

EL DERECHO DE AGUAS ANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA¹

ÁNGEL GARRORENA MORALES
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia

SUMARIO

- I. El lugar del agua en los textos constitucionales.
- II. *«Lo que hasta ahora se ha hecho»*: el modelo constitucional vigente en materia de aguas.
- III. *«Lo que se intenta hacer»*: la modificación del modelo mediante la reforma estatutaria.
- IV. *«Lo que debió de hacerse»*.
- V. *«Lo que nunca se debería hacer»*.

1 Se recoge aquí el texto de la conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 2005 en la sesión de clausura del II Congreso Nacional de Derecho de Aguas, celebrado entre los días 22 y 25 de dicho mes en la ciudad de Murcia. He introducido, no obstante, en dicho original algunas correcciones a fin de ponerlo al día para su publicación en esta revista. La actualización que menciono está cerrada a 30 de junio de 2006, fecha última de la que he dispuesto para cumplir mi compromiso con *«Teoría y realidad constitucional»*, y afecta, lógicamente, a las importantes novedades habidas desde entonces en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, sólo cerrado en las Comunidades Autónomas de Valencia y de Cataluña, pero todavía en ciernes en muchas otras Comunidades Autónomas. Cuando el contenido de tales novedades así lo ha requerido, esa actualización se ha extendido también a modular o matizar —siempre dentro de los mínimos imprescindibles— las opiniones que en el trabajo se mantienen.

Por lo demás, me ha parecido oportuno incorporar a este texto el aparato documental correspondiente —llevado siempre a las notas a pie de página— a fin de proporcionar con ello al lector una aproximación más fácil a los documentos, las normas o los proyectos que se mencionan.

I. EL LUGAR DEL AGUA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

No se si será porque, según la afirmación que Aristóteles atribuye en su «Metafísica» a Tales de Mileto, «*el agua es el principio de todas las cosas*»², pero lo cierto es que la misma es siempre y en todas partes un recurso vital y, por lo tanto, imprescindible. De ahí no se deduce, sin embargo, que el agua (al igual que sucede con otros tantos bienes también fundamentales para nuestra vida) tenga que convertirse necesariamente en un contenido imprescindible de las normas constitucionales. Que yo recuerde, sólo la Constitución holandesa de 1848 —y eso hasta que su modificación en 1972 la hizo desaparecer— dedicó una atención especial a este recurso incluyendo en su texto un capítulo sobre «*El servicio de aguas*» y confiando nada menos que al Rey la supervisión del mismo, lo que, por lo demás, se explica en razón de la importancia que para dicho país ha tenido siempre la construcción de diques y *polders* con los que ha ido ganado terreno al mar³. Aparte de ello, las Constituciones sólo se refieren al agua cuando el Estado al que constituyen es un Estado compuesto o, lo que es igual, cuando ese bien se convierte en un objeto de pretensiones encontradas por parte de los Estados miembros y del Estado central. Basta leer los artículos 75 y 89 de la vigente Constitución alemana o el artículo 10.1.10 de la Constitución austriaca, entre muchas otras, para comprobarlo⁴. Y, si prefiriéramos constatarlo sobre nuestros propios documentos constitucionales, es claro que algo semejante volveríamos a encontrar en el artículo 14.14 de la Constitución republicana de 1931, cuyo texto establece que: «*Son de exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las siguientes materias: 14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término*».

Quiere ello decir, por lo tanto, que el agua sólo se convierte en objeto constitucional allá donde un empeño territorial del Estado correspondiente (como en Holanda) o, de manera más común, un cierto potencial de tensión (el que comporta siempre el reparto de competencias en un Estado descentralizado) la singulariza y señala como una materia sensible para toda la comunidad.

2 ARISTÓTELES, *Metafísica*. I, 3, 983, b 6.

3 En las sucesivas versiones de la Constitución de los Países Bajos, la numeración de los preceptos referidos al tema ha ido variando. En el texto de 1848, el capítulo dedicado al mismo era el IX, su enunciado decía «*De la administración de diques, puentes y caminos*» y ocupaba los artículos 190 a 193. En el texto que se derogó en 1972, el capítulo era el XI, se titulaba directamente «*Del servicio del agua*» y se extendía entre los artículos 204 a 207.

4 La Constitución de Austria dice en su artículo 10.1.10: «*Serán de competencia federal la legislación y la ejecución en las materias siguientes: 10) ...derecho de aguas; regulación y preservación de las aguas con vistas al desvío sin daños de eventuales crecidas o con destino a la navegación y al transporte por balsas; contención de torrentes; construcción y conservación de canales...*». Por su parte, el artículo 75 de la Constitución Federal de Alemania establece que: «*1. La Federación tendrá (...) la facultad de dictar normas-marco para la legislación de los Estados regionales sobre: ...4) La distribución del suelo, la ordenación territorial y la administración de las aguas; (...). 2. Sólo en casos excepcionales podrán las normas-marco contener disposiciones de detalle o de aplicación directa.*».

Traído ese planteamiento a nuestro caso, y advertido que nuestra Constitución debe ser entendida como «bloque de la constitucionalidad», esto es, como compacto normativo que forman la Constitución más los Estatutos de Autonomía, habrá que convenir que hoy en día el agua se está convirtiendo en este país en un contenido constitucional sensibilísimo, habida cuenta del llamativo «caldeamiento» que el tema ha llegado a alcanzar entre nosotros.

Es precisamente ese «calentamiento constitucional» del tema del agua el que lleva a que nos ocupemos hoy aquí de él. Y mi propuesta es que lo hagamos cubriendo, uno tras otro, cuatro frentes sucesivos: a) Veamos primero «*lo que se ha hecho*» a partir de la Constitución de 1978 en dicha materia, es decir, veamos en primer lugar cuál es el modelo constitucional vigente en materia de regulación de las aguas. b) Analicemos después los proyectos de reforma estatutaria que intentan incidir sobre tal modelo, esto es, veamos «*lo que se quiere hacer*». c) Permítanme Vds. que contraste más tarde el proceso así abierto con el que, en mi criterio, debería haber sido el más correcto planteamiento del mismo («*lo que debería haberse hecho*», por tanto, si es que había razones para revisar dicho modelo). d) Y concluyamos, por fin, sentando «*lo que —también y siempre según mi opinión— en ningún caso se debería de hacer*».

II. «LO QUE HASTA AHORA SE HA HECHO»: EL MODELO CONSTITUCIONAL VIGENTE EN MATERIA DE AGUAS

Vamos, pues, a ello. Comencemos por dar cuenta del modelo vigente en la materia, ese al que, para entendernos, describíamos como «*lo que hasta ahora se ha hecho*» en orden a precisar el contenido constitucional de nuestro Derecho de aguas.

Y hagámoslo, como pienso que procede, recordando que ni el constituyente ni los redactores de los diecisiete Estatutos de Autonomía pusieron en el punto de partida de esta cuestión toda la claridad que requería un objeto tan vital como éste. Es bien sabido que la Constitución se ocupó de establecer los criterios para la distribución competencial en materia de aguas en sus artículos 148.1.10 y 149.1.22. Pero igualmente sabemos (y el Tribunal Constitucional no dejó de advertirlo así en su STC 227/1988, f.j. 13)⁵ que lo hizo con una no-

⁵ STC 227/1988, de 29 de noviembre, f.j. 13: «*Ello nos obliga (...) a formular algunas consideraciones generales sobre el esquema de distribución competencial que en materia hídrica se infiere de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Esta operación previa (...) se revela especialmente ardua. Para llevarla íntegramente a cabo, es necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia «aguas» que se contienen en los artículos 148.1.10.^a y 149.1.22.^a de la Constitución. (...) Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para delimitar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren. A esta inicial dificultad viene a sumarse la que comporta desentrañar el significado preciso de la expresión «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos», que se contiene en el citado artículo 149.1.22.^a de la Constitución.*»

toria imperfección técnica, ya que ni los términos con que ambas normas se expresaron permiten saber siempre y con seguridad a qué contenidos se están refiriendo (no es fácil «desentrañar el significado preciso», dice el TC) ni tampoco los criterios a los que tales preceptos recurrieron para definir las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas responden, como sería esperable, a una clave sensatamente común. Según el artículo 149.1.22, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma...», lo que significa que el criterio de deslinde aquí considerado es el criterio del *territorio*, mientras que, según el artículo 148.1.10 —en un cambio de ejes difícilmente explicable— ese criterio pasa a serlo el del *interés* ya que, atendido su texto, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» de que se trate. Durante el proceso constituyente, al paso del proyecto de Constitución por el Senado, dos enmiendas suscritas respectivamente por el senador Lorenzo Martín Retortillo y por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente (las núm. 577 y 633) fueron sensibles a esta falta de sintonía y propusieron para tales preceptos una redacción tal vez discutible en su fondo, pero mucho más armónica: al Estado le quedaba atribuida, según la primera de tales enmiendas, «la legislación, ordenación y administración de los recursos hidráulicos» mientras que a las Comunidades Autónomas podía corresponderle «la ejecución de las obras hidráulicas, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», lo que equivalía a plantear prácticamente la competencia autonómica como una estricta competencia de ejecución de obras⁶. Es claro que dicha propuesta, de haber prosperado, habría solucionado el problema que nos ocupa; sin embargo, aunque tuvo una acogida parcial en la Segunda Cámara, no consiguió superar el filtro de la Comisión Mixta, con lo cual la ambigüedad y la ausencia de armonía entre el 148 y el 149 que acabamos de señalar prevaleció en el texto definitivo de la Constitución española.

