

En Logroño, a 29 de junio de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, con la ausencia justificada de D. Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

61/07

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, el 2 de junio de 2007, sobre la posible inconstitucionalidad de algunos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 23 de abril de 2007, el Boletín Oficial del Estado publicó la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Segundo

A la vista de ello, la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial entiende que:

"Existen, desde nuestro punto de vista, determinados preceptos del nuevo Estatuto que parecen estar en contradicción con el texto constitucional.

Nos referimos, en concreto a las disposiciones relativas al agua que se contienen en los artículos 19, 72 y en la Disposición Adicional Quinta del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón".

El **artículo 19** lleva por rúbrica "*Derechos en relación con el agua*", y establece que los

aragoneses tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficiente 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. El apartado 2 dispone que los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales, etc. mediante la promoción del uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados. El apartado 3 precisa que los poderes públicos aragoneses velarán para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, *'que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras'*.

Este precepto guarda cierta similitud con el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana -redactado conforme a la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril-, cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio por la propia Comunidad Autónoma de Aragón y por la de Castilla-La Mancha, cuyos respectivos órganos colegiados ejecutivos tienen recurrido dicho artículo ante el Tribunal Constitucional, (vd. admisión a trámite publicada en el B.O.E. núm. 230, de 26 de septiembre de 2006).

Las mismas dudas que se ciernen sobre la constitucionalidad del artículo 17 del Estatuto valenciano, que ha puesto de relieve la más reputada doctrina (en particular A. Embid Irujo), recaen, a nuestro juicio, sobre el artículo 19 del Estatuto de Aragón, dada la similitud apreciable entre la regulación de uno y otro precepto.

El **artículo 72**, por su parte, se rubrica '*Aguas*' y establece las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia. La Comunidad Autónoma de Aragón se reserva ciertas competencias exclusivas sobre las aguas que discurran íntegramente por su territorio; 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. Igualmente, la Comunidad de Aragón participará y colaborará en la planificación hidrológica 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. En este ámbito se atribuye también a la Comunidad, entre otros, la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos. Por último, para la defensa de los derechos contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio.

El artículo 72 del nuevo Estatuto de Autonomía es muy similar (en alguno de sus pasajes es literalmente idéntico) al artículo 117 del Estatuto de Cataluña, que ese Consejo Consultivo consideró contrario al bloque de la constitucionalidad en su Dictamen 64/2006, de 26 de septiembre, y respecto del que la Comunidad de La Rioja tiene recurridos sus apartados 1, 2, 3 y 4 ante el Tribunal Constitucional.

Evidentemente, el reproche de inconstitucionalidad que cabe hacer al artículo 72 del Estatuto aragonés es, en buena medida, el mismo que hizo el Consejo Consultivo al artículo 117 del Estatuto catalán y por similares motivos.

Por último, la **Disposición Adicional Quinta** versa también sobre materia relativa al agua, y tal y como aparece en el texto definitivo del nuevo Estatuto se advierte una severa rectificación que suaviza la contundencia de su formulación inicial en la propuesta de reforma del Estatuto.

En su versión definitiva, dice la citada disposición que: *'la planificación hidrológica concretará*

las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos y de los derechos recogidos en el artículo 19 de presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³'.

Antes se determinaba, sin más, que 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 Estatuto *'se considera necesaria una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 Hm³'.*

Esta disposición, en conexión con el art. 19, se interpretó como un intento de 'blindar' el caudal del Ebro a su paso por Aragón, y no obstante la corrección operada en la versión definitiva del Estatuto, no deja de plantear dudas sobre la adecuación al bloque de la constitucionalidad".

Tras referirse a la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir ante el Tribunal Constitucional, vía recurso de inconstitucionalidad, las Leyes Orgánicas que aprueben o modifiquen los Estatutos de Autonomía, siempre y cuando se justifique que éstas puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, plantea a este Consejo Consultivo las siguientes cuestiones:

"1. Si, a juicio del Consejo Consultivo, cabe considerar íntegramente ajustado y conforme a la Constitución Española el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, en los términos en que ha sido definitivamente aprobado.

2. En su caso, qué preceptos del nuevo Estatuto serían contrarios a la Constitución y susceptibles de ser impugnados por la Comunidad Autónoma de La Rioja ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad. En particular, si los mencionados artículos 19, 72 y Disposición Adicional Quinta podrían incurrir en esa tacha de inconstitucionalidad.

3. Qué motivos avalarían, a juicio del Consejo Consultivo, dicha contrariedad con la Constitución y podrían ser esgrimidos por la Comunidad Autónoma de La Rioja al plantear el recurso anteriormente indicado".

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 7 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 12 de junio de 2007, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 12 de junio de 2007, registrado de salida el 13 de junio de

2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo en materia de recursos de inconstitucionalidad.

El presente dictamen reviste carácter *preceptivo*, según los arts. 11.d), de nuestra Ley reguladora, núm. 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2.D), de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en caso de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de La Rioja, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo a la adopción del Acuerdo que el Gobierno de La Rioja debe adoptar para la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Segundo

Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

1. La legitimación de las Comunidades Autónomas en recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.

Damos por reproducido el Fundamento de Derecho Segundo, apartado 1 de nuestro anterior Dictamen 64/2006, relativo al recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que examinamos la legitimación de la CAR para impugnar la Ley Orgánica de reforma de dicho Estatuto de Autonomía, a cuya doctrina nos remitimos por ser enteramente aplicable al presente caso en el que se pretende impugnar la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Confirma la adecuación de la doctrina de este Consejo Consultivo sobre la legitimación de la CAR que el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, han sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, con el núm. 9330-2006, por Providencia de 24 de octubre (BOE de 2 de noviembre).

2. Fundamento de la legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en este caso.

Los preceptos cuya constitucionalidad debemos examinar, de acuerdo con la consulta planteada, se refieren a materias relacionadas con el agua (arts. 19, 72 y Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), esto es, a los recursos hídricos que forman parte de las masas de aguas superficiales o subterráneas que discurren o están ubicados en Aragón, integrados o pertenecientes en su mayor parte a la cuenca o demarcación hidrográfica intercomunitaria del río Ebro (al margen ahora de los que corresponden a la cuenca o demarcación del Júcar, a la del Tajo, y a la parte nacional de las cuencas internacionales compartidas con Francia), cuenca o demarcación hidrográfica del Ebro de la que forma parte también el territorio de la CAR.

Por ello, como exigencia del principio de gestión unitaria y de indivisibilidad de la mencionada cuenca o demarcación hidrográfica, las posibles extralimitaciones competenciales o infracciones del bloque de la constitucionalidad del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón afectan a las competencias e intereses de la CAR, asumidos por el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo y por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, en adelante EAR.

Es el caso de las competencias, calificadas de *exclusivas* ("exclusividad" relativa, obviamente, en los términos que resultan de una reiterada y constante jurisprudencia constitucional, en el caso, en relación con los arts. 148.1.10.^a CE y 149.1.22.^a CE), en materia de *"proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, hidroeléctricos, canales y regadíos de interés La Rioja. Aguas minerales y termales, aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la*

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

Pero, al margen de la afección a competencias sectoriales de la CAR relacionadas con el agua, no puede ignorarse el carácter intercomunitario de la cuenca o demarcación hidrográfica del Ebro, competencia exclusiva del Estado, en aplicación del art. 149.1.22^a CE [desarrollado por el art. 21 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLAg), en conexión con los arts. 16, 16.bis y 17 TRLAg], competencia estatal que constituye la garantía del principio de unidad de gestión e indivisibilidad de la cuenca y demarcación hidrográfica, que impide su fragmentación en tantas unidades de gestión como territorios de las CCAA integradas en la cuenca. El carácter estatal de la demarcación supone que dichos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, interfieren y menoscaban, también, las competencias del Estado, y por él, las de la Confederación Hidrográfica del Ebro, organismo de cuenca en cuyos órganos de gobierno, participación y planificación están representadas las nueve CCAA pertenecientes a la cuenca o demarcación del Ebro (entre ellas La Rioja), integración orgánica que constituye, como ha señalado la STC 161/1996:

"El **modo más directo** que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que...se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal...respetando siempre el marco constitucional que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas...Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son mas que **complemento** de las que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son factibles en la medida en que **no interfiera** la actuación de ésta **ni la perturbe**".

En consecuencia, caso de existir vicios de inconstitucionalidad en los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón, tanto afectan a competencias e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como también, y sobre todo, del Estado, razón que justifica la legitimación de la CAR en defensa de tales intereses singulares y generales, en la medida que conculquen *"cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía o como su proyección en la organización integral del Estado"* (STC 56/90, FJ. 3, doctrina

reiterada en la 62/90, F.J. 2 y 96/02, F.J. 3, y a la que nos hacíamos eco en el Dictamen 64/06).

