidad Autónoma para establecer caudales mínimos en cuanto éstos no sean fijados por el Estado. En especial se refiere a la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca en Aragón, cuyo art. 46.4, dice así: “El procedimiento para establecer los regímenes de caudales ecológicos de los cursos de agua de Aragón se establecerá reglamentariamente, en tanto no sean fijados por el Organismo de cuenca”.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



Entrando a continuación en la alegada inconstitucionalidad del art. 19.3 EAAr, el escrito de la representación procesal del Gobierno de Aragón señala que este precepto en modo alguno adopta una “decisión sobre trasvases” ni le sustrae al Estado su función valorativa y preventiva en la materia. El Estado no tiene la competencia exclusiva de la planificación hidrológica cuando se refiriera a cuencas de gestión de una Comunidad Autónoma, y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en este art. 19.3 se limita a decir a los poderes públicos aragoneses que “velen” porque no existan transferencias de recursos hídricos que afecten a intereses de sostenibilidad. A modo de ejemplo de lo que implica velar, el recurso cita la formulación de recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes del Estado que regulen esas transferencias y la capacidad de realizar pronunciamientos públicos desde las instituciones aragonesas. Si en el ejercicio de la competencia de velar por los intereses aragoneses se llegara a dictar alguna Ley contraria a las transferencias aprobadas por el Estado, se abriría el debate jurídico-constitucional sobre esa hipotética Ley, pero siempre en el futuro y sin relación con el precepto estatutario en cuestión. Junto a ello, aludiendo a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, señala también que si la normativa europea permite o prohíbe los trasvases, es algo que no interesa a la consideración del art. 19.3 del Estatuto de Autonomía.

C) Por lo que hace a la constitucionalidad del art. 72.1 EAAr, el escrito señala que la expresión constitucional “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” no tiene por qué ser necesariamente interpretada de acuerdo con el concepto geográfico de cuenca hidrográfica. El Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones, y en concreto en la STC 227/1988, que la interpretación que la legislación ordinaria hace de la expresión constitucional citada equiparándola a la cuenca hidrográfica es constitucional pero no es la única adecuada a la Carta Magna, pudiendo existir otras que también lo sean. Por otro lado, este párrafo primero del apartado primero del art. 72 del Estatuto de Autonomía es, a su juicio, perfectamente adecuado al art. 149.1.22 CE, que refiere las competencias del Estado justamente al supuesto contrario, es decir, al hecho de que las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, la concordancia terminológica es perfecta entre la regulación constitucional y la estatutaria. Por lo demás, frente a las argumentaciones del recurso de inconstitucionalidad, señala que, dado que hay una cuenca interna en el territorio aragonés, la de Gallocanta, este art. 71.1 primer inciso, determina una competencia que puede y debe ejercitarse, porque sí que existen unas aguas que han de ser reguladas y



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

gestionadas, y para poder hacerlo, necesariamente, había que asumir la competencia en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

El último párrafo del art. 72.1 es idéntico al art. 35.1.16 primer inciso, del Estatuto de Autonomía de Aragón antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumiendo igualmente la competencia con carácter exclusivo, que nunca fue impugnada. En este segundo párrafo del art. 72.1 el Estatuto asume competencias exclusivas, si bien no de modo limitado por el criterio territorial previsto en el primer párrafo del precepto, sino, de acuerdo con el art. 148.1.10 CE, según el criterio del “interés” de la Comunidad Autónoma.

Oponiéndose al planteamiento de la demanda, la representación del Gobierno de Aragón considera que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aguas minerales y termales es de carácter exclusivo. Lo argumenta en que el art. 148.1 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de aguas minerales y termales, sin dejar a salvo competencia estatal alguna. Por ello la STC 227/1983 en su FJ 33 declaró que la Ley de Aguas de 1985, invadía las competencias del País Vasco, pues éste “ha asumido competencia exclusiva en esta materia (art. 10.11 de su Estatuto)”. Indica también que las aguas minerales pueden ser de dos tipos, por un lado minero-industriales, que tienen un componente de disciplina minera por cuanto de ellas se obtiene un aprovechamiento mineral, por las sustancias mineras que contiene el agua de ese tipo, y las aguas minero-medicinales, que carecen de interés minero, y por tanto, no tiene nada que ver con esta disciplina, por más que la preconstitucional Ley de minas regule su aprovechamiento. De esa manera, la materia de aguas minerales y termales no es propiamente materia de aguas, ni de minas, ni de sanidad, sin perjuicio de que haya concurrencia de competencias estatales en la materia, en concreto, el título estatal en materia de minas y en materia de sanidad, por cuanto las aguas mineromedicinales son aptas para el consumo humano. Sin embargo, a su parecer no hay interferencias o concurrencia con la competencia estatal en materia de aguas, pues estas aguas no pertenecen al ciclo hidrológico, lo que viene demostrado por la propia Ley de Aguas que remite a su legislación específica. En suma, en lo relativo a estas aguas minerales y termales, el segundo párrafo se ajusta a lo dispuesto en el art. 148.1.10 CE.

Por último, en lo relativo a los aprovechamientos hidráulicos a que alude el último párrafo de este art. 72.1, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón destaca que cuando se trate de obras hidráulicas de interés general, serán competencia estatal, pues así lo establece





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

el art. 149.1.24 CE, pero ello no significa que haya que señalarlo en el Estatuto so pena de incurrir en juicio de inconstitucionalidad, pues conforme a la jurisprudencia constitucional no es necesario hacer constar junto a toda competencia autonómica la estatal concurrente. Por otro lado, rechaza la competencia estatal en relación con la proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos cuando se trate de aguas de cuencas intracomunitarias, pues el criterio territorial de la cuenca hidrográfica como delimitador de competencias, no es el único que establece la Constitución, ya que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el territorial de cuenca y que debe ser concretado en cada caso.

Por lo que hace a la constitucionalidad del art. 72.2 del Estatuto de Autonomía, la representación procesal del Gobierno de Aragón señala que se trata de una competencia participativa que no afecta a la titularidad de la competencia, ni a su contenido, sólo a la forma de su ejercicio, pues así se constata por el precepto al asumir la competencia "en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan". La participación en la planificación hidrológica, por otra parte, sólo es posible en la medida en que el Estado decida que exista tal planificación, luego sus competencias quedan incólumes. El precepto del Estatuto de Autonomía aragonés vincula, pues, sólo a los poderes públicos aragoneses para que éstos no se sientan en modo alguno libres de participar, o no, en la planificación hidrológica estatal en el caso de que ésta exista. Por el contrario, se considera por el Estatuto de Autonomía de Aragón de tal relevancia e importancia esta participación que no se quiere dejar la decisión sobre la misma a la libre determinación de los poderes públicos aragoneses. Lo mismo puede decirse en cuanto a la participación en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos.

La mención del mismo art. 72.2 a la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos tiene un fundamento expreso en el art. 149.1.23 CE, que prevé que las Comunidades autónomas puedan adoptarlas. El concepto de "medidas" es equivalente al del establecimiento de las normas a que se refiere este artículo de la Constitución, careciendo de trascendencia a los efectos de este recurso las prevenciones de la parte recurrente relativas a lo que en futuro pudiera pasar si se adoptasen medidas que menoscaben las competencias estatales.