En estas condiciones, por tanto, es lógico que tampoco los Estatutos de Autonomía, llamados a atenerse en este punto a la Constitución, pudieran hacer demasiado para introducir claridad donde esta última no la ponía. De hecho, lo

6 Valga por ambas enmiendas el recuerdo de la núm. 577, más explícita que la 633: «Enmienda Núm. 577. Primer firmante: Don Lorenzo MARTÍN RETORTILLO (Progresistas y Socialistas Independientes) (...): 1. Enmienda al artículo 143, párrafo 1, número 21. Justificación: Parece que la legislación y ordenación de los recursos hídricos debe corresponder al Estado, sin perjuicio de las facultades que en orden a la ejecución de obras puedan corresponder a los entes autonómicos. Por ello, se propone: Que el dicho núm. 21 quede redactado del modo siguiente: «La legislación, ordenación y administración de recursos hidráulicos». 2. Enmienda al artículo 141, párrafo 1. letra j). Justificación: Por las mismas razones que se han expresado al enmendar el artículo 143, párrafo 1, núm. 21, se propone: Que el apartado j) quede redactado en los términos siguientes: «La ejecución de las obras hidráulicas, cauces y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales».

que sucedió es que tanto en su redacción primitiva como en sus reformas posteriores, incluida la reforma generalizada de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 de la CE a la que dio lugar el artículo 6 de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, se limitaron a trasladar a sus textos, con algunas variantes, los enunciados de la norma constitucional: las Comunidades de techo competencial menor, las del 143, transcribieron en un primer momento, como era obligado para ellas, el enunciado casi literal del artículo 148, y las Comunidades del 151 (más también las del 143 después de que la citada Ley Orgánica de Transferencias les abriera el camino) transcribieron el enunciado del artículo 149, reformulado siempre, eso sí, de manera que excluyera la legislación y las competencias del Estado en aguas intercomunitarias⁷.

¿Cómo se terminó pasando, pues, de la debilidad técnica de estos referentes normativos fundamentales al establecimiento de un modelo constitucional bastante más puntual y preciso, más operativo, por tanto, también en la práctica? Pues, como no podía ser de otro modo, mediante la actuación institucional de aquellos agentes a los que dicha función está encomendada, esto es, del legislador primero y —a través del control de su obra— del TC después. Tal vez a ellos haya que añadir un tercer factor, pero eso lo veremos más tarde.

7 Según el artículo 6 de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, se trasladan a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 las siguientes competencias: «*Competencias de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma: El ejercicio de la competencia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el dominio público e hidráulico, sean de su competencia según el artículo 149 de la Constitución*».

A efectos de ver los términos en los que se produce la adaptación de los Estatutos de Autonomía a los enunciados constitucionales de la que hablamos en el texto, valga —para las Comunidades del 152— la mención del artículo 9.16 del inicial Estatuto de Cataluña de 1979, cuyo tenor era el siguiente: «*Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*».

Como ejemplo de la fórmula empleada por las Comunidades Autónomas que llegaron a la autonomía a través del artículo 143, sirva el recuerdo del artículo 35.1.16 del Estatuto de Aragón, el cual habla de: «*Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas; la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Aragón*». Adviértase que en este precepto se funden, debidamente adecuados, los enunciados de los artículos 148 y 149 del texto constitucional.

Algunas Comunidades prefieren separar ambas referencias en dos párrafos diferenciados. Así, la Comunidad Autónoma de Murcia. Artículo 10.1.7: «*Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se balle dentro de su territorio. Aguas minerales y termales*». Artículo 10.1.8.: «*Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se ballen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*».

Es, por tanto, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, la Ley de Aguas, tantas veces modificada y hoy objeto de un texto refundido, la que, desde su primera versión, ayudó a concretar el sentido de la expresión «*aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma*» del artículo 149.1.22 de la Constitución al incluir en su entramado el concepto de «*cuenca hidrográfica*» entendida —cual hoy hace el artículo 16 de su texto refundido— como territorio por el que fluyen al mar una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. A esta idea apunta, pues, sencillamente, la Constitución en el precepto antes referido; un precepto cuya intención no es otra que salvaguardar la coherencia de la gestión unitaria de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, atribuyendo al Estado la competencia sobre aquéllas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. De ahí que, por la intermediación del concepto de «*cuenca*», se incorpore a la Constitución (en este caso, a la lectura que el legislador hace de la Constitución) el «*principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica*» y que la propia Ley de Aguas —en el juego combinado de sus artículos 14 y 16— acabe afirmando que la cuenca hidrográfica, entendida «*como unidad de gestión del recurso*», «*se considera indivisible*»⁸.

Además, también a través de la Ley de Aguas, el Estado ha aceptado ejercer sus competencias en las cuencas intercomunitarias que le están atribuidas mediante la respectiva Confederación Hidrográfica u Organismo de cuenca que, como se sabe, es un órgano coparticipado por el Estado, por los usuarios y por las Comunidades Autónomas del territorio correspondiente, con lo cual ha incorporado a éstas últimas a la gestión de aquellos recursos hídricos que serían de la exclusiva competencia central. Al proceder de este modo, el legislador estatal ha habilitado un espacio de encuentro entre el Estado y las Comunidades Autónomas que responde perfectamente a las exigencias del principio de colaboración Estado-Comunidad propio del Estado de las Autonomías, y ha puesto con ello un segundo y fundamental postulado de nuestro modelo constitucional en materia de aguas. No cabe olvidar que las Confederaciones Hidrológicas, con raíces en el pensamiento regeneracionista de principios del siglo XX, son una aportación original del Derecho español cuyo mayor valor reside precisamente en esta posibilidad de operar como cauce integrador de los distintos intereses que siempre convergen en la gestión de tan preciado recurso⁹.

En fin, y para no ser más prolijo, la Ley de Aguas, ha cruzado, en tercer lugar, el título competencial del artículo 149.1.22 con otros títulos competenciales a fin de responsabilizar al Estado de la planificación hidrológica como única forma de alcanzar los objetivos que indica el artículo 40 de su actual texto refundido.

8 El artículo 16 del Texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAg) dice que: «*A los efectos de esta ley, se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.*»

Por su parte, el artículo 14 de dicho texto establece como «*principios rectores de la gestión en materia de aguas*» los de «*unidad de gestión*» y «*respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica*».

9 Vid. el Capítulo III del Título II del TRLAg: «*De los organismos de cuenca*».

Como quiera que la Ley de Aguas fuera objeto en su momento de varios recursos de inconstitucionalidad y de un conflicto de competencia acumulado a los anteriores, ello permitió al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la solidez constitucional de las opciones que, según acabamos de ver, tomó en 1985 el legislador. Su doctrina está contenida básicamente en la STC 227/1988, a la que completa sobre todo la STC 161/1996, y viene a cerrar, pues, lo que podríamos llamar «el modelo constitucional vigente en materia de aguas». En síntesis, y de manera correlacionada con los extremos de la Ley de Aguas antes vistos, el Tribunal Constitucional dejó resueltas en dicha jurisprudencia algunas cuestiones que aquí interesa subrayar: a) Ante todo, sentó de forma inequívoca que, por razones —dijo— *lógicas, técnicas y de experiencia*, la interpretación que el legislador había hecho del artículo 149.1.22 al identificar «*aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma*» con «*cuenca hidrográfica*» no sólo era constitucional sino que además era superior y más fundada que la que, patrocinada por el Gobierno Vasco, intentaba hacer coincidir dicha cláusula con el concepto «*curso fluvial concreto*» a fin de conseguir que quedaran dentro de la competencia autonómica aquéllos cursos fluviales que no fueran a parar al mar sino a otro curso fluvial mayor¹⁰. b) Asimismo, confirmó la condición de las Confederaciones Hidrográficas como el órgano adecuado para canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las aguas intercomunitarias¹¹. c) Estableció, tras ello, la necesidad de traer a la interpretación constitucional del Derecho de Aguas determinados principios constitucionales, como el de *solidaridad* (artículo 2 de la CE) o el de *utilización racional de los recursos naturales* (artículo 45.2 de la CE), cuya operatividad en este terreno resulta evidente¹². d) Puntualizó, a su vez, que la aplicación del criterio territorial

10 STC 227/1988, f.j.15: «*El Gobierno Vasco considera (...) que el criterio más respetuoso con las normas del bloque de la constitucionalidad es el del «curso fluvial concreto», según el cual corresponden a cada Comunidad las competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuye sobre los cursos fluviales o corrientes de agua que discurren íntegramente por su territorio, ya desemboquen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar (...). Sin embargo (...), la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios (...), desde el punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (...). La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión».*

11 STC 161/1996, f.j. 5: «*El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que (...) se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas...*».

12 STC 227/1988, f.j. 13: «*Tal interpretación no puede desconocer la necesidad de analizar el sentido de aquellas reglas de manera sistemática y armónica, a la luz de los principios de unidad,*

no tenía por qué significar un desapoderamiento de las Comunidades Autónomas en las competencias que pudieran corresponderles según el artículo 148.1.10 de la CE y según sus Estatutos¹³. e) Y justificó, finalmente, la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica (íntegra en las cuencas intercomunitarias, básica en las intracomunitarias) haciendo intervenir en la argumentación, entre otros, el título competencial sobre «*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*» al que alude el artículo 149.1.13 de la CE¹⁴.