Tercero

Antecedentes, proceso de elaboración y contenido de los preceptos del EAA objeto de examen de constitucionalidad.

A) Antecedentes jurídico-políticos generales de la problemática que suscita la gestión territorial del agua y su reflejo en los preceptos sujetos a examen de constitucionalidad.

El alcance jurídico de los preceptos cuestionados no puede ser debidamente apreciado sin atender a una pluralidad de hechos y antecedentes normativos relevantes, algunos lejanos en el tiempo, que resultan imprescindibles para la adecuada comprensión e interpretación de su significado. Se expondrán sucintamente, sin entrar en su valoración, en términos de oportunidad o conveniencia.

La cuestión de fondo que subyace en los preceptos discutidos (así como en otros semejantes de otros Estatutos de Autonomía, como son los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, o los proyectos de los de Castilla-La Mancha y Castilla-León) no puede desligarse de los desequilibrios hídricos territoriales tradicionales en España para cuya corrección se concibe, a partir del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, la conexión de las cuencas atlánticas con las mediterráneas (caso del trasvase Tajo-Segura, aprobado por Ley en 1971) o, también, la de las mismas cuencas mediterráneas, mediante el trasvase de la cuenca del Ebro al Levante español, propuesta técnica que data de los años 50 del siglo pasado, que finalmente será aprobada en 2001, pero derogada en 2004.

No deja de resultar curioso que, en la concepción y elaboración de ambas propuestas técnicas, participaran cualificados ingenieros aragoneses que trabajaron en la División de Trabajos Hidráulicos del Ebro, que defendieron proyectos contrapuestos sobre la mejor gestión de la cuenca del Ebro y sobre la corrección de los desequilibrios hídricos del Levante español: Manuel Lorenzo Pardo, padre intelectual y primer Director Técnico de la Confederación Hidrográfica del Ebro, es decidido partidario del Embalse del Ebro, frente al sistema de Riegos del Alto Aragón y concibe el Tajo-Segura (en su cargo de Director del Centro de Estudios Hidrográficos, siendo Ministro de Obras Públicas, el socialista Indalecio Prieto), como mejor opción para la conexión de las cuencas atlánticas con las mediterráneas; mientras que Félix de los Ríos es firme defensor del sistema de Riegos del Alto Aragón y Bardenas y partidario del trasvase Ebro-Levante, a partir del azud de Cherta.

El aumento continuo de la demanda de agua experimentado en los últimos decenios (agricultura, ciudades, turismo, etc.) ha acentuado estos desequilibrios y el marco institucional de la gestión del agua es, tras la CE de 1978- más complejo, al no coincidir la planta de la organización político-administrativa de las CCAA en que se estructura

territorialmente el Estado con el ámbito de las Confederaciones Hidrográficas, que gestionan el agua por cuencas hidrográficas naturales. Pese a que los organismos de cuenca constituyen el lugar de encuentro institucional de los interesados en la gestión del agua (Estado, CCAA, Entidades Locales, usuarios, intereses ambientales), la experiencia reciente en la gestión del agua ha puesto de manifiesto ciertas disfunciones como consecuencia de la colisión entre las competencias en materia de aguas de los organismos de cuenca y las sectoriales competencia de las CCAA (ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, espacios naturales, pesca fluvial, agricultura, sanidad, etc.).

No ha de extrañar que hayan sido las decisiones sobre trasvases de aguas de unas cuencas hidrográficas a otras, como es el caso de los acuerdos relativos a la gestión del Trasvase Tajo-Segura (operativo desde 1979), así como la aprobación del trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas (Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001) y su posterior derogación (2004), el detonante de los conflictos territoriales por el agua, la denominada "guerra del agua" que ha trascendido inopinadamente a las reformas de los Estatutos de Autonomía en trámite en ese momento, con soluciones y planteamientos impropios de la función constitucional reservada a los Estatutos y poco respetuosos -si no incompatibles- con las funciones reservadas al Estado, el sistema constitucional de gestión por cuencas hidrográficas, los principios cooperativos plasmados en la legislación de aguas y, en definitiva, el principio de solidaridad interterritorial del art. 2 CE.

En este contexto ha de enmarcarse el nuevo art. 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (cuya propuesta de reforma fue aprobada por las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005, como culminación de los trabajos de una Comisión especial de estudio creada en abril de 2004), el primero de los Estatutos que -tras la derogación del trasvase del Ebro- trata del derecho al agua y a los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, con una evidente intencionalidad política frente al derogado trasvase del Ebro". Dicho artículo reconoce *"el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento de agua de calidad y cantidad 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"* y *"el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal"*.

Al margen de la respuesta judicial desencadenada (recursos de inconstitucionalidad presentados por Aragón y Castilla-La Mancha, contra el Estatuto de Autonomía reformado de la Comunidad Valenciana, admitidos a trámite por el TC y los que se anuncian contra los de Andalucía y ahora Aragón), en otros Estatutos de Autonomía, como reacción, igualmente poco respetuosa con los principios constitucionales y las competencias del Estado, se han establecido medidas para "blindar" los recursos hídricos que discurren por el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma o pretenden condicionar las decisiones que el Estado adopte en materia de trasvases mediante la técnica de los informes preceptivos o, incluso, vinculantes.

Resulta conveniente recordar de manera sintética los hitos relevantes que a lo largo de los últimos años muestran las complejas decisiones que se han adoptado en relación con la política territorial de gestión del agua:

1. Como queda señalado, la historia próxima de los conflictos territoriales por el uso del agua y su trascendencia social, política y jurídica, debe situarse, en las vísperas de la Constitución de 1978 en la Nota-Anuncio publicada en el 13 de febrero de 1974, en el B.O. Provincia de Tarragona, relativo al "*Anteproyecto del Acueducto Ebro-Pirineo Oriental* y la reserva de un caudal de 1.400 hm³/año de aguas del río Ebro a favor de la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental para su utilización en abastecimientos, riegos y usos industriales". La efectividad de la reserva se haría mediante una concesión administrativa otorgada por el Comisario de Aguas del Ebro. Al margen de la oposición social y política que suscitó en la cuenca del Ebro, la doctrina -ante la laguna legal existente- defiende la necesidad de reserva de ley para autorizar los trasvases intercuenas (como, por lo demás, se había hecho en el caso Tajo-Segura, en 1971), ley que debería fijar las *condiciones* del trasvase.

2. La operación del gran trasvase del Ebro a las cuencas internas de Cataluña fue abandonada, pero, unos años más tarde, se autoriza el llamado "*minitransvase*", por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en Tarragona en materia de aguas. El abastecimiento urbano e industrial de municipios de esa provincia se realizará con cargo a los caudales recuperados como consecuencia de la mejora de las infraestructuras de riego del Delta del Ebro, sin comprometer volúmenes de agua del Ebro adicionales a los actualmente otorgados para los regadíos del Delta.

3. La Ley de Aguas de 1985 regula por primera vez en nuestra historia, con carácter general y abstracto -aunque sea de manera escueta-, el régimen de los trasvases intercuenas reservando a la Ley del Plan Hidrológico Nacional, entre otras, "*las previsiones y las condiciones de las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca*" (art. 43.1.c) Ley Aguas 1985, actual art. 45 TRLAg).

4. Al amparo de dicho marco legal, el Gobierno de la nación (a la sazón socialista) elaboró el primer *Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1993* (el conocido como "Plan Borrell") que contemplaba una conexión generalizada de las cuencas hidrológicas españolas, mediante los correspondientes trasvases de aguas, con el objetivo de corregir de manera definitiva los desequilibrios hídricos territoriales, en especial, los de las cuencas mediterráneas. En dicho Plan -que inició su elaboración junto con los planes hidrológicos de cuenca-, la cuenca del Ebro era beneficiaria de trasvases de las cuencas del Norte y Duero (por un total de 600 hm³) y, a su vez, cedente de aguas en cabecera (caso del Zadorra para abastecimiento a Bilbao 520 hm³) y a las cuencas internas de Cataluña y a la del Júcar (3.130 hm³). En particular, los caudales del Ebro a favor de las cuencas internas

de Cataluña (y una parte de los del Júcar) serían tomados de las concesiones y aprovechamientos existentes en el Delta del Ebro, una vez cumplidas sus funciones agrícolas y ambientales, razón por la que la clave de dichos trasvases se asentaba en el respeto de los caudales concesionales existentes en dichos canales Delta del Ebro (Disposición Adicional Segunda).