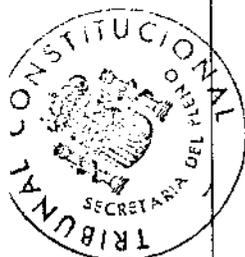


TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

Respecto al art. 72.3 EAAr, el informe preceptivo que allí se establece ha de ser, en opinión del escrito, considerado como plasmación del principio de colaboración, siempre que no pretenda ser vinculante (STC 40/1998). En suma, destaca que la competencia final de resolución es del Estado y en el Estatuto no se discute ni limita el contenido final de su decisión ni su competencia. Por lo que hace a la idea de “transferencia de aguas”, destaca su diferencia esencial con el concepto de “trasvase” (art. 3 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional), ya que tiene un sentido mucho más genérico y carácter previo.

D) Por último, entrando en lo referente a la disposición adicional quinta impugnada, vuelve a hacer valer la carencia de legitimación de la recurrente para impugnar este precepto, y señala en todo caso que no hay menoscabo en las competencias estatales. Partiendo de la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan catálogos de derechos y deberes, considera que hay un derecho en particular, que es el recogido en el art. 19 EAAr, que también vincula al Estado. Entiende que nada impide al Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para un determinado territorio, a través del ejercicio de una competencia propia, como es la de aguas, en este caso. Es la voluntad del Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para los aragoneses, a través de sus competencias, voluntad que se forja en el Estatuto de Autonomía de Aragón, como plasmación jurídica de la concurrencia de dos voluntades legisladoras, la de las Cortes de Aragón y la de las Cortes Generales.

No supone, en su opinión, un menoscabo competencial para el Estado pues lo que es vinculante para el Estado es que en la planificación hidrológica la concreción de las asignaciones, inversiones y reservas se ha de realizar para el cumplimiento del principio de prioridad de la cuenca y la efectiva realización de los derechos del art. 19; pero no es, en cambio, vinculante en sentido estricto, pues así lo demuestra el sentido de la palabra “considerando”, la cuantificación o valoración de la cantidad exacta en que se calcula el cumplimiento de los derechos del art. 19 en 6.550 hm<sup>3</sup>, pues si se considerase por el Estado que se ven efectivamente realizados los derechos de los aragoneses del art. 19 en relación con el agua con una cantidad diferente, podría separarse de la misma justificando y motivando debidamente la efectiva realización del derecho y el cambio de circunstancias en la delimitación de su garantía. Pese a ello, insiste en que no puede desconocerse la importancia y trascendencia que tiene la cifra de referencia como reserva hídrica para garantizar el derecho al agua de los aragoneses, pues es la cantidad señalada como adecuada por las Cortes de





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

Aragón en virtud del Pacto del Agua celebrado con el Estado en 1992 y que en este punto sigue vigente.

Por último señala que nada indica que las reservas de agua lo sean a perpetuidad ni que vayan contra la legislación de aguas, pues tales cuestiones habrán de ser desarrolladas en la correspondiente planificación hidrológica, que es el instrumento normativo adecuado.

En conclusión, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, interesa se dicte Sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

9. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó el día 5 de mayo de 2008 ante el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito de alegaciones con el objeto de oponerse al escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado.

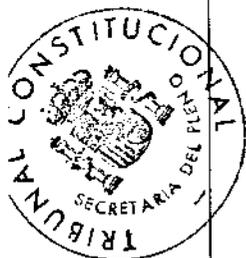
El Pleno, por providencia de 22 de mayo de 2008, acordó unir el citado escrito a los autos, sin otro efecto, al no haber lugar a lo interesado en el mismo por inexistencia del trámite pretendido y toda vez que, conforme a lo previsto en el art. 34 LOTC, ya formuló el día 23 de octubre de 2007 escrito de alegaciones.

10. Por providencia de 21 de junio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos Jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de la Rioja, tiene por objeto los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAR).

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Rioja, según ha quedado sintetizado en los Antecedentes, los preceptos estatutarios impugnados exceden del contenido propio y característico de un Estatuto de Autonomía, lo que supone la infracción del art. 147 de la Constitución y, más especialmente, de los preceptos del Texto constitucional que delimitan las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aguas (arts.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

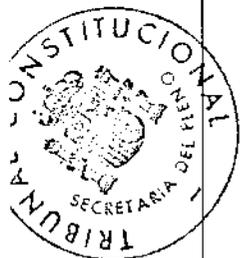
132, 148.1.10 y 149.1.22 CE), con la consiguiente quiebra de las competencias del Estado en dicha materia.

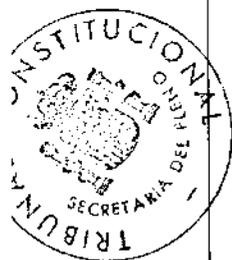
Tanto el Abogado del Estado como las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón rechazan las imputaciones del Consejo de Gobierno recurrente y, como también se ha expuesto en los Antecedentes, defienden la plena constitucionalidad de todos los preceptos objeto de este proceso.

Antes de examinar el fondo de las tachas de inconstitucionalidad planteadas, procede que nos pronunciemos sobre los reparos de procedibilidad formulados por las representaciones del Gobierno y de las Cortes de Aragón, tachas que, por motivos distintos, determinarían la inadmisión del recurso.

2. La Letrada del Gobierno de Aragón plantea a este Tribunal la falta de legitimación para recurrir por parte del Consejo del Gobierno de La Rioja, como consecuencia de que los preceptos estatutarios objeto de recurso no afectan, como exige el art. 32.2 LOTC, al despliegue de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, los preceptos impugnados, o bien se refieren a las aguas que transcurren íntegramente por Aragón y carecen, por ello, de incidencia en la aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o bien, en los casos en que se refieren a las aguas de la cuenca del Ebro, no se justifica en la demanda que resulten afectadas las competencias de dicha Comunidad.

El Letrado del Consejo de Gobierno de la Rioja justifica su legitimación para recurrir en que la Ley Orgánica 5/2007 es una ley estatal [art. 162.1 a) CE] y los preceptos recurridos al proyectarse sobre la cuenca del Ebro, cuyas aguas transcurren también por el territorio de la Rioja, inciden sobre específicas competencias de esta Comunidad (pesca fluvial y lacustre, especies naturales protegidas, medio ambiente, sanidad e higiene, entre otras). En todo caso, sostiene dicha representación que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha flexibilizado a partir de una primera orientación, que exigía la estrecha conexión entre los preceptos recurridos y las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma recurrente, hasta otra, ya claramente consolidada, en que simplemente se requiere que pueda resultar afectada la posición institucional de ésta última.





El vicio de inadmisibilidad suscitado no puede prosperar, pues es doctrina consolidada de este Tribunal que “el art. 162.1 a) de la Constitución legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esa legitimación se verá delimitada por la Ley Orgánica del Tribunal, cuyo art. 32.2 la limita materialmente para el supuesto de leyes estatales que puedan afectar [al] propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma. En un principio, [...], este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), si bien muy pronto -ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre- se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1).