A ambos elementos de concreción —la acción del legislador y el trabajo del Tribunal Constitucional— ha venido a añadirse últimamente ese tercer factor al que antes me referí: la Directiva europea 2000/60/CE, la cual, bien que desde sus propias premisas, parece confirmar la lógica del modelo español en lo que éste tiene de apuesta por la unidad de gestión de los recursos hidrológicos. Así, al menos, parece indicarlo el hecho de que la citada norma introduzca el concepto de «*demarcación hidrográfica*» como nuevo ámbito para dicha gestión incluyendo en el mismo las aguas de transición y costeras y abriéndolo además a la posibilidad de que en una misma «*demarcación*» se integren incluso varias cuencas hidrográficas¹⁵.

autonomía y solidaridad que se establecen en el artículo 2 de la Constitución, de manera que ninguno de ellos padezca. Pero además (...) este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la Constitución)».

13 STC 227/1988, f.j. 15: «*Ello, no obstante, es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 149.1.22ª de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas puede asumir también competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamiento hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», conforme al artículo 148.1.10.ª de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía».*

14 STC 227/1988, f.j. 20 b: «*Los recurrentes no consideran inconstitucional la facultad que se atribuye al Estado (...) en relación con las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, pero niegan que aquél pueda ejercer competencias de planificación sobre los recursos hidráulicos que denominan intracomunitarios (...). No es posible desconocer, sin embargo, que el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal...».*

15 Directiva 2000/60/CE, artículo 2.15: «*A efectos de la presente Directiva se entenderá por: 15) demarcación hidrográfica: la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras...».* Y su artículo 3.1 añade: «*Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica...».*

¿Cuál es, en fin, el resultado de todo este largo proceso de decantación al que acabo de referirme? Pues, en mi concepto, lo es un modelo constitucional que se basa en la lógica del «principio de unidad de gestión» de los recursos de una misma cuenca hidrográfica, que apuesta por los principios de solidaridad y de utilización racional de los recursos hidráulicos, que identifica al Estado como gestor y garante de la planificación hidrológica de este país, que declara ser respetuoso con las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en esta materia, bien que las considere enmarcadas en las líneas maestras de la legislación básica y de la planificación general, y que incorpora a dichas Comunidades a la gestión del agua a través de las Confederaciones Hidrográficas en un intento original y estimable de conciliar la necesaria unidad de dicha gestión con la participación en ella de los intereses territoriales afectados.

III. «LO QUE SE INTENTA HACER»: LA MODIFICACIÓN DEL MODELO MEDIANTE LA REFORMA ESTATUTARIA

Esa es, pues, la situación actual. Llegados aquí, nos encontramos, no obstante, con un intento relativamente extendido de introducir en dicho modelo modificaciones sustantivas. Pero lo singular de ese intento es que el mismo se enmarca en esta oportunidad en un movimiento de bastante mayor alcance que aspira a la revisión general de todos los Estatutos de Autonomía, con lo cual es imposible separar su planteamiento y aun su posible designio final del que vaya a ser el planteamiento y aun la suerte futura de esta otra operación más amplia.

Esa es la razón por la cual, para comprender mejor lo que está pasando, hay que partir del presupuesto que supone la insatisfacción expresada en los últimos tiempos por determinadas Comunidades Autónomas respecto del punto de ajuste al que ha venido a parar, después de veinticinco años, el modelo de integración territorial abierto en España por la Constitución de 1978. Esa insatisfacción se nutre, desde luego, de elementos identitarios, muy sensibles y muy difíciles de tratar, pero también de elementos estrictamente técnicos que no han dejado de influir en dicho resultado. Entre estos elementos técnicos está el desacuerdo de tales Comunidades con el planteamiento que el Estado central ha venido haciendo del reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas y, más en concreto, con la interpretación expansiva que dicho Estado ha solido dar tanto a sus competencias en legislación básica como a los títulos transversales que posee. Su tesis es que, en razón del juego combinado de ambos factores, si bien las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas son hoy amplias y suficientes, en cambio sus competencias legislativas sólo le permiten «concretar en ámbitos intersticiales y con frecuencia residuales las opciones políticas adoptadas por el Estado». De ahí que estimen que esa actitud del Estado hace imposible para ellas tener auténticas políticas propias en múltiples

ámbitos, y que, en consecuencia, en el momento presente, las Comunidades Autónomas poseen una autonomía política «*amplia, pero de baja calidad*»¹⁶.

Para salir de ahí es para lo que se ha abierto, pues, el doble proceso de reforma de la Constitución y de modificación de los Estatutos de Autonomía en el que hoy estamos inmersos

Lo llamativo, no obstante, es que (por lo que hace al tema que hoy nos ocupa, esto es, a la posible revisión del modelo de distribución competencial, en nuestro caso en materia de aguas) la reforma constitucional que el Gobierno ha iniciado y sobre la que el 4 de marzo de 2005 pidió un dictamen al Consejo de Estado, para nada se ocupa del que es el nudo gordiano del problema, esto es, la actualización de tales criterios de distribución. De los cuatro temas propuestos, sólo uno de ellos, la reforma del Senado, podría afectar de manera indirecta a dicho objeto. Y ello sólo si, entre los distintos proyectos de Segunda Cámara que se manejan, terminara por prevalecer alguno de los que proponen habilitar al Senado como un espacio de negociación y encuentro entre Estado y Comunidades Autónomas en el que poder hablar de aquellos problemas (por supuesto, también del problema del agua) sobre los que se sabe que existen intereses cruzados.

Así las cosas, la vía que va a terminar por prevalecer en esta operación de reestructuración de nuestro modelo territorial de Estado es, según ha comenzado a confirmar ya la práctica, la reforma de los Estatutos de Autonomía, un atajo con muchas complicaciones técnicas, pero que la realidad está imponiendo con la fuerza de los hechos. Un método, diríamos, que pone además la iniciativa de tal reforma en manos de cada una de las Comunidades Autónomas aisladamente considerada, con lo cual hace entendible —no digo justificable— que las técnicas a las que esas Comunidades estén recurriendo para lograr el cambio que pretenden consistan: 1) unas veces en eso que se ha venido a denominar «*el blindaje de las competencias*», que no es otra cosa que el intento de subdistinguir, dentro de cada materia, todo un pormenor de «submaterias» a fin de asegurar (de «blindar») para la Comunidad correspondiente todas aquellas submaterias a las que sea posible encontrarle algún punto de conexión territorial, impidiendo así que el Estado, en una interpretación diferente, pueda volver a asumirlas; 2) otras veces, en poner condicionamientos al Estado en el ejercicio de sus competencias, mediante la previsión de intervenciones necesarias a cargo de la Comunidad Autónoma de que se trate; 3) y otras, en fin, en contemplar desde el propio Estatuto la opción —casi la necesidad— de que sea el propio Estado quien vacíe sus competencias a favor de la Comunidad Autónoma, bien recurriendo para ello a las leyes orgánicas de transferencias que

16 Vid. Eliseo AJA y Carles VIVER: «Valoración de 25 años de autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, p. 87. Con un alcance más institucional, una opinión semejante se encuentra en el *Informe sobre la reforma del Estatuto* (Barcelona, 2003), publicado por el Institut d'Estudis Autònomicos de la Generalitat de Catalunya y elaborado por E. ALBERTI, E. ARGULLÓL, C. VIVER Y OTROS.

prevé el artículo 150.2 de la Constitución, bien reformando todo un catálogo de leyes estatales a fin de abrir en ellas espacio a las nuevas aspiraciones autonómicas.

Pero de todo esto hablaremos mejor si lo vemos sobre el texto de los Estatutos ya modificados y sobre las propuestas de los distintos proyectos de reforma hoy en elaboración. Hagámoslo, pues, así.

A día de hoy, y sin mencionar la frustrada reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, los datos que afectan a la cuestión que nos ocupa son los siguientes.

En Cataluña, la ponencia para la reforma del Estatuto se creó por acuerdo del Parlamento catalán de 9 de febrero de 2004 y acabó sus trabajos el 8 de julio de 2005. Tras su debate por el Pleno de dicha Cámara, el texto elaborado pasó a consulta del Consejo Consultivo de la Generalidad, el cual emitió el 2 de septiembre de dicho año un minuciosísimo dictamen sobre el mismo (el dictamen 269), atento sobre todo a revisar su constitucionalidad. Ese texto, corregido y aprobado por el Parlamento de la Generalidad el 30 de septiembre, fue remitido al Congreso de los Diputados que acordó su toma en consideración el 2 de noviembre. La Comisión Constitucional del Congreso integrada con una Delegación del Parlamento de Cataluña, órgano mixto al que le corresponde concordar la reforma, realizó su trabajo entre el 14 de noviembre de 2005 y el 21 de marzo de 2006 (Informe de la Ponencia Conjunta, de 6 de marzo, y Dictamen de la Comisión de 21 del mismo mes) y el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 30 de marzo el texto final que remitió al Senado¹⁷. La tramitación del proyecto en la Segunda Cámara (Comisión General de las Comunidades Autónomas y Pleno) se extendió del 24 de abril al 1 de mayo de 2006. Tras ello, el texto del nuevo Estatuto ha sido ratificado, por fin, el 18 de junio por el cuerpo electoral de esta Comunidad en un referéndum cuyas puntuales cifras —las vemos en nota a pie de página— son un elemento más del proceso a tener en cuenta¹⁸.