El Anteproyecto de Plan fue abandonado ante la oposición social y política de que fue objeto siendo determinante de ello sendas Resoluciones aprobadas en las Cortes Generales relativas a la prioridad temporal de los planes hidrológicos sobre el Plan Nacional (Senado) y la necesidad de su coordinación con los planes sectoriales, en particular con el Plan Nacional de Regadíos, uso -el riego- mayoritario determinante de la situación de superavit/déficit de las cuencas (Congreso de los Diputados), Resoluciones que contaron con el apoyo activo del principal partido de la oposición (Partido Popular).

5. Simultáneamente a la elaboración del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, se aprueba, con el apoyo de todos los grupos, la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, con motivo de la Comunicación de la Diputación General de Aragón relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón, conocida como el "*Pacto del Agua*" de Aragón. Era más que evidente la relación y conexión de ambos instrumentos a la que explícitamente se alude en la Exposición de Motivos: "*la asunción por el Plan Hidrológico Nacional de los objetivos y proyectos recogidos en esta resolución y su ejecución en los plazos previstos implicará el apoyo de la Comunidad Autónoma a dicho plan en su período de vigencia*". No puede ignorarse que en la gestación y buen fin de esta Resolución de las Cortes de Aragón tuvo un importante protagonismo el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que obviamente actuaba con el beneplácito del Gobierno de la nación, consciente de la necesidad de llevar a cabo las referidas obras de regulación que satisficieran una aspiración histórica (pendientes desde la Ley de Riegos del Alto Aragón de 1915) y para garantizar caudales suficientes para el trasvase proyectado.

En lo que ahora importa, la Resolución cuantifica las demandas y reservas de agua en Aragón así como las obras (principalmente de regulación) necesarias para hacerlas posible. En tal sentido, *las necesidades actuales* de Aragón se cuantifican en 3.600 hm³; "*la realización de las obras contenidas en dicha Resolución van a implicar una demanda suplementaria de 2.100 hm³*"; y para asegurar las *necesidades futuras* que puedan surgir se establece una reserva estratégica de 850 hm³. Expresamente se especifica que ese volumen de agua "*se entenderá asignado para uso exclusivo en la Comunidad Autónoma de Aragón*". Estas asignaciones y reservas suman 6.550 hm³, volumen al que se refiere precisamente la Disposición Adicional Quinta del EAA reformado, ahora discutida.

6. El Gobierno, por el Real Decreto 1664/1998, aprobó los *planes hidrológicos de cuenca*, y entre ellos, el del Ebro. Pues bien, el contenido del "Pacto del Agua" será incorporado "*en toda su extensión y contenidos*" por el art. 38 del Texto único del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro, aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 13 de agosto de 1999 (BOE de 16 de septiembre), precepto que asume,

asimismo, al objeto de fijar las asignaciones y reservas que integran el contenido obligatorio del Plan de la cuenca, otros "pactos o arreglos territoriales" (pues esa es su significación jurídico-política) como son el Convenio de Piñana de 1992 (suscrito entre el Ministerio competente, Aragón, Cataluña y representantes de los regantes e industriales hidroeléctricos), la reserva de Itoiz de 400 hm³ (en ejecución del Acuerdo de colaboración suscrito con Navarra, que posibilita la construcción y aprovechamiento del embalse del mismo nombre) y finalmente una reserva de 40 hm³ para nuevos regadíos y abastecimientos en la cabecera del Ebro, en particular en la zona de Miranda de Ebro. El contenido íntegro de los pactos o arreglos se recoge en el Anexo IV del Plan Hidrológico del Ebro.

7. Dos años más tarde, la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en el segundo Gobierno popular, abandona el sistema de conexión generalizada de cuencas del Anteproyecto de 1993 y sólo autoriza el trasvase de recursos del Ebro a las cuencas mediterráneas (1.050 hm³), de acuerdo con determinadas "condiciones" ambientales, técnicas, económicas y de gestión. Merece destacarse que sólo pueden trasvasarse aguas sobrantes en los puntos de toma, una vez garantizado el caudal ambiental del Delta y las concesiones existentes aguas abajo de las tomas, sin que exista servidumbre alguna para los embalses y sistemas de explotación de la cuenca. Para la protección del Delta, la Disposición Adicional 10^a contemplaba un Plan Integral de Protección, que entre otros extremos debía fijar -mediante acuerdo de la Administración General del Estado y la Generalidad- el régimen de caudales ambientales del último tramo del Ebro.

La Ley, además, asumió el contenido del "Pacto del Agua" de Aragón, dado que el art. 36 relativo a las inversiones de obras hidráulica contempladas en el PHN, declara expresamente que "forma parte del mencionado Anexo II, en toda su extensión y contenido, de acuerdo con lo establecido en el art. 38 del Texto único del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro...la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón, aprobada en su sesión de 30 de junio de 1992..." (art. 36.4 LPHN). El Anexo II relaciona las obras hidráulicas declaradas de interés general (art. 36.5). Pero la ubicación sistemática de la recepción legal del Pacto del Agua de Aragón en sede de inversiones deja algunas dudas sobre el alcance del reconocimiento. Nada establece expresamente respecto de los volúmenes de la *asignación y reserva* para su aprovechamiento en Aragón, salvo el principio general de garantía de las demandas actuales y futuras de la cuenca cedente, establecido en el art. 12.2 LPHN. Cabía entender su reconocimiento implícito, pues la recepción del Pacto lo es "*en toda su extensión y contenido*" y -con esa lógica- el párrafo final del art. 36.4 LPHN, estableció (pues ha sido derogado) que la mayor parte de las infraestructuras hidráulicas incluidas en el Pacto del Agua deberían estar terminadas o en ejecución con anterioridad al trasvase autorizado del Ebro.

Ocurre que, desde la aprobación del Pacto del Agua de Aragón (1992), cuyo contenido recoge íntegramente el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro, en 1998, ha cambiado la realidad normativa (aprobación de la Directiva 2000/60CE, de 23 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco

comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, Directiva Marco del Agua) y, en particular, la configuración legal del trasvase del Ebro del abandonado Anteproyecto del Plan Borrell (de 1993) es distinta de la del PHN, que elabora y aprueba por el Gobierno popular, en 2001. En aquél, las obras de regulación son esenciales e imprescindibles tanto para garantizar la efectividad de los caudales concesionales del Delta del Ebro (de los que se derivará el trasvase), como para atender las necesidades actuales y futuras de Aragón, con lo que se asegura el apoyo o la no oposición del territorio que más relevancia hidrológica tiene en la cuenca. En el Plan de 2001, el trasvase es de aguas sobrantes, una vez garantizado el caudal ambiental del Delta y los caudales correspondientes a las concesiones existentes aguas abajo de las tomas, necesidades todas ellas cubiertas y garantizadas con las aguas de los embalses ubicados en el tramo final del Ebro (Mequinenza, Ribarroja y Flix), que por su ubicación actúa de sistema de regulación de todos los ríos aguas arriba que no la tienen, así como de los retornos de los distintos aprovechamientos.

Lo cierto es que, pese al compromiso de la LPHN con las obras del "Pacto del Agua" (en tanto no estuvieran éstas terminadas o en ejecución, no se haría efectivo el trasvase), no se hace mención expresa de la reserva de caudales recogida en dicho Pacto. Paradójicamente, tanto las obras como la reserva van a ser discutidas dentro y fuera de Aragón. Dentro de Aragón, el movimiento social contra los embalses (minoritario pero muy activo mediáticamente) cuestiona las obras más emblemáticas del Pacto, obras hidráulicas cuya ejecución permitiría la demanda suplementaria de 2.100 hm³ y la estratégica de 850 hm³, para "necesidades futuras", que sumados a los 3.600 de las necesidades actuales dan los 6.550 hm³ de la reserva del Pacto del Agua. Fuera de Aragón, la reserva de 6.550 hm³ para aprovechamientos en Aragón ha sido considerada una amenaza para los caudales ambientales del último tramo del Ebro, un obstáculo para nuevos trasvases y un condicionante de los aprovechamientos existentes en las CCAA aguas arriba de Aragón, como luego se dirá.

En lo que afecta al Trasvase Tajo-Segura, la Disposición Adicional Tercera LPHN eleva a rango de ley el volumen de garantía mínimo (240 hm³, establecido en el art. 23 del Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo) que debe existir en el sistema de embalses de Entrepeñas-Buendía, en la cabecera del Tajo, por debajo del cual no se podrán efectuar trasvases en ningún caso, considerándose aguas excedentarias (y en consecuencia, trasvasables), las existencias que superen dicha cifra. El apartado segundo señala, no obstante, que *"este volumen mínimo podrá revisarse en el futuro conforme a las variaciones efectivas que experimente las demandas de la cuenca del Tajo, de forma que se garantice en todo caso su carácter preferente, y se asegure que las transferencias desde cabecera nunca pueden suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca"*.