Además, en este caso, no puede dejar de advertirse, según consta en los antecedentes, que las tachas planteadas por la demanda se refieren en gran medida a las aguas intercomunitarias del río Ebro sobre las que se proyectan competencias de la Comunidad Autónoma de la Rioja, por lo que su acervo competencial se encontraría afectado.

Por tanto, debemos rechazar esta primera tacha de procedibilidad.

3. Por su parte, la representación procesal de las Cortes de Aragón solicita de este Tribunal la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por el carácter preventivo que tiene la impugnación de los preceptos recurridos, ya que la demanda, aunque señala que dichos preceptos pudieran interpretarse de manera conforme con la Constitución, los impugna porque eventualmente pudieran aplicarse en un sentido opuesto a la Constitución, centrandose en esta segunda orientación el sentido de las tachas formuladas.

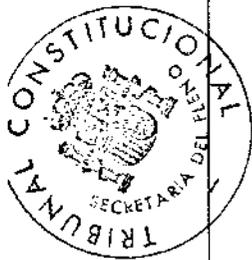


El Abogado del Estado también pone de manifiesto que es rasgo constante del recurso el fundar su impugnación en el riesgo de que los preceptos estatutarios recurridos puedan ser interpretados y aplicados quebrantando el orden constitucional de competencias y remite a nuestra doctrina en la que se afirma que “en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellas cuya incompatibilidad con la Norma suprema resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). En todo caso, el representante del Estado no solicita la inadmisión del recurso por este motivo.

En la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2, recordamos que “es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)”, afirmando también que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5)”. Tras señalar lo anterior, pusimos de relieve la dificultad de valorar con carácter general y previo la existencia de tales defectos, pues los mismos sólo podrán “verificarse” caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones de los distintos preceptos estatutarios recurridos (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2). Procede que ahora mantengamos igual criterio y que, rechazando el óbice general planteado, examinemos cada uno de los preceptos recurridos, valorando en cada caso si la impugnación tiene el carácter preventivo que se le atribuye.

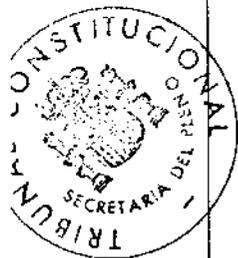
4. El art. 19 EAAr (Derechos en relación con el agua), primero de los artículos objeto del recurso, dispone lo siguiente en su apartado 1:

“1. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón”.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



Varios son los reproches que la demanda dirige a este apartado. a) En primer lugar, se señala que el derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, y restantes determinaciones, no se acomoda a la Constitución, pues si incidiera en los derechos fundamentales reconocidos en ella se estaría afectando a la reserva de Ley Orgánica prevista (art. 81.1 CE), mientras que si se tratara, simplemente, del establecimiento de un derecho no previsto en la Constitución, su regulación excedería del marco de la autonomía política contenido en el art. 147.2 CE. b) En segundo lugar, se aduce que los derechos que pudieran incluirse en los Estatutos de Autonomía, además de respetar los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, han de estar directamente relacionados con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón a través de su Estatuto y ello no ocurre así en este caso, pues el derecho al agua enunciado tiene necesariamente que tener como referencia fundamental a las aguas del río Ebro, que integra una cuenca que excede de los límites territoriales de Aragón y, por tanto, de la competencia estatal (art. 149.1.22 CE). Por tanto, el precepto impone una vinculación indebida a los poderes públicos estatales, que vienen así obligados a adoptar las medidas necesarias para satisfacer el derecho al agua de los aragoneses. c) Por último, la demanda también manifiesta que este derecho excedería de lo previsto al respecto en el Derecho Internacional, concernido en este punto por lo dispuesto en los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977), determinado en su alcance por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su 29ª sesión de 11 al 29 de noviembre de 2002.

El Abogado del Estado se opone a los reparos formulados, señalando que el derecho al abastecimiento de agua consagrado en el Estatuto se configura como un derecho estatutario que, en cuanto tal, sólo vincula a los poderes públicos autonómicos, incluido el legislador, y se relaciona directamente con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, siendo innegable que, aunque de escasa importancia, en Aragón existen aguas superficiales que discurren íntegramente por su territorio, así como aguas subterráneas (art. 72.1 EAAr). Por tanto, el derecho estatutario se proyecta, en primer lugar, sobre estas aguas. De otro lado, la Comunidad Autónoma de Aragón también participa y colabora en la planificación y gestión de las cuencas intercomunitarias que transcurren por su territorio (Ebro, Júcar y Tajo), por lo que la satisfacción de este derecho de abastecimiento vincula a los representantes de la Comunidad Autónoma en el órgano de cooperación del Organismo de cuenca intercomunitaria. Por tanto, el precepto no menoscaba las competencias estatales. Por último,

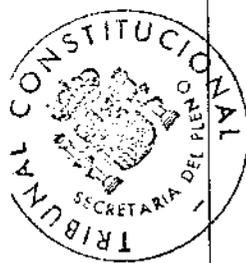


en lo atinente a que este art. 19.1 exceda los límites del derecho al agua determinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, señala que, aparte de que nada impide a los Estados definir el derecho con mayor amplitud, la posible contradicción del Estatuto con las declaraciones de Comités y Conferencias Internacionales no puede constituir un reproche, pues estas últimas no constituyen parámetro de constitucionalidad en nuestro orden interno.

Las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón también rechazan que el art. 19.1 EAAr sea inconstitucional. La primera de dichas representaciones parte de que nada impide, de acuerdo con lo que dispone el art. 147.2 CE, que los Estatutos de Autonomía establezcan derechos estatutarios en su vertiente objetiva, pues no son derechos fundamentales, mientras que en su vertiente subjetiva sólo vinculan a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. De otro lado, el derecho al abastecimiento de agua impugnado guarda relación directa con diversas competencias autonómicas asumidas en el Estatuto, tanto en materia de aguas (art. 72), como con otras específicas (arts. 71.1, 8, ó 21 y 75.3). Por tanto, no resulta en su opinión admisible que la demanda conecte el derecho estatutario con la competencia del Estado del art. 149.1.22 CE, ni que deba ser el Estado el garante de este derecho de abastecimiento. En cuanto a la representación procesal del Gobierno de Aragón, hace un planteamiento similar al anterior acerca de la inclusión de derechos individuales en los Estatutos de Autonomía y también aduce que el derecho impugnado tiene como referencia las competencias autonómicas en materia de aguas y recursos hidráulicos (arts. 71.1 y 2 EAAr), así como las restantes competencias de la Comunidad Autónoma que guardan conexión con las primeras (arts. 71.17, 23, 32, 55 y 75.3, entre otros, EAAr).

5. Expuestas las posiciones de las partes de este proceso, debemos comenzar recordando nuestra doctrina sobre la inclusión en los Estatutos de Autonomía de declaraciones o enunciados de derechos.