17 Vid. en *BOCG. Congreso de los Diputados*, núm. 210-1, de 21 de octubre de 2005, el texto de la Propuesta de reforma remitida por el Parlamento catalán. *BOCG*, núm. 210-8, de 17 de enero de 2006, para índice de las enmiendas. *BOCG*, núm., 210-11, de 7 de marzo de 2006, para Informe de la Ponencia Conjunta. En el *BOCG*, núm. 210-14, de 22 de marzo de 2006, puede verse el Dictamen de la Comisión Constitucional. Y en el *BOCG*, núm. 210-15, de 31 de marzo, la aprobación por el Pleno. Los debates se encuentran en los *Diarios de Sesiones* núms. 498, 499, 503, 510, 511 y 512, por lo que hace a los habidos en la Comisión Constitucional del Congreso, y en los núms. 125 y 166 para los relativos a la toma en consideración y a la aprobación final por el Pleno.

18 Han votado a favor del nuevo Estatuto el 73/% de los ciudadanos que han concurrido a las urnas. No obstante, la baja participación habida (ni siquiera la mitad de los catalanes con derecho a voto, ya que sólo un 49,41 % ha acudido a votar) ha hecho que únicamente el 36,17% del censo electoral esté detrás del sí a la reforma. Naturalmente, ello no deslegitima al texto así perfeccionado puesto que el procedimiento previsto a tal fin no exige otra cosa, pero sí confirma las dudas que pudieran existir sobre la oportunidad y adecuación del procedimiento seguido para reconstruir en profundidad nuestro modelo territorial de Estado, un desafortunado procedimiento que confía a aisladas e inconexas reformas estatutarias, después ni siquiera respaldadas con el alto nivel de apoyo que demandaría su objeto, lo que es un claro problema de definición constitucional del Estado y

Por lo que hace al tema del agua, la Propuesta de reforma inicialmente acordada por el Parlamento de Cataluña y remitida en su día al Congreso de los Diputados incluyó un extenso artículo, el 117, titulado «*Agua y obras hidráulicas*» cuyo contenido —difícil de sintetizar— era el siguiente. Su párrafo primero atribuía a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de aguas que circularan por las cuencas intracomunitarias; lo hacía con un desglose bastante minucioso en el que entraban ordenación, planificación, organización de la administración hidráulica, gestión y protección de recursos, etc... El párrafo 2 y el párrafo 3 le trasladaban además las competencias ejecutivas «*en todo caso*», es decir, también en las aguas intercomunitarias competencia del Estado, por lo que hace a la ejecución de la legislación estatal sobre el dominio público hidráulico; y, en concreto, le atribuían las facultades de policía, la adopción de medidas de protección y saneamiento de los recursos hídricos, la ejecución de obras de titularidad estatal y la gestión de recursos y aprovechamientos hidráulicos que pasen por Cataluña. El párrafo 4, por su parte, imponía al Estado la exigencia de contar con un «*informe determinante*» emitido por la Generalidad de Cataluña para cualquier propuesta de trasvase que afectase a los recursos hídricos de su ámbito territorial. Y, finalmente, el párrafo 5, en un intento de controlar un posible trasvase del Ródano, hacía a la Generalidad competente para «*ejecutar y regular*» la planificación hidrológica de aquellos recursos o aprovechamientos provenientes de fuera del ámbito territorial del Estado que «*pasen o finalicen en Cataluña*»¹⁹.

que, por lo tanto, sólo a través de la reforma constitucional y del acuerdo entre todos se debió decidir. *Vid.* lo que dice sobre ello Antonio BAR CENDÓN en un bien fundamentado artículo, cuyas tesis comparto como podrá comprobar en lo que sigue el lector de estas páginas, titulado «*El referéndum catalán y la legitimidad de la reforma estatutaria*». («*La Verdad*», 20 de junio de 2006).

19 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada a las Cortes Generales por el Parlamento de Cataluña (BOCG. Congreso, núm. 210-1, de 21 de octubre de 2005): Artículo 117. «*Agua y obras hidráulicas*».

1. *Corresponde a la Generalidad, en materia de agua de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*
 - a) *La ordenación, la planificación y la gestión del agua, superficial y subterránea, de los usos y los aprovechamientos hidráulicos y de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.*
 - b) *La planificación y la adopción 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 Cataluña, incluyendo la participación de los usuarios.*
 - e) *La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a la concentración parcelaria y a las obras de riego.*
2. *Corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación estatal sobre el dominio público hidráulico y la ejecución y la explotación de las obras de interés general.*
3. *La Generalidad participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalidad, en todo caso, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:*
 - a) *Todas las facultades de policía del dominio público hidráulico.*

El Dictamen 269 que el Consejo Consultivo de la Generalidad emitió el 2 de septiembre de 2005 sobre dicho Proyecto sólo se planteó la constitucionalidad del párrafo 5 del citado precepto (el referido a la competencia de Cataluña sobre recursos y aprovechamientos provenientes de otro Estado), pero lo hizo para concluir que dicho párrafo no era inconstitucional siempre que se hiciera de su texto una *interpretación conforme a la Constitución* según la cual se entendiese que los recursos y aprovechamientos a los que el mismo se refiere, pese a la literalidad de su enunciado, «no transcurren ni afectan a otra Comunidad Autónoma, excepto la de Cataluña»²⁰. A este Dictamen presentó, a su vez, un voto particular el consejero Joaquim Borrell en el que mantenía que eran inconstitucionales tanto el párrafo 2 por invadir las competencias exclusivas del Estado, como el párrafo 4 por exigir un informe determinante en una materia que es de competencia exclusiva estatal²¹. En fin, el propio Parlamento catalán debió de considerar que este último riesgo de inconstitucionalidad existía porque, para sortearlo, incluyó en el proyecto de reforma una *Disposición adicional quinta* con la que trataba de introducir una interpretación auténtica de la cláusula «*informe determinante*». Según ello, lo que con tal fórmula se estaría queriendo decir no es que este informe «*determine*» la decisión a adoptar sino que, cuando el Estado no acoja su opinión, amén de que el Gobierno central tendrá que motivar tal disenso, deberá reunirse automáticamente la Comisión Bilateral Estado-Generalidad de Cataluña²².

b) *La adopción de medidas de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.*

c) *La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal.*

d) *La gestión de la parte de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pase por Cataluña, de acuerdo con lo que establecen los apartados 1 y 2.*

4. *La Generalidad debe emitir un informe determinante para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.*

5. *La Generalidad es competente para ejecutar y regular la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el título V.*

20 Dictamen 269 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña: «*Esta dicción literal podría llevarnos a relacionar el artículo 115.5 (117.5, en el proyecto definitivo), que ahora dictaminamos, con el artículo 149.1.22 CE, donde se reserva al Estado la competencia sobre legislación, ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos si las aguas pasan por más de una comunidad autónoma. Por lo tanto, se tiene que entender que los recursos y aprovechamientos a los que se refiere el artículo 115.5 no transcurren o afectan a otra comunidad autónoma (o más), excepto la de Cataluña y, en consecuencia, es constitucional si no afecta a cuencas hidrográficas sobre las que el Estado es competente para legislar y realizar las tareas ejecutivas mencionadas.*»

21 Dictamen 269 cit.: «*Voto particular que formula el consejero señor Joaquim Borrell Mestre (...): Artículo 115.2 y 4: El inciso «la ejecución y la explotación de obras de interés general» contradice lo que dispone el artículo 149.1.24 CE que califica esta competencia como exclusiva del Estado. El precepto es inconstitucional, dado que sustrae de una competencia exclusiva del Estado unas competencias de ejecución. Respecto al punto 4 es inconstitucional por exigir un informe determinante en materia de competencia exclusiva estatal.*»

22 Propuesta de reforma cit. Disposición adicional quinta. «*Acuerdo con el Gobierno del Estado: Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalidad es determinante para*

Tras su paso por las Cortes Generales, el texto finalmente salido de ellas y re-frendado además por el pueblo catalán el 18 de junio de 2006 (el texto definitivo, por tanto, pendiente tan solo de su sanción por el Jefe del Estado) ha realizado en la propuesta inicial salida de Cataluña algunas modificaciones que interesa que conozcamos dada su importancia para el proceso que estamos describiendo. En síntesis, ha incluido en el párrafo 2 del artículo 117 la advertencia de que tanto las competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico como las intervenciones en las obras de interés general que el precepto contempla se le atribuyen a Cataluña «*en los términos establecidos en la legislación estatal*»; ha hecho desaparecer, asimismo, de su párrafo 3 la cláusula «*en todo caso*» referida a las competencias ejecutivas que en sus sucesivos apartados se enuncian; ha sustituido la fórmula «*informe determinante*» por la de «*informe preceptivo*» para definir al informe que, según el párrafo 4 del citado artículo 117, la Generalidad debe de emitir en caso de trasvase entre cuencas; y ha pasado a decir que la Generalidad «*participa*» en la planificación de los recursos hidráulicos provenientes de fuera del territorio español (el Ródano) así como en su «*ejecución en los términos previstos por la legislación estatal*», donde antes establecía que la misma era «*competente para ejecutar y regular*» ambas tareas sin limitación alguna nacida de la referencia expresa a la legislación del Estado²³.

conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y éste no lo acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo y automáticamente tiene que reunirse la Comisión Bilateral Generalidad-Estado».

23 Pendiente de su sanción y publicación en el BOE como Ley Orgánica, el texto definitivo de la reforma del Estatuto catalán puede verse en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, núm. 4.637, de 19 de mayo de 2006, como anexo al Decreto 170/2006 que lo somete a referéndum.