8. Aprobada la Ley del Plan Hidrológico Nacional que autoriza el trasvase del Ebro

a las cuencas internas de Cataluña y a las del Levante (Júcar, Segura y cuencas mediterráneas andaluzas) y sus condiciones, los órganos competentes elaboran la declaración de evaluación ambiental y aprueban los Proyectos técnicos de la obra, así como se inician las primeras adjudicaciones de los contratos de ejecución. Prosigue la contestación social en la cuenca del Ebro, como el apoyo mayoritario en los territorios beneficiarios de las transferencias en la zona del levante español. Tras el inesperado resultado electoral del 14 de marzo de 2004, el nuevo Gobierno socialista *deroga el trasvase del Ebro*, por el Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio. Ratificado por el Congreso de los Diputados, el Decreto Ley se convertirá en la Ley 11/2005, de 22 de junio, que introduce significativos cambios que inciden en el problema territorial de la gestión del agua.

Con ocasión de esta tramitación parlamentaria, el volumen de la reserva de aguas incluida en el Pacto del Agua de Aragón es motivo de discusión. Unos grupos parlamentarios proponen la mención expresa de los 6.550 hm³, otros consideran que ese volumen pudiera limitar la efectividad de los caudales ambientales necesarios para proteger Delta del Ebro. Es significativo que la nueva Disposición Adicional 13^a de la LPHN reconozca "una reserva de agua *suficiente* para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992", pero sin mencionar el volumen de la reserva.

En otro orden de cosas, se reintroduce como objetivo principal del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, previsto en la Disposición Adicional 10^a, establecer el régimen de caudales del tramo final del Ebro, aprobado de común acuerdo por la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, regla que excepciona el derecho de todas las Comunidad Autónomas a participar en la determinación de los caudales ambientales en el marco de los organismos de cuenca (nueva redacción del art. 26 LPHN). Esta previsión se considera una ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro y es impugnada ante el Tribunal Constitucional por las CCAA de La Rioja (Dictamen del Consejo Consultivo 72/2005), Comunidad Valenciana (Dictamen 376/2005) y Castilla y León (Dictamen del Consejo Consultivo de 21 de septiembre de 2005), así como por Murcia, pues un volumen alto del caudal ambiental prácticamente volatiliza el volumen de aguas sobrantes que pudieran, en su caso, trasvasarse, así como puede hipotecar los aprovechamientos aguas arriba de la cuenca.

Asimismo, la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2005 reconoce a Castilla-La Mancha, en aplicación del principio de prioridad de la cuenca cedente, su derecho a "utilizar también el agua y la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura", atribución que "territorializa" a su favor ese derecho que, en aplicación del art. 12 LPHN, corresponde estrictamente a la "cuenca cedente" (la del Tajo), pues, el territorio de Castilla-La Mancha pertenece distintas cuencas. Esa misma Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2005, en su párrafo segundo establece (en línea con lo dispuesto en la D.A. 3^a LPHN, anteriormente transcrita) un principio de revisión futura de los volúmenes trasvasables, "oídas las CCAA afectadas, a medida que el Gobierno lleve a cabo las inversiones precisas

para que resulten adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura" Además introduce un nuevo factor revisor al establecer que "el Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con las CCAA afectadas, tendrá en cuenta las implicaciones para la gestión del trasvase Tajo-Segura derivadas de las exigencias contenidas en la Directiva Marco del Agua". Sin embargo, la norma, consciente de los intereses en juego, parece dar una tregua al disponer que "en todo caso, durante la presente legislatura no se modificarán las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura".

La derogación del trasvase Ebro-cuencas mediterráneas ha generado -como era previsible-, satisfacción en la cuenca cedente y honda preocupación en las cuencas beneficiarias, apremiadas por los efectos de la continuada sequía y de los déficits estructurales de recursos que han llevado a la sobreexplotación de acuíferos, al deterioro de los ecosistemas, a la penetración de la cuña salina, circunstancias que pueden colapsar el desarrollo económico de la zona. Como alternativa al trasvase, el Gobierno ha propuesto un ambicioso plan de desaladoras, de reutilización de agua y de ahorro y eficiencia en el uso y consumo de agua (Programa A.G.U.A.). Sin embargo, algunas CCAA (la Comunidad Valenciana y Murcia) han impugnado ante el Tribunal Constitucional el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, de derogación del trasvase.

En otro plano, la virtualidad del art. 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana parece dirigida -desde la singular posición en el sistema de fuentes del Estatuto- a mantener abierta la vía de los trasvases de aguas sobrantes en otras cuencas, vía cerrada por decisión del nuevo Gobierno de la nación y ratificada por el Congreso de los Diputados. Esa previsión del EA de la Comunidad Valenciana está en el trasfondo del art. 19 EA de Aragón, como seguidamente se verá.

Tras este recorrido nos situamos en el punto inicial de partida y prestos a reconocer los antecedentes específicos de los tres preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón de cuya constitucionalidad examinamos.

B) Antecedentes jurídico-políticos específicos de los preceptos sujetos a examen de constitucionalidad: tramitación en las Cortes de Aragón.

En el *Debate* sobre el estado de la *Comunidad Autónoma de Aragón*, celebrado en las Cortes de Aragón, los días 13 al 15 de septiembre de 2005, el Presidente del Gobierno, Sr. Marcelino Iglesias, en su discurso inicial, tras referirse al trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas como una "*amenaza afortunadamente desaparecida tras la derogación en el Parlamento español del anterior Plan Hidrológico Nacional*" expone a la Cámara algunos elementos de reflexión sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, en cuya preparación trabaja una Ponencia especial. En relación con el agua, asunto que considera "*de trascendental importancia en la reforma del Estatuto*" señala:

"Señorías, invito a la Ponencia 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, además de participar en la planificación hidrológica estatal y en sus órganos de gestión (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 48, 2005, Legislatura VI, pág. 3510).

Aunque el Presidente no utilizó la palabra "*blindaje*" del Ebro, (sí que lo hizo el Servicio de Prensa del Gabinete de Presidencia en la nota resumen que distribuyó del discurso del Presidente, y con tal expresión se difundió la noticia en los medios de comunicación nacionales), en las intervenciones que se suceden de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios se usa esa expresión y se explica el sentido de la misma.

Así, el Portavoz de Chunta Aragonesista, Sr. Bernal, dirá:

*"Lo más curioso es que ahora usted pida fórmulas jurídicas para **blindar** el Ebro y para evitar el trasvase, mientras -eso sí- sus compañeros del PSOE valenciano, del brazo del PP, defienden justamente lo contrario en su proyecto de Estatuto, que se debatirá en el Congreso de los Diputados la próxima semana...Y en relación con el agua, señor Presidente del Gobierno ya sé que hoy públicamente, a través de una cadena de radio, ha puntualizado de alguna manera lo que usted dijo aquí ayer en relación con el **blindaje** -no utilizó esa palabra- del Ebro...Por lo tanto estamos de acuerdo en que hay que **blindar** -entre comillas-, que estamos de acuerdo en que hay que **asegurar que tengamos algo que ver en competencias hidráulicas**, competencias en la política del agua"* (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 49, 2005, Legislatura VI, pág. 3531 y3536).

Y el Presidente, Sr. Iglesias, en la contestación a este diputado señalará:

*"¿El **blindaje** del Ebro? Blindaje es un término que yo no utilicé. Yo utilicé otro término. Yo dije -explico más lo que dije- que cuando cualquier Administración General del Estado tenga que actuar en el Ebro, tenga obligatoriamente que **tener en cuenta la opinión de Aragón**. No me importa que a eso se le llame blindaje. Otros han aprobado en sus Estatutos de Autonomía que tienen derecho a todo...Yo, lo que les he pedido, lo que les he sugerido, sobre lo que he reflexionado es sobre la importancia, visto lo visto en los últimos treinta años, de que, si hay que tocar el Ebro, Aragón tiene que opinar y su opinión tiene que ser decisiva"* (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 49, 2005, Legislatura VI, pág. 3537).

Y el Portavoz del Partido Aragonés, Sr. Biel, al tiempo que Vicepresidente del Gobierno de Aragón, señala sobre la cuestión:

*"Una vez superada la amenaza del trasvase, espero que para siempre, deberíamos **blindar** -llámenle como quieran: acorazar, blindar: llámenle como quiera- nuestras aguas frente a intentos trasvasistas, incluyendo, por supuesto, la posibilidad de que, si se aprueba el Estatuto de Autonomía de Valencia como ha ido al Congreso de los Diputados, lo recurriremos ante el Tribunal Constitucional, si hace falta"* (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 48, 2005, Legislatura VI, pág. 3550).