En nuestras SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio nos hemos ocupado en extenso de esta cuestión, señalando que los derechos fundamentales que la Constitución proclama y los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía “son cosa distinta” (STC 31/2010, FJ 16), pues los primeros son fundamentales como consecuencia de su consagración por la Constitución [SSTC 247/2007, FJ 15 d), y 31/2010, FJ 16] y, consecuentemente, vinculan a todos los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos,





mientras que los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía, que están materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma, sólo vinculan a los poderes públicos de esta última (SSTC 247/2007, FJ 15, y 31/2010, FJ 16). También debemos recordar que “bajo la misma categoría ‘derecho’ pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es constitucionalmente posible” (STC 31/2010, FJ 16).

En la STC 247/2007, FFJJ 13 a 17 examinamos el alcance de los llamados derechos estatutarios poniendo de relieve que no suponen infracción de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE y, tanto en ella como en la STC 31/2010, distinguimos entre las “proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu*” y un “segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como ‘principios rectores’, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público [autonómico] y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución, operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que se actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos” (STC 31/2010, FJ 16).

Recordada nuestra doctrina y abordando el examen del art. 19.1 EAAR, es claro que dicho derecho estatutario tiene su anclaje en las competencias asumidas por el EAAR en materia de aguas (art. 72), competencias que no se limitan a las que se proyecten sobre el río Ebro, pues como abundan el Abogado del Estado y las representaciones procesales de las





Cortes y del Gobierno de Aragón, dichas competencias también se extienden a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras. Siendo ello así, ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE), como señala el Abogado del Estado, sin que el precepto estatutario contenga ninguna prescripción que se oponga a ello.

De acuerdo con todo lo expuesto, el art. 19.1 EAAR, en tanto que dirigido a los poderes públicos aragoneses, no conlleva infracción del art. 147.2 CE, pues tiene su cobertura en las competencias asumidas en el Estatuto. En cuanto a la infracción de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, no se produce, pues, al igual que dijimos en la STC 247/2007, FJ 20 b), al examinar el derecho de los valencianos a disponer de abastecimiento de agua de calidad, dichos preceptos constitucionales, al proyectarse sobre los derechos que la Constitución consagra, entre los que no figura el derecho al abastecimiento de agua, no son de aplicación al supuesto que ahora enjuiciamos. En cuanto a la infracción de los arts. 138.2 y 139.1 CE tampoco tiene lugar, puesto que, de acuerdo con lo que también dijimos al respecto en la STC 247/2007, FJ 20 a) y c), nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con competencias asumidas por el propio Estatuto de Autonomía y que no conlleva ningún privilegio para la Comunidad Autónoma de Aragón al someterse expresamente al “marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso”. Estamos, pues, ante un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos.

Por último, procede desestimar el alegato de la demanda que sostiene la vulneración de la Constitución como consecuencia de la infracción por el art. 19.1 EAAR de la normativa emanada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, pues, sin entrar a valorar su adecuación a dicha normativa, es reiterada doctrina de este Tribunal que las controversias de naturaleza competencial están sometidas exclusivamente a





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

los criterios de reparto de competencias de nuestro orden interno (por todas, STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9).

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 19.1 EAAr.

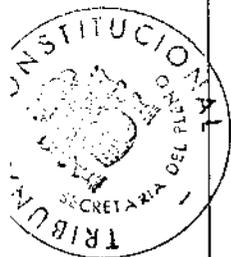
6. El art. 19.2 EAAr establece:

“2. Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados”.

Para la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja el precepto atribuye a los poderes públicos aragoneses “la fijación de caudales ambientales apropiados”, función ejecutiva que considera inconstitucional ya que su realización no le corresponde a aquella Comunidad sino a los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, en los que se integran las Comunidades Autónomas implicadas junto con el Estado, materializándose la fijación de caudales a través de los Planes Hidrológicos correspondientes.

Para el Abogado del Estado, el art. 19.2 EAAr es una orientación sólo vinculante para los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en los Consejos del Agua y en los Comités de Autoridades Competentes, según se desprende de la interpretación sistemática de dicho art. 19.2 y del art. 72.2, ambos EAAr. Por tanto, en su opinión, el precepto no vulnera la Constitución.

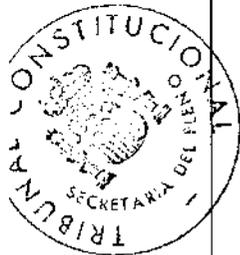
La representación procesal de las Cortes de Aragón manifiesta que el art. 19.2 integra un principio rector que orienta la acción del poder público aragonés pero que no contiene una específica atribución competencial. Por el contrario, la norma atributiva de competencias es el art. 72.2 *in fine* EAAr, precepto que no contradice las competencias que la Constitución otorga al Estado. Igual criterio sostiene la Letrada del Gobierno de Aragón, que solicita la inadmisión del recurso en este punto por no satisfacer las exigencias del art. 33.1 LOTC, relativas a la explicitación de una fundamentación adecuada de la infracción denunciada y del precepto constitucional que se considera vulnerado.





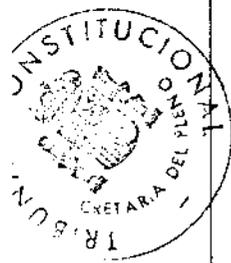
7. Como ha quedado expuesto, las partes de este proceso apoyan parcialmente sus respectivas posiciones en una determinada regulación de la legislación vigente en materia de aguas y en la correspondiente doctrina de este Tribunal. Pues bien, al respecto debemos señalar que dicha legislación no constituye parámetro de enjuiciamiento de un Estatuto de Autonomía, pues la adecuación de éste a la Constitución ha de derivarse exclusivamente de su contraste con esta última (SSTC 99/1996, de 11 de julio, FJ 4; 247/2007, FFJJ 6 y 22 y 31/2010, FFJJ 3 y 4).

Para abordar la cuestión planteada, debemos partir de que el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”, competencia estatal a cuyo alcance material nos hemos referido en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo. De acuerdo con dicha prescripción constitucional, la regulación sobre la fijación de los caudales de agua en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado y así lo hemos afirmado de modo reiterado en nuestra doctrina (entre otras, SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 6; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3). Por tanto, la legislación en su alcance material sobre la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia atribuida directamente al Estado por el art. 149.1.22 CE, más allá de que el agua sea un producto escaso imprescindible para el desarrollo de múltiples actividades. Sin embargo, tampoco cabe desconocer que en la doctrina sobre los caudales hídricos antes reseñada también hemos puesto de relieve que sobre las aguas intercomunitarias se proyectan diversas competencias de las Comunidades Autónomas (agricultura, ganadería, espacios naturales protegidos o pesca fluvial, entre otras), produciéndose así un fenómeno de concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que conlleva que el primero, titular de la competencia más específica *ex art.* 149.1.22 CE, deba instrumentar sistemas de cooperación con las segundas, cooperación que habrá de materializarse en múltiples facetas del régimen del agua, entre ellas el de los caudales hídricos, pero con la precisión de que en las cuencas intercomunitarias, “lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral [por el legislador autonómico] del citado régimen de caudales” (SSTC 110/1998, FJ 3 y 123/2003, FJ 3), pues ello conllevaría la vulneración de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.22 CE.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL



Sentado cuanto precede, y entrando a examinar la prescripción del art. 19.2 EAAr relativa a la fijación por los poderes públicos aragoneses de “caudales ambientales apropiados”, inciso que centra el reproche de inconstitucionalidad planteado por la demanda, hay que señalar que siendo dicha prescripción uno de los elementos de orden material que integra, con el alcance señalado en el FJ 5, el derecho reconocido en el Estatuto de Autonomía al abastecimiento de agua y puesto que dicho derecho se vincula de modo necesario con las competencias que el Estatuto de Aragón atribuye a los poderes públicos aragoneses, será necesario valorar el alcance que tiene la fijación de caudales por parte de estos poderes públicos autonómicos en el art. 72 del propio EAAr, precepto que regula las competencias asumidas por aquéllos en materia de aguas. Pues bien, inmediatamente se aprecia la diferente atribución competencial que realiza el art. 72 EAAr en esta materia. Así, mientras que el art. 72.1 a) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la ordenación y la planificación de las aguas que “discurran íntegramente por su territorio”, competencia en la que cabría incluir la potestad de fijación de los correspondientes caudales, el art. 72.2, relativo a las “cuencas hidrográficas intercomunitarias que afectan a Aragón”, sólo atribuye a la Comunidad Autónoma la participación (“participando”, dice el precepto) “en la fijación del caudal ecológico”, participación que aún se concreta más en el primer inciso del propio art. 72.2 al contraerla “a lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan”, añadiendo que la Comunidad Autónoma de Aragón “participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos” de dichas cuencas intercomunitarias.

Por tanto, “la fijación de caudales ambientales apropiados” del art. 19.2 EAAr ha de valorarse en su alcance de acuerdo con cuanto se acaba de señalar, pudiendo concluirse que, respecto de la cuenca del Ebro a la que se ciñe el reproche, la regulación estatutaria no menoscaba la competencia del Estado del art. 149.1.22 CE, pues la competencia autonómica se limita a una mera “participación” en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el art. 149.1.22 CE. En este sentido, importa señalar que la participación de las Comunidades Autónomas en las competencias del Estado ha de dejar “a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder



entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13)” (STC 31/2010, FJ 111 y fallo); consideración que en este caso, a diferencia de aquél, por el alcance específico del precepto, no procede llevar al fallo. En conclusión, será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos.

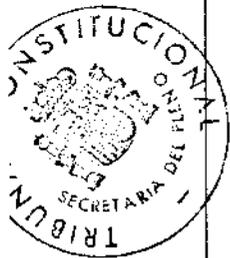
En virtud de lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 19.2 EAAR.

8. El art. 19.3 EAAR establece lo siguiente:

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

La representación procesal del Gobierno de La Rioja reprocha que el precepto atribuye a los poderes públicos aragoneses “velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma”, dado que dichas transferencias de agua entre diferentes cuencas sólo corresponde autorizarlas a las Cortes Generales al aprobar la Ley del Plan Hidrológico Nacional, de acuerdo con los principios constitucionales, esto es, con lo dispuesto en los arts. 45 y 138.1 CE. Desoir este criterio y atribuir esa competencia a los poderes públicos aragoneses supone institucionalizar una fuente de conflictividad jurídica respecto de lo que pueda ser, desde cada perspectiva, la sostenibilidad de los recursos hídricos.

El Abogado del Estado, por el contrario, sostiene que el art. 19.3 EAAR es un principio rector de la actuación de los poderes públicos aragoneses que puede formar parte del contenido legítimo de su Estatuto de Autonomía, pero que, en cuanto tal principio rector, carece de virtualidad imperativa respecto de los órganos estatales competentes para acordar las transferencias de agua.





Para las Letradas de las Cortes de Aragón, el art. 19.3 contiene un criterio de orientación de la actuación de los poderes públicos aragoneses dirigido a evitar transferencias no sostenibles de agua a otras cuencas, orientación que, velando por los intereses del territorio de Aragón, ha de ejercerse a través de la participación y colaboración de dichos poderes públicos en la planificación hidrológica y que ha de servirse de la técnica de emisión de informes previos. Por su parte, la representación del Gobierno de Aragón sostiene que el art. 19.3 no contiene la atribución a los poderes públicos autonómicos de ninguna decisión sobre trasvases y, por tanto, no le sustrae al Estado sus competencias. El precepto sólo prevé que los poderes autonómicos velen para que no se realicen trasvases que carezcan de sostenibilidad, aludiendo a título de ejemplo a que si se realizaran trasvases de esas características en el futuro, los poderes públicos autonómicos velarían por los intereses de Aragón recurriendo de inconstitucionalidad las leyes que los aprobaran, de manera que no puede otorgarse a esa previsión ningún carácter preventivo de otras actuaciones hipotéticas de dichos poderes públicos.

9. Conviene comenzar nuestro análisis señalando que una vez enunciado por el art. 19.1 EAAr el alcance general el derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, el art. 19.3, al igual que el art. 19.2 ya examinado, establece una pauta directiva para el cumplimiento de aquel derecho, conforme hemos señalado que es característico de determinados derechos estatutarios en el precedente FJ 5. Se trata ahora de apreciar si esta pauta contraviene o no la competencia del Estado establecida en el art. 149.1.22 CE, competencia que incluye la regulación de los trasvases (STC 247/2007, FJ 22).

Dos son las notas que presenta el art. 19.3 y que a los efectos de nuestro examen conviene retener. La primera se refiere a que el precepto sólo establece que los poderes públicos aragoneses “velen” para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo. Pues bien, si se considera, de un lado, que “velar” no conlleva potestades concretas, sino, como antes indicábamos, meras pautas de orientación, no puede desconocerse que el art. 72.3 EAAr al atribuir competencias acerca de este extremo a la Comunidad Autónoma, las limita a la emisión de “un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”, técnica esta que, como las de cualquier informe preceptivo pero que no vincule al Estado en la decisión que a éste le





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

corresponde adoptar, hemos reputado que no contradice el reparto constitucional de competencias (STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y 31/2010, entre otras). La segunda nota que caracteriza el art. 19.3 EAAr es que el encargo de “velar” que se hace a los poderes autonómicos para que no se realicen estos trasvases no sostenibles ha de ejercerse “de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables”. Nos encontramos, pues, con unas determinaciones impuestas por el Estatuto a los poderes públicos aragoneses que son análogas a las que el art. 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana preveía respecto de los poderes públicos valencianos (aunque en este último caso la orientación se dirigía a propiciar los trasvases), toda vez que los poderes públicos aragoneses han de actuar en el marco previsto por la Constitución y la ley estatal. Por todo ello, debemos concluir, al igual que lo hicimos en la STC 247/2007, FJ 22, afirmando que el art. 19.3 EAAr “no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta”.

Por tales razones, procede desestimar la impugnación del art. 19.3 EAAr.

10. El art. 72 EAAr (Aguas) es impugnado en sus tres apartados.

Comenzaremos examinando su apartado 1, que dispone:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:

- a) La ordenación, planificación y la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.
- b) La planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.
- c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.
- d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.