Por lo que respecta al régimen estatutario de las aguas, el texto definitivo del artículo 117 es el siguiente; donde ello ha sido posible se han indicado en cursiva las diferencias con el Proyecto; de todos modos, el lector puede cotejar ambos textos con sólo remitirse a la nota 19.

Artículo 117. «Agua y obras hidráulicas.

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas *que pertenezcan* a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:
 - a) La ordenación *administrativa*, la planificación y la gestión del agua, superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, *así como* de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.
 - b) La planificación y la adopción 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 Cataluña, *incluida* la participación de los usuarios.
 - e) La regulación y la ejecución de las actuaciones *relacionadas con* la concentración parcelaria y las obras de riego.
2. *La Generalidad, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.*
3. La Generalidad participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalidad, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:

La otra reforma de Estatuto que ha llegado a las Cortes Generales y ha sido ya aprobada —antes incluso que la reforma del Estatuto catalán— es la correspondiente a la Comunidad Valenciana. La Comisión no permanente encargada de elaborar una Propuesta inicial se creó el 28 de abril de 2004; en abril de 2005 dicha Propuesta fue aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas, de donde pasó al Congreso de los Diputados que la tomó en consideración el 20 de septiembre de 2005, la debatió en la Comisión Constitucional entre el 27 de septiembre y el 2 de febrero de 2006, y la aprobó en su Pleno de 9 de dicho mes. El Senado dio, asimismo, su aprobación al texto en su Pleno de 8 de marzo de 2006 y, tras ello, las Cortes Valencianas prestaron su conformidad a todas las modificaciones introducidas en el mismo por las Cortes Generales. En consecuencia, el BOE de 11 de abril ha procedido a publicar dicha norma como Ley Orgánica 1/2006²⁴.

Las referencias hechas al agua por la Propuesta de reforma del Estatuto que las Cortes Valencianas elevaron a las Cortes Generales en abril de 2005 fueron bastante más concisas que las que, según acabamos de ver, hizo en su momento el Parlamento catalán, pero no por eso menos atendibles: (i) La primera de ellas, cuyo texto casi se repite en la Exposición de motivos y en el artículo 17, supuso un posicionamiento de esta Comunidad en el enfrentamiento que mantiene con otras Comunidades Autónomas a causa del agua y, en cuanto tal, tendió a garantizar «*el derecho de la Comunidad Valenciana a disponer de un abastecimiento suficiente de agua de calidad*» y «*a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias*», lo que debe ser entendido como un intento de impedir la aspiración de otras Comunidades Autónomas a blindar el agua de las cuencas que trascurren por su territorio. (ii) La segunda de tales menciones, contenida en el artículo 49.1.16, vino a definir la competencia exclusiva de la Comunidad Valenciana sobre aguas en términos cuya constitucionalidad no planteaba ningún problema, ya que hablaba de ostentar tal com-

- a) La adopción de medidas *adicionales* de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
 - b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal *si se establece mediante convenio*.
 - c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico *atribuidas por la legislación estatal. (Desaparece el apartado d)*
4. La Generalidad debe emitir un informe *preceptivo* para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.
 5. La Generalidad *participa* en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el título V y *participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal*.

²⁴ Vid. *BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 196-1*, de 15 de septiembre de 2005, para el texto íntegro de la Propuesta remitida por las Cortes valencianas. *BOCG, núm. 196-7*, de 16 de noviembre de 2005, para enmiendas. *BOCG, núm. 196-10*, de 26 de enero de 2006, para el Informe de la Ponencia. *BOCG, núm. 196-11*, de 6 de febrero de 2006, para el Dictamen de la Comisión Constitucional. Y *BOCG, núm. 196-13*, de 15 de febrero de 2006, para texto aprobado por el Pleno. Para la tramitación del texto en la Segunda Cámara, Vid. *BOCG, núms. III B-10-c, d y e*, de 3, 8 y 10 de marzo, respectivamente.

petencia en *«aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana...»*. (iii) Y a ambas menciones es preciso añadir una tercera en la que, sin referirse en concreto al tema del agua, la Propuesta estaba tomando una decisión que perfectamente podía llegar a afectarle si así se deducía del curso de la negociación llevada a cabo por el Estado sobre este punto con otras Comunidades: es la llamada *«cláusula Camps»*, contenida en su *Disposición Adicional Segunda*, según la cual la Comunidad Valenciana se comprometía estatutariamente a actualizar en términos de igualdad cualquier ampliación competencial que otros Estatutos consiguieran para sus respectivas Comunidades Autónomas²⁵.

Durante su tramitación por las Cortes Generales, las modificaciones introducidas en este texto han sido mínimas. Se han reducido a incluir sendas cláusulas, tanto en su Exposición de motivos como en su artículo 17.1 y 2, mediante las cuales el legislador orgánico ha insistido en advertir —sin duda, porque ello era necesario— que las referencias que se hacen en dichos enunciados al *derecho al agua* y a los *excedentes de otras cuencas* se deben entender *«de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal»*. Los demás cambios habidos son simples perfeccionamientos técnicos o meras correcciones de estilo, con lo cual, salvo en este extremo, la reforma final del Estatuto Valenciano ha conservado básicamente el texto salido del Parlamento de aquella Comunidad Autónoma²⁶.

25 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia presentada a las Cortes Generales por las Cortes Valencianas (*BOCG. Congreso, núm. 196-1*, de 15 de julio de 2005).

Exposición de Motivos: *«... se incorpora —a este Estatuto— (...) el derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas»*.

Artículo 17.1: *«Se garantiza el derecho de la Comunidad Valenciana a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales»*.

Artículo 49.1, 16: *«La Generalidad tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 16. Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana...»*.

Disposición Adicional Segunda: *«2. La Comunidad Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las otras Comunidades Autónomas»*.

3. *A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunidad Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización»*.

26 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *BOE, núm. 86*, de 11 de abril. Constituye el texto definitivo de la reforma. Sus referencias al agua son los siguientes (hemos marcado con cursiva los cambios habidos respecto de la Propuesta inicial; *vid.* el texto de ésta en la nota anterior):

Exposición de Motivos: *«se incorpora (...) el derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal...»*.

En fin, sin tiempo para más, recordemos casi telegráficamente, que la reforma estatutaria está también en marcha hoy en algunos otros lugares.

En Andalucía, el Parlamento Andaluz creó, por acuerdo de 30 de junio de 2004, una Ponencia, constituida en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario, a la que ordenó iniciar los trabajos de reforma. El *Informe definitivo* elaborado por dicha Ponencia fue aprobado por la Comisión de Desarrollo Estatutario el 2 de febrero de 2006 y al día siguiente, el 3 de febrero, los grupos parlamentarios socialista y de Izquierda Unida-Los Verdes lo hicieron suyo y lo presentaron en el Registro de la Cámara como *Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Desde ahí, el texto ha sido tomado en consideración (Pleno del 16 de febrero de 2006), debatido en la Comisión de Desarrollo Estatutario (entre el 24 de marzo y el 20 de abril) y aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía en su sesión de 2 de mayo de 2006, lo que ha permitido, finalmente, su remisión a las Cortes Generales²⁷. En este momento, la Propuesta de reforma del Estatuto Andaluz ha superado ya su toma en consideración por el Congreso de los Diputados (Pleno de 23 de mayo de 2006) y se encuentra en la Comisión Constitucional, pendiente de que concluya el plazo para la presentación de enmiendas²⁸.

Una vez más, el agua vuelve a ser objeto de reiteradas menciones en esta *Proposición de reforma estatutaria para Andalucía*. Podríamos resumirlas de la manera siguiente: (i) Ante todo, el Preámbulo comienza por declarar la condición vertebral que el río Guadalquivir tiene para el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, razón por la cual, en una segunda mención, esta vez

Artículo 17.1: «Se garantiza el derecho *de los valencianos y valencianas* a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad *de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales *de acuerdo con la ley*».

Artículo 49.1, 16: «La Generalidad tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 16. Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana...». (*No hay cambios en su texto*).

Disposición Adicional Segunda: «2. La Comunidad Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las *demás* Comunidades Autónomas.

3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunidad Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización».

²⁷ El texto de la Proposición inicial depositada por los grupos socialista e Izquierda Unida-Los Verdes el 3 de febrero, una vez concluidos los trabajos de la Ponencia, puede verse en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 374, de 9 de febrero de 2006. El texto definitivo de la Proposición de reforma aprobado por el Pleno del Parlamento Andaluz para su remisión a las Cortes Generales, puede verse en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm.430, de 4 de mayo de 2006.

²⁸ Vid. *BOCG, Congreso de los Diputados*, núm. 246-1, de 12 de mayo de 2006 (texto de la Proposición recibido por el Congreso) y *Diario de Sesiones del Pleno, Congreso de los Diputados*, núm. 179, sesión de 23 de mayo (debate de totalidad y toma en consideración).

contenida en el artículo 50, específico a tal fin, el Proyecto reclama para la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de que ésta tenga carácter intercomunitario en algunos tramos menores de su curso. Tras ello, la Disposición Adicional cuarta determina, con un planteamiento técnico muy discutible, que la Comunidad Andaluza «*asume*» —presente verbal que parece significar que las asume desde esta misma Disposición— las facultades de ejecución relativas a dicha Cuenca Hidrográfica que corresponden al Estado; lo hace, dice, al amparo de lo previsto por el artículo 150.2 de la CE²⁹. (ii) En materia competencial, además de cuanto se deduce de lo anterior, el artículo 49 establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza sobre las materias que menciona, entre ellas los *recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y aguas subterráneas de carácter intracomunitario*, así como las *aguas minerales y termales*, a lo que hay que unir la *participación en la planificación y gestión* o la asunción de competencias ejecutivas en los supuestos que enumera. La lista de competencias sobre agua se incrementa, indirectamente, al regular el artículo 56 las facultades de la Comunidad en medio ambiente e incluir entre éstas la competencia exclusiva en *marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos* y las competencias compartidas en materia de *calidad del agua*³⁰. (iii)

29 Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOCG, núm. 246-1, cit.):

Preámbulo: «(...) Y es que Andalucía se asienta en un territorio (...) vertebrado en torno y a lo largo del río Guadalquivir...».