Pues bien, concluido el trabajo de la Ponencia especial constituida para la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía, todos los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón (Socialista, Popular, Chunta Aragonesista, Partido Aragonés y Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón) presentan una

propuesta conjunta de reforma del Estatuto de Autonomía que es tomado en consideración en el Pleno celebrado el 17 de mayo de 2006. El contenido de los arts. 19, 66 (actual 72) y Disposición Adicional Quinta, de la Propuesta de reforma se mantienen íntegramente en el texto definitivo aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón, el 21 de junio 2006, si bien se añaden (de acuerdo con el Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión correspondiente) ciertas salvedades que lo enriquecen y hacen más complejo, sin alterar el sentido de la propuesta presentada.

En el debate final ante el Pleno de la Cámara, el Portavoz de la Chunta Aragonesista, en defensa de las enmiendas y voto particular presentado por su Grupo, es contrario a la inclusión de la reserva de 6.550 hm³ (Disposición Adicional Quinta), introducida -afirma- a propuesta del Partido Popular y que no impidió en el pasado el trasvase. Y, en efecto, el portavoz del Partido Popular, Sr. Suarez Oriz, destaca que se establece:

*"Una cláusula con los 6.550 hm³, exactamente igual que se recogía en el Pacto del Agua de 1992, exactamente igual que se recogía en el Plan Hidrológico Nacional (...) la reserva de 6.650 hm³ -se ha publicado y no tengo por qué no apuntarlo en estos momentos- fue una **propuesta del Partido Popular**. Y fue una propuesta del Partido Popular porque entendemos que esa reserva es importantísima para el presente y futuro de nuestra tierra, para el presente y futuro de los aragoneses, y, por eso, estamos muy orgullosos de que figure en esta reforma estatutaria", (Diario de Sesiones Cortes de Aragón, núm. 71, 21 de junio de 2006, Legislatura VI).*

Concluida la discusión y aprobado el texto, en la explicación del voto, el Portavoz del Chunta Aragonesista (Sr. Fuster Santalieu) insistirá de nuevo en que el Estatuto:

*"No blindo el trasvase del Ebro...no se ha hecho, e incluso se ha andado hacia atrás, porque no blindarlo, no garantizar que Aragón tenga la facultad de **poder vetar** en un momento determinado un trasvase y al mismo tiempo incorporar una adicional del Partido Popular que, nada más y nada menos, recoge esas reservas de agua de 6.550 hm³, es propiciar que pueda hacerse el trasvase".*

Y más adelante señalará:

*"¿Saben cuál es la única propuesta de todas las que hay en este Estatuto que creo que puede vulnerar la Constitución?, no creo, estoy convencido de que la vulnera. Pues es una propuesta introducida, con nuestro voto en contra y con nuestra advertencia en la fase de ponencia, por el Partido Popular: nada más y nada menos que la incorporación de una **reserva de caudales**, que el Partido Popular sabe perfectamente que no es una competencia de ámbito autonómico...es una **competencia de ámbito estatal** (rumores), es **inconstitucional**, es inconstitucional y ustedes serán testigos de las dificultades que van a tener en Madrid para sacarla. Pero, sobre todo, a mi me importa menos que sea constitucional o no; me importa que sea un pretexto que ustedes o un gobierno suyo puedan utilizar para un futuro trasvase" (Diario de Sesiones Cortes de Aragón, núm. 71, 21 de junio de 2006, Legislatura VI).*

Cabe subrayar que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía contó con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón, con las salvedades a algunos extremos (financiación, lengua, agua) de Chunta Aragonesista.

C) La tramitación en las Cortes Generales de la reforma del EA de Aragón.

Presentada la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía en el Congreso de los Diputados el 26 de junio de 2006, fue calificada y admitida a trámite el 5 de septiembre de 2006 (BOCD, Serie B, de 8 de septiembre de 2006, núm. 253-1).

En lo que afecta a los preceptos cuyo examen de constitucionalidad se nos solicita, el art. 19 y la Disposición Final Quinta fueron objeto de enmiendas planteadas conjuntamente por cuatro Grupos Parlamentarios (Socialista, Popular, el de Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds y el de Coalición Canaria, a través del cual se expresan las enmiendas del Partido Aragonés). Este consenso tan ampliamente compartido explica que el texto propuesto y enmendado fuera aprobado por el Congreso de los Diputados y que no se alterase su contenido en el trámite del Senado.

No obstante, merece recogerse la Enmienda núm. 63 presentada en solitario por el G.P. de Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds, de supresión de la Disposición Adicional Quinta, alternativa a la 176, que es idéntica a la presentada por los demás Grupos. La justificación de la supresión es la siguiente:

*Reconociendo el derecho de los aragoneses a disponer del abastecimiento de agua en las condiciones de calidad y cantidad suficientes para atender a sus necesidades presentes y futuras, **el Estatuto no puede cuantificar dichas necesidades** ya que las reservas de agua para satisfacer las demandas deben atender a toda la cuenca y no singularmente a un territorio. Además, las necesidades de agua deben cifrarse de acuerdo con unos criterios homogéneos para toda la cuenca de estimación de dichas demandas motivos estos que justifican la propuesta de supresión de esta disposición adicional.*

*Hay que señalar que **esta función de prever reservas de agua no corresponde a un Estatuto de Autonomía** porque: a) para garantizar el principio de unidad de cuenca y de gestión corresponde al Estado la aprobación de la planificación hidrológica que es donde debe tener su sede este tipo de previsiones, y en cuya elaboración participan las distintas CC.AA. y b) porque un contenido de este género no se corresponde con su naturaleza de norma institucional básica con una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico que no se aviene con el carácter temporal de los horizontes de la planificación hidrológica.*

La Enmienda 219 del G.P. de Ezquerra Republicana (ERC) también solicita la supresión de la D.A. Quinta, pues considera que primero debe cuantificarse el caudal ecológico necesario para la protección del Delta (cita diversos estudios que recomiendan fijar entre 9.000 y 12.500 hm³/año) y *"una vez definido el caudal ecológico del Ebro en su desembocadura, se podría decidir qué cantidad resta exclusiva para Aragón, pero hacerlo al revés podría suponer una condena ambiental para el tramo inferior del río. Por otra parte, no parece nada razonable establecer una cifra exclusiva para Aragón sin tener en cuenta el régimen hidrológico de cada año"*.

En conclusión, la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Aragón ha contado, tanto en las Cortes de Aragón, como en las Cortes Generales, con el máximo apoyo y consenso de los Grupos Parlamentarios, y en particular, de los dos Grupos mayoritarios (el Socialista y el Popular), como demuestra la presentación de enmiendas conjuntas.

En la siguiente tabla puede compararse el contenido de la Propuesta de reforma aprobada por las Cortes de Aragón con la finalmente aprobada por las Cortes Generales. Los textos sombreados de la Propuesta de Reforma aprobada por las Cortes de Aragón corresponden a las modificaciones introducidas respecto del texto original de la Propuesta. Los sombreados de la Ley Orgánica corresponden a las modificaciones introducidas por el Congreso de los Diputados respecto de la aprobada por las Cortes de Aragón.

Propuesta de las Cortes de Aragón

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 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.

LO 5/2007, de 20 de abril, EEA

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

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

<p>Artículo 72. Aguas.</p> <p>1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.</p> <p>d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.</p> <p>e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 72. Aguas.</p> <p>1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.</p> <p>d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.</p> <p>e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío</p> <p>También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termales, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22^a 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</p> <p>3. En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.</p>
<p>Disposición Adicional Quinta.</p>	<p>Disposición Adicional Quinta.</p>

<p>Para el cumplimiento del derecho previo y preferente al aprovechamiento de los recursos hídricos que discurren 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.</p>	<p>La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del <i>principio de prioridad</i> en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los <i>derechos recogidos</i> en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una <i>reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³</i>.</p>
--	--

Cuarto

Examen de la constitucionalidad de artículo 19 del EAA

Dentro del Título I del EA de Aragón, relativo a "*Derechos y principios rectores*", y específicamente en el Capítulo I "*Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas*" está ubicado el cuestionado art. 19, cuyo párrafo 1 recoge el "***derecho al agua***" de los aragoneses, con el alcance que luego examinaremos; el párrafo 2 encomienda a los poderes públicos aragoneses "***la fijación de caudales ambientales apropiados***" como uno de los medios para velar por determinados bienes jurídicos relacionados con el agua; el párrafo 3 atribuye a los poderes públicos aragoneses ***velar para que no existan trasvases insostenibles***.

A) El derecho al agua de los aragoneses.