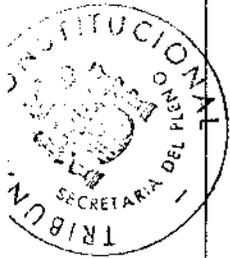
TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío.

También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termales, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”.

El Letrado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se opone a dos de las atribuciones competenciales de carácter exclusivo que contiene el apartado, esto es, a la competencia “en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio”, expresada en su encabezamiento, y a la competencia sobre “proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”, contenida en el último párrafo del apartado. Respecto de la primera de ellas, considera que las aguas que discurran íntegramente por su territorio son irrelevantes si se interpretan con el alcance que les ha dado reiteradamente la doctrina constitucional a partir del concepto de cuenca hidrográfica (STC 227/1988, de 29 de noviembre y sucesivas), pues, salvo el caso de la cuenca endorreica de Gallocanta, no existen en Aragón cuencas exclusivamente internas. Por tanto, esta atribución de exclusividad competencial carece de contenido y es, en rigor, inconstitucional por invadir las competencias del Estado sobre las cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE). En cuanto a la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos de “interés” de la Comunidad Autónoma de Aragón, la competencia es también del Estado cuando dichos aprovechamientos se refieran a aguas asimismo intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), por lo que se produce también la vulneración de las competencias de aquél.

El Abogado del Estado rechaza ambas impugnaciones. En cuanto a la de las “aguas que discurran íntegramente por su territorio”, porque, asumiendo el concepto de cuenca hidrográfica (art. 16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, redactado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que se ciñe a las aguas superficiales, en Aragón existen pequeñas cuencas endorreicas, que son aguas superficiales intracomunitarias por no fluir al mar “por una única desembocadura, estuario o delta”. En cuanto a la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos de “interés” de Aragón, porque se ampara en lo dispuesto en el art. 148.1.10 en conexión con el art. 149.3 CE.

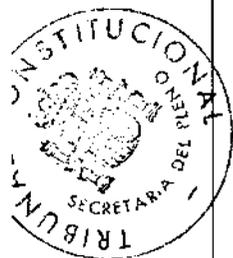




La representación procesal de las Cortes de Aragón afirma que en esta Comunidad Autónoma existen aguas exclusivamente intracomunitarias, como son los Ibones pirenaicos y la cuenca endorreica de la laguna de Gallocanta, por lo que nada puede oponerse a las competencias asumidas en el art. 72.1 EAAr, precepto que no podría ser inconstitucional incluso si no existieran las aguas mencionadas, pues en tal caso sería un precepto vacío de contenido pero nunca inconstitucional. Por su parte, la Letrada del Gobierno de Aragón, tras afirmar que la materia constitucional “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” no tiene necesariamente que ser interpretada a través del concepto de “cuenca hidrográfica” (STC 227/1988), señala que el art. 72.1 EAAr respeta perfectamente el art. 149.1.22 CE, pues se refiere a aguas exclusivamente intracomunitarias, de efectiva existencia en Aragón. En cuanto al último párrafo del art. 72.1 EAAr, para dicha representación del Gobierno aragonés también respeta el art. 149.1.22 CE, pues se refiere, asimismo, a aguas exclusivamente intracomunitarias, añadiendo que el precepto además de ser idéntico al art. 35.1.16 del anterior Estatuto de Autonomía, responde al criterio del art. 148.1.10 CE.

11. En cuanto a la impugnación del encabezamiento del art. 72.1, es claro que no puede prosperar, toda vez que la propia demanda admite la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias en el territorio de Aragón. Siendo ello así, presuponer como hace la demanda que la competencia asumida podría proyectarse sobre aguas intercomunitarias tiene, sin duda, un carácter preventivo que no se compadece con el alcance que deben tener las impugnaciones incluidas en un recurso de inconstitucionalidad, según ha quedado expuesto en el precedente FJ 3.

También debemos desestimar, con igual fundamento, la impugnación dirigida al último párrafo del mismo art. 72.1, puesto que el enunciado “proyectos, construcción y explotación de los aprovechamiento hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma” es reproducción literal de lo dispuesto en el art. 148.1.10 CE, cuyo “valor hermenéutico”, aun superado su alcance temporal, hemos reconocido (STC 247/2007, FJ 7) y es ésta por tanto, una materia que puede ser asumida en exclusividad por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE), sin perjuicio de señalar que “la competencia autonómica sobre cuencas hidrográficas intracomunitarias ha de cohonestarse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE),





que opera como límite a la competencia planificadora autonómica [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a)]” (STC 31/2010, FJ 65).

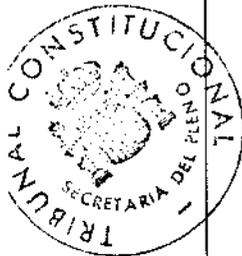
Por tales razones, se desestima la impugnación del art. 72.1 EAAR.

12. El art. 72.2 EAAR establece:

“2. La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22ª de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico”.

El Letrado del Gobierno de La Rioja impugna todo el apartado. Al primer inciso del mismo le reprocha que consagre con rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación de aguas, lo que conlleva una limitación de las competencias del Estado (art. 149.1.22 CE), reduciendo su potestad legislativa. Al segundo inciso de este precepto, le achaca que recoja la atribución competencial de establecimiento de medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, pues ello podría suponer que se adoptaran por los poderes públicos autonómicos medidas singulares que contradigan lo dispuesto en el Plan Hidrológico o lo acordado por el organismo de cuenca, admitiendo que esas medidas singulares serían constitucionales si no tuvieran un alcance supraterritorial.

El Abogado del Estado considera, en cuanto a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos y aprovechamientos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias, que la supremacía de la Constitución impone respetar la competencia estatal del art. 149.1.22 CE, de manera que el grado de participación y colaboración autonómica se contraerá a lo que dispongan las leyes del Estado. También rechaza que el precepto estatutario conlleve el riesgo de establecer una relación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón que perjudique a otras Comunidades, aduciendo que este planteamiento tiene carácter preventivo. En cuanto a las





medidas adicionales de protección y saneamiento previstas en el segundo inciso del precepto, el Abogado del Estado considera asimismo preventiva su impugnación al admitirse su constitucionalidad si se limitaran al tramo aragonés y no tuvieran alcance extraterritorial, interpretación ésta que sería la única posible dado lo dispuesto en el art. 70.2 EAAR, que regula la eficacia territorial de las normas autonómicas. Por último, señala que las normas adicionales de protección no hacen sino proyectar en las aguas intercomunitarias las diferentes competencias medioambientales de Aragón (art. 71 EAAR), lo que no contradice la doctrina constitucional, que considera que las normas básicas medioambientales tienen el carácter de “mínimos”, pudiendo las normas autonómicas elevar los estándares de protección respetando esos “mínimos” (cita, entre otras, las SSTC 170/1989, 102/1995 y 15/1998). Por todo ello, sostiene la adecuación a la Constitución de este art. 72.2 EAAR.