Artículo 50. «*Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, y de las obras públicas hidráulicas de interés general.*».

Disposición adicional cuarta. «*Transferencia y delegación adicional de competencias. 1. Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las siguientes materias: (...) c) Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.*».

30 Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOCG, núm.246-1, cit.).

Artículo 49. «*Agua.*».

1. *En materia de aguas le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre:*

- a) *Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.*
- b) *Aguas minerales y termales.*
- c) *La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el aborro y uso eficiente del agua.*

2. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios. Corresponde a Andalucía dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.*

Artículo 56. «*Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad.*».

Finalmente, el Proyecto de Estatuto andaluz dedica al tema del agua un último bloque de menciones en el cual, con un tenor bastante más retórico que el utilizado en las declaraciones precedentes, fija como objetivo de la Comunidad la *adecuada gestión del agua* y la *solidaridad interterritorial en su distribución* (artículo 10.3,7), garantiza además un *medio ambiente sostenible mediante el cuidado del agua* (artículo 28) y pone, en fin, en conexión los conceptos de *agua y desarrollo sostenible* (artículo 194)³¹.

En Aragón existe, asimismo, desde diciembre de 2004 una ponencia especial encargada de elaborar un texto para la reforma de su Estatuto de Autonomía. Por lo que hace al tema que nos ocupa, el Presidente aragonés invitó a dicha ponencia durante el último «*Debate sobre el estado de la Comunidad*» (días 13 al 15 de septiembre de 2005) «*a reflexionar sobre la fórmula jurídica que nos permita asegurar y garantizar el uso de nuestros recursos en el futuro, evitando amenazas como la que hemos sufrido recientemente con el Plan Hidrológico Nacional y el trasvase del Ebro...*». Es lo que la prensa tradujo (sin que tal fórmula fuera nunca utilizada por el Presidente aragonés) como el «*blindaje del Ebro*», expresión ésta que, en cambio, sí suele utilizar el PAR. Ello al margen, la citada ponencia presentó en su día una Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que el Pleno de las Cortes aragonesas tomó en consideración el 17 de mayo de 2006. Sometida a enmienda y aprobada por la Comisión Institucional de la Cámara el 19 de junio de 2006, dos días después, el 21 de junio, la misma ha sido ratificada por el Pleno de las Cortes de Aragón y remitida a las Cortes Generales, las cuales deben comenzar su debate en el Congreso de los Diputados. Éste es, pues, el estado en el que, a día de hoy, se encuentra su tramitación³².

1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva (...) en materia de:*
(...) c) *Marismas, laguna, y ecosistemas acuáticos.*

3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de regulación de (...) la calidad (...) del agua, incluidos los vertidos a las aguas territoriales correspondientes al litoral, a las aguas superficiales y subterráneas que transcurran por Andalucía (...). Así mismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección».*

31 Proposición de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía (BOCG, núm. 246-1, cit.). Artículo 10. 3 «*Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:*

(...) 7.º *La mejora de la calidad de vida de los andaluces, mediante (...) la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución...*».

Artículo 28: «1. *Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable (...).*

2. *Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de (...) el agua (...).*

Artículo 194. «*Protección y desarrollo sostenible. (...) 3. Los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.*

32 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 220, de 18 de mayo de 2006, para la Propuesta de reforma del Estatuto de Aragón elaborada por la Ponencia y tomada en consideración por el Pleno del Parlamento aragonés un día antes (*Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, núm.68, de 17 de mayo de 2006). Las enmiendas al texto, en *Boletín Oficial de las Cortes de Ara-*

Su texto, por lo que aquí nos interesa, incluye referencias al agua muy cargadas de intención que paso a considerar. En primer lugar, su artículo 19, titulado «*Derechos en relación con el agua*», tras referirse al derecho de los aragoneses a disponer de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, de presente y de futuro, y después de comprometer a los poderes públicos en la conservación y mejora de los recursos hídricos, dice que «*corresponde a los poderes públicos aragoneses (...) velar especialmente para evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad...*», bien que ello deba suceder con atención a las condiciones que se indican. El artículo 72, por su parte, fija las competencias exclusivas de Aragón en materia de aguas, sin dejar de incluir un párrafo 4 en el que se impone al Estado la obligación de pedir un «*informe preceptivo*» de la Comunidad Autónoma aragonesa para cualquier propuesta de obra hidráulica o transferencia de caudales que afecte al territorio de la Comunidad, a la vez que se ordena al Gobierno de España («*deberá*», dice) que propicie de forma efectiva el acuerdo entre las Comunidades afectadas antes de poder adoptar tales decisiones. Y, finalmente, su Disposición Adicional quinta declara «*necesaria*» para Aragón e intenta asegurar vía Estatuto (lo que tal vez constituya la propuesta más novedosa y llamativa del proyecto) una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses que concreta y cuantifica incluso en 6.550 hectómetros cúbicos³³.

gón, núm. 227. Para el texto final ratificado por el Pleno de las Cortes de Aragón y remitido a las Cortes Generales, *Vid. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 236, de 23 de junio de 2006.

³³ El texto de los preceptos de la Propuesta de las Cortes de Aragón ratificada el 21 de junio de 2006 que arriba se mencionan es el siguiente:

Artículo 19: «*Derechos en relación con el agua.*

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.*
2. *Los poderes públicos 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 residuales adecuados.*
3. *Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, velar especialmente para evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, atendiendo a intereses de sostenibilidad y de garantía de los derechos de las generaciones presentes y futuras de acuerdo con la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables.»*

Artículo 72: «*Aguas.*

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, la 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.*

En Castilla-La Mancha existe, en fin, un acuerdo de principio entre los dos partidos de la Comunidad Autónoma para iniciar la reforma de su Estatuto al que se ha dado incluso nombre, el «*Pacto de Fuensalida*». Los trabajos están todavía en ciernes, pero del borrador elaborado por el Gobierno regional y filtrado a la prensa el pasado mes de mayo (vid. «*El País*», 15 de mayo de 2006) se deduce: a) Que el futuro Estatuto de esta Comunidad Autónoma se propone establecer el derecho de sus ciudadanos al uso preferente de los recursos hídricos incluido en su territorio. b) Que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aspira a alcanzar, vía Estatuto, el derecho a emitir un informe «*previo y determinante*» para que el Estado pueda acordar cualquier trasvase o cesión de agua. c) Y que Castilla-La Mancha pretende poner fecha de caducidad al trasvase Tajo-Segura (a 31 de diciembre de 2007 o al año siguiente de la aprobación de la reforma del Estatuto) cuando la Disposición Transitoria primera del citado borrador, en la que tal cosa se prevé, se convierta en derecho vigente.

Ello nos lleva a terminar recordando, por fin, que en la Comunidad Autónoma de Murcia, desde antes incluso de que el 17 de octubre de 2005 se constituyera la Comisión especial para el estudio de la reforma estatutaria, se está en el mismo intento, pero, entendiblemente, con una intención inversa. Sin que tampoco aquí haya todavía ningún documento en que apoyarse, las declaraciones de los políticos recogidas por la prensa apuntan a la posibilidad de utilizar el Estatuto como vía para asegurar —se dice unas veces— las transferencias de caudales provenientes del Tajo o —se dice otras— para establecer el derecho a recibir las aguas excedentarias que pudieran existir en otras cuencas.

¿Qué concluir de todo esto?

- c) *Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.*
 - d) *La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.*
 - e) *La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío.*
2. *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.*
 3. *La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.*
 4. *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*.*

Disposición adicional quinta: «*Para el cumplimiento del derecho previo y preferente al aprovechamiento de los recursos hídricos que discurran por el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón recogido en el artículo 19 del presente Estatuto, se considera que es necesaria una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 Hm³.*».

Pues que todos estos intentos apuntan en una dirección que se aparta de los que, según vimos, son los postulados matrices del modelo constitucional hoy vigente, ese que, tras partir del principio de solidaridad interterritorial (artículos 2 y 45.2 de la CE), considera incluido en el artículo 149.1.22 de la Constitución el concepto de «*cuenca hidrográfica*», toma las decisiones necesarias para asegurar la gestión unitaria de las aguas de una misma cuenca y confía en la actuación redistribuidora y planificadora del Estado, todo ello percibido como un bien constitucional avalado «*por razones lógicas, técnicas y de experiencia*».