El art. 19.1 del EA de Aragón sigue la senda novedosa abierta por el art. 17.1 del EA de la Comunidad Valenciana (modificado por el art. 20 de la Ley 1/2006, de 10 de abril) en cuanto al reconocimiento del *derecho al agua* (la coincidencia es prácticamente absoluta respecto del reconocimiento básico de ese derecho), pero en cuanto se refiere a una de sus manifestaciones, la regulación es radicalmente contrapuesta. Así el "*derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias*" de los valencianos (art. 17.1 EACV) tiene su réplica en el principio rector que atribuye a los poderes públicos aragoneses "*velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma*" de Aragón.

En ambos textos se han introducido cautelas y salvedades para salvar la constitucionalidad -inviabile, a juicio de este Consejo Consultivo- de ambas previsiones estatutarias. Así, en el texto valenciano, los sobrantes a redistribuir deben serlo "*atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*". Por su parte, el texto aragonés enmarca la atribución de los poderes públicos aragoneses para evitar

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

Es comprensible y explicable que los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, asuman los valores, aspiraciones, necesidades, derechos y principios de la colectividad social correspondiente (del "pueblo aragonés" -art. 1.2 EEA- o del "pueblo valenciano"). Y, ciertamente, el agua es un recurso esencial para la vida y el desarrollo de la sociedad, cuya imperiosa disponibilidad ha sido motivo de recientes conflictos territoriales sonoramente exteriorizados con ocasión de las autorizaciones -y derogaciones- para trasvasar recursos de unas cuencas a otras. En este sentido, la oposición a los trasvases de agua ha sido en Aragón un factor de movilización social extraordinario. Pero los Estatutos de Autonomía deben, a su vez, respetar el sistema de valores, derechos y principios de la Constitución española de 1978 y, en particular, las competencias atribuidas al Estado o, en su caso, a las demás CCAA.

El Gobierno de Aragón ha considerado que el reformado art. 17.1 del EACV no respeta el marco constitucional y el ámbito de sus competencias e intereses, razón por la que ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, por Providencia de 12 de septiembre de 2006 (BOE de 26 de septiembre de 2006). Entiende el recurso que dicho precepto, en la nueva redacción, vulnera el art. 147 CE al configurar el derecho al agua como contenido ajeno al de los Estatutos de Autonomía; subsidiariamente, considera infringido el art. 149.1.22.^a CE, pues los derechos recogidos en el Estatuto deben realizarse atendiendo al acervo competencial propio de la Comunidad Autónoma; la falta de habilitación constitucional que ampare la formulación del derecho al agua como lo hace el precepto impugnado y su carácter contradictorio con la configuración del dominio público estatal *ex* art. 132 CE, o, asimismo, que ampara ese contenido *ex* art. 10 CE; que se afecta el interés material y competencias propias de Aragón, pues el trasvase supone una ruptura del equilibrio territorial, contraria a diversos preceptos constitucionales; y, finalmente, que el "*derecho a la transferencia de caudales*" vulnera las competencias de Aragón en materia de ordenación del territorio.

Las dudas de constitucionalidad que suscita el art. 19 EAA a la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja pueden ser confirmadas esgrimiendo los mismos argumentos que Aragón utiliza para impugnar el EACV, asunto pendiente de la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Nada hemos de reiterar, en esta ocasión, en cuanto a las cuestiones de orden general que suscitan los nuevos procesos de reforma estatutaria (el modelo territorial de Estado, la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, su posición en el sistema de

fuentes, el reconocimiento de derechos, etc.). Estas cuestiones han sido abordadas en nuestro anterior Dictamen 64/2006 y, de manera especial, en la muy esmerada fundamentación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En particular, en cuanto se refiere a la inclusión de tablas de derechos, deberes y principios rectores en los nuevos Estatutos de Autonomía, en el citado Dictamen 64/2006 (Fundamento de Derecho), y referido al de Cataluña, tras un análisis de la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, concluimos que la Constitución no impone una uniformidad monolítica en esta materia, sino que deja cierto margen al legislador autonómico, aunque siempre dentro del respeto a la reserva de Ley Orgánica, derivada del art. 81 CE y de las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.^a CE.

Dijimos, en esa ocasión, que no es conforme a la Constitución que esta materia sea regulada por un Estatuto de Autonomía ya que el mismo, pese a ser aprobado por una Ley Orgánica, no es la Ley orgánica a que se refiere el art. 81 CE. Admitimos, no obstante, la regulación de algunos derechos más vinculados a la auto-organización o al interés privativo de la Comunidad Autónoma, como en el caso era, los de relación lingüística o administrativa de los ciudadanos con la Generalidad.

Evidentemente, los **derechos estatutarios** no son derechos fundamentales, pues no hay otros que los reconocidos en la Constitución. Tales derechos y deberes, en cuanto reconozcan posiciones activas o de sujeción de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, tienen, necesariamente, que estar relacionados con sus competencias materiales, en cuanto solo puede ser formulado, exigible y susceptible de cumplimiento ante y por los poderes públicos aragoneses. Y, ciertamente, el ámbito de competencia de las CCAA es notable, razón por la que podemos estar ante la aparición de una nueva generación de derechos ciudadanos -con fundamento en los Estatutos- operativos frente a los poderes públicos autonómicos, derechos que, en todo caso, no pueden alterar las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos (art. 149.1.1.^a CE), ni suponer privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE), pues todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio (art. 139.1 CE).

En nuestro caso, es evidente que Aragón carece de competencias en materia de aguas, pues, al formar parte de varias cuencas intercomunitarias, la competencia es del Estado y, por él, de las Confederaciones Hidrográficas correspondientes, en aplicación del art. 149.1.22.^a CE. En consecuencia, ese derecho al agua no puede ser exigible ante los poderes públicos aragoneses, sino ante los órganos del Estado, excediendo la función del Estatuto. Bastaría este simple argumento para calificar de inconstitucional el art. 19.1 EEA. Pero, aunque la tuviese, el contenido del derecho al agua reconocido ("*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*", como establece el art. 17.1 EEA) desborda de lo que constituye su

contenido en el Derecho Internacional.

En efecto, la fundamentación jurídica del **derecho humano** al agua se construye, por vía interpretativa, sobre los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 (Instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977) relativos al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11) y derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12).

Estos preceptos no se refieren expresamente al derecho al agua, pero, a partir de la interpretación "auténtica" realizada por el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su 29ª sesión, celebra en Ginebra del 11 al 29 de noviembre de 2002, en su *Observación general* núm. 15, titulada "El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", "*el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para uso personal y doméstico*". Esta interpretación auténtica está en línea con las declaraciones de Conferencias Internacionales como la del Mar del Plata de 1977 ["*todas las personas tienen el derecho de tener acceso al agua potable en cantidades y calidad adecuada para sus básicas necesidades*", Resolución II(a) punto 66] o la Declaración de Dublín de 1992 ("*derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible*", dentro del Principio Cuarto).

Sea cual sea la virtualidad de este nuevo derecho humano al agua, de sus titulares (no se olvide el contexto de lucha contra la pobreza emprendido por Naciones Unidas, plasmada en los *Objetivos del Milenio* para 2005-2015, dirigidos a facilitar el acceso al agua potable y al saneamiento a 1.500 millones de seres humanos que carecen de ella, circunstancia que no se produce -afortunadamente- en los países del primer mundo, entre los que se encuentra España), de su contenido, de sus destinatarios y los mecanismos para protegerlos, lo cierto es que solo da cobertura a las necesidades de agua para "**uso personal y doméstico**", sin que ampare -como recogen los Estatutos valenciano y aragonés-, el derecho al agua "*para el desarrollo de actividades sociales y económicas*", ajeno a la interpretación del Derecho Internacional. Ajena es, asimismo, la categoría de los "*usos comunes*" reconocida en nuestra legislación de aguas (art. 50 TRLAg), respecto del contenido que el derecho humano al agua, como lo es el uso privativo del agua que se adquiere en nuestro vigente sistema por disposición legal (uso de las aguas pluviales por el dueño del predio donde caen o las de manantiales hasta 7.000 m³/año, art. 54.2 TRLAg) o mediante concesión administrativa, uso privativo al que no da acceso el derecho al agua reconocido por el Derecho Internacional.

Por esa razón, es inadecuado proclamar un derecho al agua en el EA de Aragón con un contenido que solo obligaría, para hacerlo efectivo, a los órganos competentes del Estado (Confederaciones Hidrográficas), dado que, como ya hemos señalado, Aragón no

tiene competencias sobre aguas, pues todo su territorio forma parte de cuencas intercomunitarias. Ese reconocimiento desborda, en consecuencia, la función constitucional reservada al EA de Aragón determinando su inconstitucionalidad (art. 147.2 en relación con el 149.1.22.ª CE). En modo alguno altera nuestra valoración las salvedades que se incluyen en el inicio del párrafo 1 del art. 19 EAA "*en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso*", requisitos obvios pero que operan y deben ser tenidos en cuenta por el organismo de cuenca competente por razón del territorio y en ningún caso la CA de Aragón.