Las Letradas de las Cortes de Aragón aducen que la participación y colaboración prevista en el art. 72.2 EAAR responden a la concurrencia competencial existente en materia de aguas y es una consecuencia de los arts. 2 y 137 CE. Esta concurrencia competencial ha sido reconocida por la legislación estatal en la materia y evidenciada por el Tribunal desde su STC 227/1988, FJ 20 d). No existe, pues, en su opinión, ningún exceso estatutario. En lo relativo a las medidas adicionales de protección a que se refiere el precepto en su segunda parte, entienden que la impugnación debería ser rechazada “*a limine*” por su carácter preventivo. El Letrado del Gobierno de Aragón manifiesta que la competencia participativa prevista en el primer inciso del precepto no afecta a la titularidad de la competencia estatal ni a su contenido, sino a su ejercicio, pero condiciona su posibilidad a que el Estado decida la existencia misma de la participación. Por tanto, con este presupuesto, el Estatuto vincula a los poderes públicos autonómicos a que instrumenten la participación que establezca el propio Estado. En cuanto a las medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y ecosistemas, el concepto “medidas” tiene su fundamento expreso en el art. 149.1.23 CE y, por tanto, equivale al establecimiento de normas. Por todo ello, sostiene la adecuación a la Constitución del art. 72.2 EAAR.

13. En lo relativo a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón “en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón”, hay que partir de que la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado constituye un principio “que no es menester justificar en preceptos





concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, con cita de otras precedentes). En lo atinente a la participación de las Comunidades Autónomas en las competencias y órganos del Estado, como ya hemos avanzado en el FJ 7 de esta Sentencia, tampoco resulta ilegítima siempre que se adecúe a lo indicado en dicho Fundamento Jurídico.

De acuerdo con esta doctrina, la tacha denunciada ha de ser desestimada, puesto que el art. 72.2 EAAR explicita que la participación y colaboración autonómicas se ejercerán “en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan”. De este modo, el precepto estatutario deja a salvo la integridad de la competencia estatal y, con ello, la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

En cuanto a “la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos”, tampoco conlleva infracción de las competencias del Estado, puesto que como señalan el Abogado del Estado y las representaciones de las Cortes y del Gobierno de Aragón, tal prescripción se acomoda a lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado a dictar normas básicas en materia de medio ambiente, normas básicas que no podrán ser desconocidas por las normas adicionales de protección adoptadas por las Comunidades Autónomas. Importa recordar en este punto que nos hemos pronunciado acerca de la concurrencia de las competencias del Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) y las competencias de las Comunidades Autónomas en esas mismas aguas cuando dicten normas adicionales de protección de los ecosistemas acuáticos u otras materias, singularmente la pesca fluvial. En tales supuestos señalamos que es necesario que “el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas (en este último sentido, SSTC 149/1991, 13/1992, 36/1994, entre otras muchas). En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales -estatal y autonómico- que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a coexistir [STC 103/1989, fundamento jurídico 7º a)]” (STC





15/1998, de 22 de enero, FJ 3; sobre la misma cuestión y en igual sentido SSTC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3). A dicha integración competencial también subviene el ejercicio por el Estado de su competencia de planificación hidrológica, que conlleva la función coordinadora [STC 227/1988, FJ 20 d)].

En todo caso, la propia demanda, admite la constitucionalidad de esta disposición siempre que no perjudique por su alcance supraterritorial a las competencias del Estado, lo que supone un planteamiento preventivo, esto es, inadecuado, del recurso en este punto.

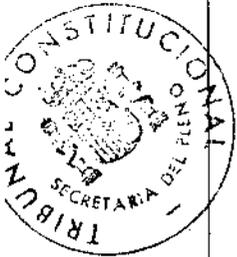
Por todo lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 72.2 EAAR.

14. El art. 72.3 EAAR establece lo siguiente:

“3. En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas”.

La parte demandante reprocha a este apartado que prevea la emisión de un informe preceptivo respecto de “cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”. El fundamento de la tacha lo encuentra en que la autorización de un trasvase de agua entre cuencas no es una decisión administrativa que entre en concurrencia con las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que dicha decisión debe ser adoptada por las Cortes Generales y forma parte del Plan Hidrológico Nacional. Se trata, en opinión del Letrado del Gobierno de La Rioja, de una intervención singularizada de la Comunidad Autónoma de Aragón en línea con la potenciación de mecanismos de bilateralidad, lo que no es respetuoso con las competencias del Estado.

El Abogado del Estado rechaza que la previsión por el Estatuto de Autonomía de un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, que no vincula al Estado en las decisiones de la competencia de éste, resulte inconstitucional. Por el contrario, aduce la existencia de abundante doctrina constitucional (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4; 15/1998, de 22 de enero, FJ 7; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 7; y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10) en la que se ha considerado legítimo que el legislador autonómico pueda establecer, en procedimientos





estatales, informes preceptivos de la Comunidad aunque no vinculantes para el Estado, siendo tal inserción una exigencia derivada “del recto entendimiento del alcance que las competencias implicadas tienen en el bloque de la constitucionalidad” (STC 243/1993, FJ 4). Por tanto, afirma que la inclusión de esta técnica en el Estatuto tampoco ofrece dudas de inconstitucionalidad, precisando que parece evidente que el régimen de estos informes preceptivos autonómicos insertos en procedimientos estatales habrá de establecerlo el legislador estatal, en este caso, el legislador nacional de aguas. En suma, ningún reproche suscita para el Abogado del Estado el art. 72.3 EAAR.

Las Letradas de las Cortes de Aragón sostienen la plena constitucionalidad del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, informe que no es vinculante para el Estado. Dicho informe tiene su razón de ser en los principios de cooperación y coordinación que deben orientar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que tienen manifestación privilegiada en materia de aguas, pues la planificación hidrológica es materialmente una actividad de coordinación [STC 227/1988, FJ 20 d)], como consecuencia de la confluencia de diversas competencias en el mismo soporte físico (aguas, ordenación del territorio, medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe autonómico es un instrumento de cooperación cuya validez han reconocido las SSTC 191/1994, 110/1998 y 149/1998. Por último, el representante del Gobierno de Aragón también considera que el informe previsto en el art. 72.3 EAAR no vulnera la Constitución, ya que es plasmación del principio de cooperación siempre que no pretenda ser vinculante (STC 40/1998). Destaca que la resolución final es competencia del Estado, lo que el Estatuto no discute.

15. Como señalan el Abogado del Estado y las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón, la emisión de informes preceptivos por parte de las Comunidades Autónomas en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, ha sido considerada por la doctrina de este Tribunal de la que ha quedado constancia en el fundamento jurídico 9, una técnica adecuada para los supuestos de concurrencia de competencias.

En el presente caso, es claro que los trasvases entre cuencas constituyen un supuesto de concurrencia de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, en el mismo soporte físico, toda vez que sobre el agua de las diferentes cuencas confluyen, además de las competencias específicas, otras diferentes (agricultura, ganadería, pesca fluvial,





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

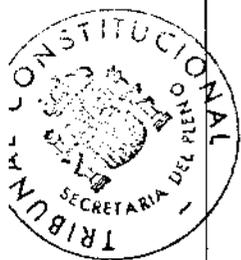
ocio, ordenación del territorio o medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe cuestionado, como hemos afirmado para un supuesto similar, constituye “un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal *ex art. 149.1.22 CE* cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma” (STC 31/2010, FJ 65). También en este caso el informe de la Comunidad Autónoma carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada, “pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9)” (STC 247/2007, FJ 22).