Dejando ahora de lado aspectos no tan menores en cuyo detalle no podemos entrar, pero que harían referencia al discutible traslado de ciertas competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en tramos pertenecientes a cuencas intercomunitarias, esa quiebra del modelo constitucional vigente se hace significativamente visible allá donde, por ejemplo, una Comunidad (Aragón, artículo 19.3) decide encomendar estatutariamente a sus poderes públicos la tarea de «*velar especialmente para evitar cualquier transferencia de aguas*» o donde varias Comunidades (Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha) intentan imponer al Estado la obligación de recabar un «*informe preceptivo*» de la Comunidad Autónoma correspondiente para que éste pueda acordar cualquier obra hidráulica o trasvase entre cuencas que afecte a aguas que trascurren por su territorio. Es verdad que ya no se trata de un informe «*determinante*» como intentara en un primer momento el proyecto catalán (lo que no deja de ser un avance en el camino de la sensatez), pero la nueva redacción sigue mostrando, incluso con este planteamiento corregido, la aspiración de la Comunidad que introduce tal previsión en su Estatuto de dotarse de instrumentos jurídicos que le permitan poner presión sobre lo que debería ser la libre capacidad de decidir (sin cargas ni dilaciones, aquí nada oportunas) de quien tiene la competencia claramente reconocida por la Constitución española. Y lo mismo habría que decir, bien que por la otra banda, de aquellos otros Estatutos (Valencia, Murcia según se anuncia...) que, a la inversa, pretenden asegurarse por esta vía —de nuevo frente al Estado y como una forma de preconstituir su criterio— el derecho a disponer del agua de las cuencas excedentarias.

En uno y otro caso, ambas menciones estatutarias —de contrario signo además, no lo perdamos de vista— lo que pretenden es desapoderar al Estado en decisiones que constitucionalmente le pertenecen y en las que, por tanto, nadie debería poder estrechar su ámbito de decisión, ni estableciendo *blindajes* —o sucedáneos de blindajes— llamados a constreñir *de facto* su libertad de actuación en defensa de los intereses generales, ni generando la ilusoria apariencia de derechos que difícilmente podrían accionarse frente a la libre capacidad del Estado para adoptar el acuerdo que estime más oportuno.

La puntualización adicionada con frecuencia por las Cortes Generales a tales previsiones estatutarias (o a otras que juegan en un sentido similar) según la cual lo establecido en dichos preceptos se debe de entender «*de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*» sólo añade una obviedad. Pero una obviedad que no consigue su objeto, si es que éste es rebajar la imagen de presión

normativa sobre el Estado que tales preceptos traslucen, y que además, a fin de cuentas, sólo prueba la escasa utilidad de incorporar a la norma estatutaria disposiciones como éstas a las que después debe vaciar su propio enunciado.

Pretender establecer además reservas de agua a favor de una concreta Comunidad desde su propio Estatuto, como quiere hacer Aragón, o intentar que la adopción del futuro Estatuto de Autonomía sirva para poner fecha final al trasvase del Tajo al Segura, como desea hacer Castilla-La Mancha, son otros tantos signos de esa inclinación a blindar caudales, desconociendo la competencia del Estado, que acabo de comentar. Y unos signos tan expresivos de las malas inercias que están presidiendo este proceso que, a su lado, la aspiración de Andalucía y de Castilla-León a controlar el Guadalquivir o el Duero (cuencas intracomunitarias en la casi totalidad de su curso) comienza a parecer razonable siempre que ello se haga, como parece que se intenta, sin perjuicio de la competencia estatal sobre planificación y distribución de los recursos hidrológicos, obras hidráulicas de interés general y relaciones internacionales.

En definitiva, y pese a admitir que el paso por las Cortes Generales de las Propuestas de reforma de Estatuto ya aprobadas ha permitido reducir, en parte, algunas de sus pretensiones más desmedidas, diría que la sensación que se tiene a la vista de tales datos es la de estar asistiendo a un ejercicio de resistencia por parte del Estado en el que, tras haberle dado cancha a tales posicionamientos unilaterales, éste intenta frenar con recortes y paliativos la evidente aspiración de algunas Comunidades Autónomas a modificar, si pudieran, el modelo constitucional que hoy rige en materia de aguas para ir a otro en el que el control de la cuenca por tramos, lograda por unas u otras vías, le asegure el práctico dominio de las aguas que circulan por su territorio, con notoria cancelación de la función redistributiva y planificadora que al Estado le corresponde. Ese proceso está aún sin concluir, y aunque, como digo, algunos de sus pasos apuntan en el sentido de un resultado más razonable, ni el espíritu con el que las reformas estatutarias en materia de aguas están siendo abordadas, ni muchos de los enunciados que —como inevitable secuela de ese espíritu— van a quedar en el texto de los Estatutos una vez reformados, son las mejores opciones para resolver normativamente una cuestión tan delicada y controvertida como ésta. Pero, puesto que en tan desafortunado desenlace puede estar teniendo alguna responsabilidad el método elegido para acometer dicha operación, bueno será que nos ocupemos de ello.

IV. «LO QUE DEBIO DE HACERSE»

La pregunta que, por lo tanto, en este momento se nos impone, y con la que además me hago cargo del tercero de los frentes que abriera al principio, es la siguiente: ¿podrían haberse hecho las cosas de otra forma?

Y mi respuesta (una respuesta que vale para el tema del agua, pero también para la cuestión más genérica de la reforma de los Estatutos de Autonomía) es que sí. No sólo que las cosas pudieron hacerse de otra manera sino

que, además, dada la condición del problema al que se intentaba atender, hubiera sido obligado hacerlas de otra manera.

Digo esto porque mi diagnóstico es que lo que en este momento está planteado en nuestro país es una reconstrucción en profundidad de nuestro modelo territorial de Estado o, si se quiere, de nuestro Estado de las Autonomías. En definitiva, de lo que se trata hoy, y de lo que se viene tratando desde hace algún tiempo (razón por la cual hace años que el Estado debió de afrontar tal cuestión, sin dar lugar a que otros asumieran dicha iniciativa de manera unilateral e inconexa), es de alcanzar un nuevo pacto sobre el modo en que queremos seguir viviendo juntos en un Estado común. Y ése, lo veamos como lo veamos, será siempre un problema constitucional. De ahí que piense que el único modo correcto de abordar la redefinición del Estado que en este momento se pretende debería de haber consistido en abrir toda la labor de trastienda y de búsqueda del consenso que una reforma constitucional necesariamente comporta, cualquiera que hubieran sido sus dificultades, y sólo después —a partir del punto de encaje alcanzado— proceder a modificar, sin desarmonías ni planteamientos unilaterales, los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas.

Traído al terreno del agua, ello hubiera podido suponer, por ejemplo, la corrección de la conocida desarmonía existente entre los artículos 148 y 149 de la Constitución española, también la posibilidad de fijar con toda la largueza requerida, pero con criterios seguros, los márgenes de la ampliación competencial en materia de recursos hidráulicos a la que bastantes Comunidades aspiran, e incluso la oportunidad de incluir en el régimen constitucional de las aguas (tal vez asegurando su titularidad a las Comunidades Autónomas) determinados recursos, como los procedentes de la desalinización, en los que el constituyente de 1978 ni siquiera pudo pensar.

Este, pues, considero que hubiera sido el modo más lógico de plantear el proceso en el que hoy estamos inmersos.

No pudo ser así durante la etapa Aznar porque una numantina resistencia a admitir que la realidad constitucional de este país se estaba moviendo y que la Constitución pudiera ser tocada, lo impidió. Y no está pudiendo ser tampoco así en la actual etapa PSOE, porque el Gobierno Zapatero, lejos de asumir la cuestión desde el centro y como un problema común, cual corresponde a su condición más exacta, ha abdicado de sus responsabilidades de Estado y ha trasladado la iniciativa de un debate que es constitucional a la aislada e inconexa actuación de las partes o, lo que es igual, a la reforma de los diecisiete Estatutos de Autonomía.

Pero que no haya podido ser así no significa que ésta no sea la verdadera naturaleza de la cuestión que nos ocupa. De hecho, el propio Dictamen 269 del Consejo Consultivo de la Generalidad, allá donde defiende que la tarea de delimitación competencial pueda llevarla a cabo el Estatuto, de la misma manera que hasta ahora la ha venido llevando a cabo la legislación estatal básica, reconoce que eso sucede, leo literalmente, «... *en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la propia Constitución vigente, lo que segura-*

mente hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado; [y] en defecto, también, de una reforma constitucional en el mismo sentido...³⁴.

Pues no cabe decirlo de una manera más clara. Es que hay contenidos que son constitucionales por su propia cualidad y que, por tanto, no pueden ser abandonados a la aislada decisión de los diecisiete Estatutos de Autonomía como si respecto de ellos cupieran diecisiete concreciones distintas. Máxime cuando sabemos que lo que se persigue, paradójicamente, con esta estrategia de esfuerzos inconexos y a veces encontrados es concluir en una relectura profundamente modificada del texto constitucional, de la que —sin que se tenga muy claro su punto de llegada— se espera que se derive una mutación severa de nuestro modelo territorial de convivencia. No hace falta decir que una operación de este tipo es, por definición, una operación de alcance constitucional, necesitada de la previa implantación de puntos de partida comunes y que, como tal, sólo la Constitución debe acometer. No hacerlo así comporta consecuencias inevitables en el resultado al que se llegue. Por decirlo de la manera más sencilla, si en materia de aguas, por ejemplo, como en cualquier otra materia, los diecisiete Estatutos de Autonomía pasan a definirle al Estado de manera distinta el alcance de sus propias competencias, no va a ser fácil saber en qué consiste realmente la competencia constitucional del Estado sobre la misma. Y si, para evitar esta inconveniente desarmonía, se hace —como sin duda va a suceder— que tanto los Estatutos de Autonomía que sigan al primero como las propias leyes del Estado que rigen cada materia —en este caso, las leyes sobre aguas— se amolden y adecuen al modelo ideado y «puesto» por aquel proyecto que encabezó este largo proceso de reformas, el problema, en parte, se habría solucionado. Pero eso sólo significará que habremos hecho —preocupante e indebidamente— el camino al revés. Habremos obviado la necesidad de partir de un previo acuerdo constitucional y común sobre el que hacer sólidas las posteriores reformas estatutarias, y habremos permitido que una de las diecisiete Comunidades Autónomas «constituya» a las demás³⁵, privilegio «constituyente» del

34 Dictamen cit., fundamento 6. En la doctrina, asimismo, el profesor Carles Viver, uno de los principales defensores de la reforma del Estatuto de Cataluña, cuando razona sobre la vigencia actual de la técnica consistente en desglosar las materias en submaterias, la apoya sobre dos ejemplos de Derecho comparado: así lo hace —dice— la reciente Constitución de Suiza de 1999 y así se ha intentado hacer también en los trabajos de la Comisión creada para estudiar la reforma del Bundesrat alemán. Y lleva razón. Pero no es inútil comprobar que los dos ejemplos que cita aluden a sendos tratamientos constitucionales del problema. *Vid.* Carles VIVER, FRANCISCO BALAGUER y JAVIER TAJADURA: «La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña». CEPC, Madrid, 2005; p. 22.