Puede constatar, en consecuencia, que los fundados argumentos esgrimidos por Aragón contra el EA de la Comunidad Valenciana (con la diferencia de que ésta cuenta con cuencas interna que permitirían a los poderes públicos valencianos hacer efectivo ese derecho, al menos en ellas) pueden ahora aplicarse al caso del art. 19.1 EA de Aragón, por el exceso inconstitucional en el que ha incurrido.

B) Los poderes públicos aragoneses velarán...mediante la fijación de caudales ambientales apropiados.

El apartado 2 del art. 19 EA de Aragón, aunque ubicado dentro del Capítulo I dedicado a los Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas, recoge en realidad un **principio rector**, según el cual los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y pasajes vinculados. Nada puede objetarse a ese criterio protector (obviando que estamos hablando de bienes del dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias de competencia estatal) pero el precepto -con un exceso competencial patente- atribuye a aquellos poderes una función ejecutiva al encomendarles "*la fijación de caudales ambientales apropiados*". Esta atribución competencial -inserta con ocasión del establecimiento de un principio rector- es inconstitucional, pues son los Planes Hidrológicos los que deben determinar los caudales ambientales [art. 42.1.b).c' TRLAg] y su fijación se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integran la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas (art. 26.1 párrafo segundo de la Ley del Plan Hidrológico Nacional). Esta es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 15/98, 118/98, 166/00 y 123/03) de la que nos hicimos eco en nuestro Dictamen 72/05. Así lo entiende el propio art. 72.2 EA de Aragón al corresponder a la Comunidad Autónoma "*participar en la fijación del caudal ecológico*".

Ninguna tacha de inconstitucionalidad merecería este apartado concreto si las Cortes Generales no hubieran modificado el texto de la Propuesta de Reforma aprobada por las Cortes de Aragón, pues el principio rector se refería a los "*poderes públicos*" sin más cualificación. Al añadir en las Cortes Generales "*poderes públicos aragoneses*" se incurre en el exceso competencial señalado que resulta inconstitucional, exceso que afecta a las competencias del Estado, pero también a los intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

C) Los poderes públicos aragoneses deben velar para que no existan trasvases insostenibles.

Ya hemos comentado que el párrafo 3 del art. 19 EA de Aragón es la antítesis reactiva frente al *"derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias"* reconocido en el art. 17.1 EACV, cuya constitucionalidad ha cuestionado el Gobierno de Aragón ante el Tribunal Constitucional. Ambos preceptos -de indudable intencionalidad "política"- desbordan -a juicio de este Consejo Consultivo- la función constitucional reservada a los Estatutos de Autonomía por el art. 147.2 CE, pues las decisiones sobre trasvases, en toda clase de cuencas, son competencia del Estado, en aplicación del art. 149.1.22.^a CE y del art. 45 TRLAg. Obviamente, las Cortes Generales, al autorizar transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, deben hacerlo de acuerdo con los principios y exigencias constitucionales plasmadas en los arts. 45 CE (*"utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*), 138.1 CE (*"realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español"*) y específicamente de los objetivos recogidos en el art. 2 LPHN.

En este sentido, la valoración última y determinante de la *"sostenibilidad"* de un trasvase, así como de los principios de *"solidaridad"*, *"racionalidad económica"*, *"vertebración del territorio"* y garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente (principios generales establecidos por el art. 12 LPHN) corresponde a las Cortes Generales, que deben tenerlos en cuenta al aprobar la Ley del Plan Hidrológico Nacional, ley que contendrá *"la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca"* [art. 45.1.c) TRLAg.

Esta competencia de las Cortes Generales es incompatible -tanto en el plano político, como en el jurídico- con la previsión estatutaria que encomienda a los poderes públicos aragoneses *"velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras"*. Ningún otro poder puede tener atribuida esa función valorativa y preventiva y no cabe que el EA de Aragón la atribuya a los poderes públicos aragoneses, con evidente extralimitación de su función constitucional.

Cabría plantearse para salvar la constitucionalidad del precepto -como algunos han hecho-, que lo que se encarga a los poderes públicos aragoneses no es velar para evitar cualquier tipo de transferencia de recursos hidráulicos, sino solamente de los **insostenibles**, esto es, estaríamos ante un encargo dirigido a respetar el ordenamiento

jurídico. Pero, por ingeniosa que sea esta lectura interpretativa, no obvia la extralimitación en que incurre el EA de Aragón, pues no es su función determinar las competencias de los órganos del Estado, sino de los poderes estatuidos, dentro de las competencias asumidas, y, entre éstas, no está la competencia en materia de aguas. Admitir una atribución como la recogida es institucionalizar una fuente permanente de conflictividad política y jurídica acerca de lo que sea la "*insostenibilidad*" -siempre podrá discutirse si lo es o no- excediendo el EA de Aragón la función constitucional que le atribuye el art. 147.2 CE.

La inconstitucionalidad del precepto no queda obviada tampoco, por las menciones hechas al "*principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación y la normativa comunitaria aplicables*", pues las mismas ni justifican ni enmarcan la atribución hecha a los poderes públicos aragoneses. La reserva de ley para autorizar los trasvases está justificada precisamente por constituir éstos una ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca, interconexión que puede hacerse -como históricamente se ha hecho- mediante simples concesiones administrativas o, como el Derecho vigente exige, por la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

Por lo demás, la normativa europea no prohíbe ni impide los trasvases intercuenas, como a veces se ha sostenido erróneamente. Esta es una decisión estrictamente interna de los Estados miembros. La Directiva marco del Agua de 2000 se ha dictado al amparo del art. 175.1 del Tratado de la Unión Europea -su base jurídica es la protección del medio ambiente- y no al amparo del art. 175.2 relativo a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos de cuencas, gestión confiada a los Estados miembros, salvo que la Unión Europea dictase normas en la materia por unanimidad. La autorización de un trasvase debe garantizar, en todo caso, el objetivo ambiental del buen estado de las aguas.

Quinto

Examen de la constitucionalidad de artículo 72 del EAA

A) Competencias sobre aguas que discurren íntegramente por el territorio de Aragón (cuencas internas).

El apartado 1 atribuye a la CA de Aragón competencia **exclusiva** en materia de

aguas que discurran íntegramente por su territorio (con indicación del contenido que comprende esta competencia), en materia de aguas minerales y termales, y también de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con arts. 149.1.22.^a y 148.1.10.^a CE y la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional sobre delimitación de competencias en materia de aguas entre Estado y CCAA (STC 227/88, 161/96, 15/98, 110/98, 118/98, 161/00 y 123/03), la expresión "*aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma*" debe ser interpretada de acuerdo con el concepto geográfico de **cuenca hidrográfica** ("*superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta*", art. 16 TRLAg), no siendo conforme a la Constitución la consideración aislada o fragmentada de la cuenca, a partir del "*curso fluvial concreto*", tesis que es rechazada con absoluta contundencia argumental por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con "*criterios lógicos, técnicos y de experiencia*", pues es necesario estar al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca (STC 227/88, F.J. 15). Cuando los Estatutos de Autonomía -señala esa misma Sentencia- atribuyen competencias sobre aguas que discurren "**íntegramente**" por su territorio, revelan que se ha adoptado una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de cuenca hidrográfica, pues, en otro caso, el adverbio resulta superfluo. De acuerdo con este criterio, existen cuencas hidrográficas intercomunitarias (competencia del Estado) y cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas (competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente).

Pues bien, es un hecho indiscutible que Aragón, salvo el caso irrelevante de la cuenca endorréica de Gallocanta, no tiene cuencas hidrográficas internas, pues todo su territorio forma parte de cuencas hidrográficas intercomunitarias de competencia del Estado, como son las del Ebro, Júcar, Duero, Tajo o de cuencas internacionales (las que vierten a Francia).

En consecuencia, el art. 72.1, carece de contenido competencial alguno, sea cual sea la calificación que se haga de dicha competencia (exclusiva), razón por la que no son trasladables las consideraciones del Fundamento de Derecho Cuarto 1.B) de nuestro Dictamen 64/2006, dado que Cataluña sí tiene cuencas internas.