Por estas razones, la impugnación del art. 72.3 EAAR debe ser desestimada.

16. La disposición adicional quinta EAAR dispone:

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

Para el Letrado del Gobierno de La Rioja la reserva de agua que contiene esta disposición es susceptible de ser interpretada de dos formas. La primera, que no suscita dudas de inconstitucionalidad, según la cual dicha reserva no es en absoluto vinculante para la planificación hidrológica que compete a las Cortes Generales, de manera que constituye un simple recordatorio de lo aprobado por las Cortes de Aragón. Y la segunda, consistente en considerar que la reserva tiene carácter vinculante, en cuyo caso vulnera las competencias del Estado por desapoderarle de la libre disponibilidad de los caudales en la cuenca del Ebro,





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

alterando la configuración del dominio público hidráulico que resulta del art. 132 CE y de la legislación de aguas (art. 149.1.22 CE).

Para el Abogado del Estado si se interpretara que la disposición adicional quinta EAAR contiene un mandato vinculante para la planificación hidrológica, sería inconstitucional. Sin embargo, entiende que puede interpretarse de modo conforme con la Constitución y en particular, con la función y contenido de un Estatuto de Autonomía, considerando que limita su eficacia vinculante a los poderes públicos autonómicos. Así, las Cortes y el Gobierno de Aragón y, particularmente, los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Administración hidráulica del Estado resultarían vinculados a esforzarse para que la planificación hidrológica contenga "asignaciones, inversiones y reservas" que den cumplimiento a la resolución de las Cortes de Aragón sobre la reserva de agua para Aragón. Este criterio está avalado, en su opinión, por el acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 21 de abril de 2005, que instan al Gobierno de Aragón, en los términos que se recogen en los antecedentes de esta Sentencia, a requerir al Gobierno de la Nación para iniciar un proceso de negociación con las Cortes Generales al objeto de incluir la señalada reserva de agua en el Plan Hidrológico Nacional. Por todo ello, solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

Las Letradas de las Cortes de Aragón defienden la adecuación de esta disposición adicional a la Constitución. Tras indicar que fue modificada en su redacción por las Cortes Generales, aducen que sólo contiene una referencia a que el Estado tenga en cuenta en su planificación hidrológica la reserva de agua emanada de la resolución de Cortes de Aragón, reserva que ya está cuantificada en el propio Plan Hidrológico de Cuenca, que asume expresamente la cuantificación de 6.550 hm<sup>3</sup> (Orden de 13 de agosto de 1999, modificada por Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero). Y lo propio prevé la disposición adicional decimotercera del Plan Hidrológico Nacional. Por tanto, la reserva forma parte de la planificación hidrológica del Ebro, con acuerdo favorable de todas las Comunidades de la cuenca, incluida La Rioja, y del Plan Hidrológico Nacional. En conclusión, es la planificación hidrológica establecida por el legislador estatal la que contiene la reserva de agua cuestionada, por lo que no se vulneran las competencias del Estado. Por su parte, según el representante procesal del Gobierno de Aragón nada impide que el Estado pueda hacer suya una prescripción que tiende a garantizar un derecho reconocido estatutariamente, y ello no supone un menoscabo competencial para el Estado en cuanto que la dicción literal del precepto





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

(“considerando”) permite que el Estado asigne en la planificación hidráulica una cantidad diferente, insistiendo en que nada indica que las reservas de agua lo sean a perpetuidad, pues ha de ser dicha planificación hidráulica la que concrete las reservas en cada momento. Por tanto, solicita que se desestime la impugnación.

17. En el precedente FJ 7 hemos afirmado, reiterando nuestra anterior doctrina, que la regulación atinente a la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado *ex art. 149.1.22 CE*, de manera que, por consecuencia, resulta inconstitucional la determinación unilateral por el legislador autonómico de dichos caudales. Es claro que, con igual fundamento en la superioridad de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía, éstos no podrán contener prescripciones normativas sobre los caudales hídricos que vulneren o condicionen la competencia exclusiva del Estado en este punto, aunque éste pueda instrumentar cuantas medidas de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas se estimen necesarias para, a través de la planificación, llevar a cabo la señalada regulación de caudales.

Antes de examinar la disposición adicional quinta EAAr, debemos tener en cuenta que la reserva de agua de 6.550 hm<sup>3</sup>, aprobada por Resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992, fue incorporada en 1999 a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro y que las Cortes Generales mantuvieron dicha reserva en la planificación hidráulica general desde el año 2001. Estas previsiones normativas no se erigen, sin embargo, en parámetro de constitucionalidad de la disposición adicional quinta EAAr, pues, como antes advertíamos, dicho parámetro ha de ser exclusivamente la Constitución.

Pues bien, el tenor literal de la disposición adicional quinta EAAr revela que la reserva de agua de 6.550 hm<sup>3</sup> no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga por el Estatuto al legislador estatal, toda vez que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete (“concretará” dice el precepto) las reservas de agua de la cuenca del Ebro, concreción que se realizará “considerando” la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión, “considerando”, es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo. Téngase en cuenta que el art. 72.2 EAAr no atribuye a los poderes públicos autonómicos en este punto





más función que la de “participar” en la fijación del caudal ecológico, de acuerdo con “el art. 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan”.

Por todo ello, la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado que en ejercicio de su competencia exclusiva *ex art. 149.1.22*, que no puede ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía, podrá determinar con plena libertad la fijación de los caudales apropiados en cada momento.

Así interpretada la disposición adicional quinta EAAR no resulta inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido:

1º Declarar que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico 17.

2º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil once.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

**Voto concurrente que formula el Magistrado don Luís Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada por el Pleno de este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6546-2007.**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación, me siento en la obligación de ejercitar la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC a fin de ser coherente con la posición mantenida.

1. En primer lugar debo manifestar que comparto el sentido del fallo y la fundamentación jurídica que lo sustenta, salvo la afirmación final contenida en el FJ 17 porque, declarada constitucional la Disposición Adicional 5ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, en función del tenor literal de la misma, se produce una contradicción al construir una posible interpretación alternativa, que en modo alguno se desprende de dicho tenor literal.
2. En efecto, la Disposición Adicional 5ª del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que “la planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>”.

En mi opinión, la subordinada que se inicia con “considerando que [...]” sólo puede entenderse, en la más correcta técnica de interpretación jurídica como “tendiendo en cuenta” o, “tomando en consideración”, pero nunca como una hipotética cláusula vinculante para el Estado que haya que ser interpretada por este Tribunal para despejar las dudas planteadas sobre su supuesta inconstitucionalidad. Por lo expuesto, no comparto que la interpretación de la citada disposición se lleve al fallo.

En Madrid, a veintidós de junio de dos mil once.