35 Lo dicho en el texto parece sugerir mi desacuerdo con la posibilidad de que Cataluña tenga trato diferencial alguno. Nada es menos cierto. No hay en mí ningún inconveniente respecto del montante actual de sus aspiraciones e incluso respecto de que esas aspiraciones sean cualitativamente muy distintas de las de otras Comunidades hasta donde su realidad profundamente lo justifica. Mi desacuerdo, por tanto, es tan solo de método. En definitiva, no me parece correcto que esta cuestión quiera resolverse como si se tratase de un objeto infraconstitucional y meramente estatutario. Y menos correcto aún encuentro que, para salir del embrollo que así se crea, se tenga que

que es muy dudoso que se hubiera dejado hacer uso —me temo— a las otras Comunidades Autónomas o, al menos, a la casi totalidad de ellas. Restaría tan sólo, pues, adecuar el actual texto de la Constitución a la nueva realidad así constituida, punto final del proceso del que hoy se elude hablar, pero que, a buen seguro, se acabará produciendo; salvo que no importe mantener la debilitación normativa de los enunciados de esa Ley Fundamental que, entre tanto, dicho proceso habrá ocasionado.

V. «LO QUE NUNCA SE DEBERÍA HACER»

Concluyo. Me comprometí con Vds. a cerrar esta intervención con una referencia a «*lo que nunca se debería hacer*», y me permitirán que cumpla mi compromiso enunciando lo que pienso sobre ello en forma de tres principios negativos que —una vez llegados aquí— me parece que deberían ser seriamente considerados:

1. Primer principio. *El «principio de no perversión funcional del Estatuto de Autonomía»*: Creo que el Estatuto de Autonomía forma parte del bloque de la constitucionalidad y que, en cuanto esto es así, integra a la Constitución y participa de su naturaleza. Me parece, asimismo, que no es función de las normas constitucionales ni, por lo tanto, de las normas estatutarias, certificar los enfrentamientos que en toda sociedad se producen sino, muy al contrario, ayudar a solucionarlos. Por eso estimo que llevar «la guerra del agua» a los Estatutos de Autonomía es una perversión de su función más primaria, amén de un manifiesto contrasentido, en el que jamás se debería de incurrir.

El nada edificante espectáculo al que en este momento asistimos y en el que un buen número de Comunidades Autónomas tiene ya anunciada su decisión de plantear recurso de inconstitucionalidad contra otras Comunidades Autónomas a causa de la regulación dada por ellas en sus Estatutos al tema del agua (Aragón contra Valencia; Valencia contra Cataluña y Aragón; Murcia contra Cataluña, Aragón y Castilla-La Mancha...) abona, creo, desde el terreno de los hechos, la exactitud de lo que acabo de decir.

2. Segundo principio. *El «principio de no cuarteamiento de la cuenca hidrográfica por tramos»*, el cual, a su vez, incluye otro principio, el de «*participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la cuenca que pasa por su territorio*». Considero, en definitiva, que no se debe afectar, ni siquiera por vías indirectas, la profunda coherencia que tiene la gestión unitaria del agua por cuencas, y que dentro de este mismo orden de consideraciones, sería un error debilitar ese instrumento eficaz y bien diseñado de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua que son las Confedera-

confiar en que todas las demás Comunidad Autónoma van a jugar después al «*quiero lo mismo*». Es a esto a lo que me refería cuando decía que una Comunidad constituye a las demás, y es esto lo que me hace pensar que el camino seguido debería haber sido otro muy diferente.

ciones Hidrográficas. Algunas modificaciones en el régimen actual de este organismo a fin de adecuarlo a las exigencias de la Directiva europea en materia de aguas, serían incluso recomendables, pero teniendo siempre en cuenta la necesidad de que tales reformas se produzcan en estricta fidelidad al espíritu que ha presidido a dicho instituto desde sus inicios.

3. Y tercer principio. El *«principio de no vaciamiento de las competencias»*, en el que, en mi criterio, debe considerarse incluido el *«principio de no vaciamiento subrepticio de las competencias»*. ¿Qué quiero decir con ello? Pues recordemos para aclararlo que el Tribunal Constitucional español viene utilizando el *«principio de no vaciamiento de las competencias»* desde primera hora (STC 72/1983) igual que lo hicieran el Tribunal italiano o el alemán, y que, en su significación más primaria, esta fórmula supone que ningún sujeto puede interpretar su competencia de manera que deje sin contenido a la competencia de otro. Por eso, cuando hablo aquí de *«principio de no vaciamiento de las competencias»*, me estoy refiriendo a la posibilidad de que algunas de las técnicas que las Comunidades Autónomas están utilizando para conseguir esa ampliación competencial a la que aspiran, merezcan dicho reproche. En concreto, la técnica que consiste en desglosar detalladamente las materias en submaterias para llevar al extremo la posibilidad de atribuir estas últimas a la competencia autonómica es de todo punto legítima, pero supone un intento de imponer una interpretación absolutamente restrictiva de las competencias del Estado —de vaciarlas al máximo— que (aparte de dejar abierta la pregunta sobre si otra interpretación menos restrictiva de la competencia estatal sería igualmente constitucional y el Estado podría pretenderla) nos obliga a tener una atención muy despierta respecto de la posibilidad de que alguna de tales submaterias no respete con la claridad debida la competencia que la Constitución tiene reservada al Estado en su artículo 149.1. Del mismo modo que —en la medida en que la legislación estatal sobre aguas pueda contener normas básicas— la estrategia consistente en definir desde la norma estatutaria (artículo 111 del Estatuto de Autonomía para Cataluña) lo que, a partir de ahora, debemos entender por «básico» invade (cualquiera que sea su acierto) la legítima capacidad del Estado para determinar según su propio criterio el alcance y significado de la idea de «bases» siempre que se mueva dentro de los márgenes que la Constitución le permite³⁶.

Y decía también que este principio debe llevar incluido el *de «no vaciamiento subrepticio de las competencias»* porque tanto el imponer condiciones

³⁶ Vid. la excelente comunicación presentada por Tomás de la CUADRA-SALCEDO JANINI al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas españoles (Jaén, 2005), titulada: *«La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria»*. En sus páginas, entre otras cosas, se recuerda que el citado artículo 111 del entonces Proyecto de Estatuto para Cataluña, al definir las bases como *«principios, objetivos o estándares mínimos»*, supone *«en realidad la revocación de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que afirma que la determinación de lo básico no debe necesariamente circunscribirse a la determinación de meros principios por el Estado»*.

preceptivas al ejercicio de las competencias ajenas tratando de presionar con ello la libre capacidad de decidir de su titular, como el preconstituir derechos al agua a favor de nadie, o el asumir competencias «*sin perjuicio de*» o «*en los términos que permita la legislación del Estado*» a sabiendas de que dicha legislación es la verdadera dueña de la competencia, están en la línea de ese vaciamiento subrepticio de la competencia estatal en materia de aguas al que me acabo de referir, si no es que lesionan frontalmente el «*principio de lealtad constitucional*» al que ambas partes, Estado y Comunidades Autónomas, se deben.

Con la mención de estos tres principios, pues, termino. Lo hago persuadido de que, si se atiende a la intención que los informa, todavía es posible recuperar una sensatez que en estos momentos es el deseo y la esperanza de muchos. Desde luego, y en todo caso, es la mía.

Nada más y muchas gracias.

* * *

ABSTRACT. *Spanish Constitution 1978 established in articles 148.1, 10 and 149.1, 22 the highlights of a shared power model between the State and the Self-Governing Communities concerning to water; which the Constitutional Court, Constitution highest interpreter, has helped to clarify later. That model is still in force and mainly based on the rules of unitary management of the basin, participation and solidarity among the different bodies in order to get a better administration of this resource, and on the planning and redistribution power of the State. However, the strength of some of these values is being put to the test by the current amendment process of the Statutes of Autonomy, which also achieves the transfer of the «water war» to those Statutes. This paper aims to assert that the given amendments are part of a more global rebuilding of our territorial organization that is, by essence, a constitutional matter which, therefore, should have been previously solved in the Constitution. The problems and mistakes that the current process shows happen because of the absence of this previous constitutional amendment.*