En este "*evidente defecto*", como se ha calificado, ya incurría el art.35.1. del EA de Aragón de 1982 (exceso compartido por los demás Estatutos, incluido el de La Rioja, art. 8.Uno.17 EAR), circunstancia que, ciertamente, no ha impedido reconocer la competencia

del Estado, en aplicación del art. 149.1.22.^a CE y del principio de interpretación conforme a la Constitución.

Ahora bien, tras casi treinta años de andadura constitucional, por rigor y seguridad jurídica, no parece razonable ni admisible colmar de normas vacías de contenido los textos estatutarios que delimitan los poderes territoriales de las CCAA en el inicio de este siglo XXI. Y es que, de la insistencia en el "defecto", no puede resultar una reinterpretación del texto constitucional, pues, como es jurisprudencia constitucional reiterada, los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados conforme a la Constitución, como norma suprema de nuestro ordenamiento y no a la inversa. En tanto, no se modifique ésta, alterando el criterio de distribución de competencias en materia de aguas (lo que no parece que vaya a ocurrir precisamente en materia de aguas, a la vista de la conflictividad territorial que promovería una fragmentación de las cuencas intercomunitarias), el art. 72.1 EAA carece de contenido competencial alguno y, en rigor, es inconstitucional, por invasión de las competencias que corresponden al Estado en las cuencas intercomunitarias.

El concepto de demarcación hidrográfica establecido por la Directiva Marco del Agua e incorporado por el art. 16.bis TRLAg, considerada como "*principal unidad a efectos de la gestión de cuencas*", y ámbito de planificación hidrológica a los efectos de la consecución del buen estado de las aguas, refuerza el criterio delimitador seguido en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario y la figura de los organismos de cuenca, de las que ha sido pionero el Derecho español.

Por esa razón, las submaterias que se relacionan como contenido de la competencia en materia de aguas carecen, asimismo de virtualidad alguna o la tienen en sentido muy limitado o distinto, como es el caso de la mención a la Administración hidráulica de Aragón [art. 72.1.c)] o las actuaciones relativas a las obras de regadío ([art. 72.1.e)], limitada ésta última a las obras de riego, pero sin competencia alguna sobre el agua.

En cuanto al último párrafo, referido a las aguas minerales y termales y a los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de Aragón (cuyo fundamento constitucional se apoya en el art. 148.1.10.^a CE), es evidente, como ya señalamos en nuestro Dictamen 64/2006, que la competencia no es "exclusiva" en materia de aguas minerales y termales, pues corresponde al Estado la legislación básica sobre la materia, de acuerdo con el art. 149.1.25.^a CE y la STC 227/88, título competencial histórico en el que se ha anclado la competencia sobre aguas minerales y termales, si bien el principio de unidad del ciclo hidrológico legitima que la competencia básica del Estado sobre toda clase de aguas -incluidas las minerales y termales- se sustente en el art. 149.1.22.^a CE.

En cuanto a los aprovechamientos hidráulicos **de interés** para Aragón, debe tenerse en cuenta que la STC 161/96 (concretando lo que la STC 227/88, dejó sin determinar) ha considerado que, cuando se trata de aguas de cuencas intercomunitarias, la competencia sobre estos aprovechamientos es igualmente del Estado, salvo en cuanto a las obras hidráulicas de interés de la Comunidad que no hayan sido declaradas de interés general (sin perjuicio de su ejecución y explotación, si así se establece mediante convenio, como ahora señala el art. 72.2 EAA).

Estamos de nuevo ante un "*evidente defecto*" que no debe suponer menoscabo de las competencias del Estado, pues es susceptible de interpretación conforme a la Constitución, por más que literalmente sea inconstitucional.

B) Competencias en relación con las cuencas intercomunitarias que afecten a Aragón.

El apartado 2 del art. 72 EAA enumera una serie de atribuciones de la CA de Aragón en relación con las cuencas intercomunitarias que, en modo alguno, cuestionan la competencia del Estado "*en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22.ª CE y las leyes que lo desarrollan*". Además, en algunos de los ámbitos identificados se reconoce el título jurídico que los hace posible ("si se establece mediante *convenio*", en el caso de la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal; "*la legislación estatal*", en el caso de las facultades de policía del dominio público hidráulico). En este sentido, el precepto aragonés, aunque sea muy similar al art. 117 EA de Cataluña- es más respetuoso con las competencias del Estado. En otras ocasiones, las atribuciones o facultades atribuidas están reconocidas en la legislación estatal de aguas. Es el caso de la participación y colaboración en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y aprovechamientos; o la participación en la fijación del caudal ecológico (art. 26, párrafo segundo, Ley10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada en este extremo por el artículo Único.8 de la Ley 11/2005, de 22 de junio).

La única salvedad se refiere a la competencia para "*la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos*", que merecen buena parte de las consideraciones hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto 1.E) de nuestro Dictamen 64/2006. Como en esa ocasión dijimos, la constitucionalidad de dichas medidas quedaría condicionada a su estricta aplicación territorial, sin que interfieran ni menoscaben competencias del Estado o, en su caso y en lo que interesa, de la CA de La Rioja, en cuanto pudieran tener efectos extraterritoriales aguas arriba.

La única cuestión de orden general que suscita una previsión de esta naturaleza -como ya lo señalábamos en el Fundamento de Derecho Cuarto.1.D), de nuestro Dictamen 64/2006 (a propósito del art. 117.3 EA de Cataluña-, es si, dada la función constitucional atribuida al Estatuto de Autonomía, puede éste predeterminar el contenido de la legislación estatal ordinaria, obligada de futuro a mantener esa regulación, aunque en el presente exista una total coincidencia entre ambas realidades normativas.

C) Informe preceptivo en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón.

El art. 72.3 EAA establece un informe preceptivo en relación con cualquier propuesta de **obra hidráulica** o de **transferencia de aguas** que afecte al territorio de Aragón. El precepto tiene un contenido parcialmente coincidente con el previsto en el art. 117.4 del EA de Cataluña. Por esa razón no podemos sino reiterar -por coherencia doctrinal- el juicio de constitucionalidad negativo que nos merece la aplicación de la técnica de los informes preceptivos previos en relación con cualquier **transferencia de aguas** que afecte al territorio de Aragón [Fundamento de Derecho Cuarto.1.G), Dictamen 64/2006].

Nada añade, antes al contrario, como ha quedado señalado con anterioridad, que la finalidad de estos informes sea *"la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19"* del EAA, pues corresponde al Estado (Cortes Generales) en las cuencas hidrográficas intercomunitarias gestionar la oferta de agua y satisfacer las demandas de agua presentes y futuras (art. 2 LPHN), de acuerdo con el principio de prioridad de la cuenca cedente (art. 12 LPHN), así como les corresponde considerar la sostenibilidad de las transferencias que autoricen y lograr el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, en aras a conseguir la vertebración del territorio nacional (art. 2 LPHN).

En dicha ocasión, advertíamos de la singularidad que impide trasladar la consolidada doctrina constitucional relativa a los supuestos de concurrencia competencias sobre un mismo espacio físico que han de resolverse acudiendo a técnicas de coordinación y cooperación, como es el caso de los informes preceptivos previos, en cuanto instrumento de optimización del ejercicio de las competencias estatales y autonómicas (Puede verse una síntesis reciente de esta doctrina en la STC 46/2007, de 1 de marzo). La colaboración es un principio inherente a nuestro Estado compuesto que no precisa de normas escritas en la Constitución. Lo que ocurre es que, en el caso de las transferencias de aguas, estamos ante una competencia estatal, cuyo ejercicio corresponde -por mor de ley- a las Cortes Generales y, en ese caso, no es trasladable aquella doctrina constitucional aplicable al simple ejercicio de competencias estrictamente administrativas. Y es que, en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional, ya está contemplada la intervención del Consejo Nacional del Agua (donde están representadas las CCAA), y, tras la aprobación del Proyecto por el Consejo de Ministros, se remite a las Cortes (en la Cámara Alta existen Senadores de designación autonómica) para su

discusión y aprobación por Ley (art. 106 Reglamento 927/1988, de 29 de julio, de Planificación Hidrológica y de la Administración Hidráulica).

Distinto es el caso del informe previo en relación con cualquier propuesta de **obra hidráulica** que afecte al territorio de Aragón. Es obvio que debe referirse a las de titularidad estatal, que son las declaradas *de interés general*, de acuerdo con el art. 46 TRLAg. Según dicho precepto, la declaración *de interés general* viene determinado *ex lege* en el caso de las incluidas en el art. 46.1 TRLAg; el resto, se declaran **por ley** (art. 46.2 TRLAg), ese es el caso de las "*infraestructuras necesarias para las transferencias de recursos*", que se declararán de interés general por la Ley que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional (art. 46.4 TRLAg); no obstante, pueden declararse mediante **Real Decreto** determinadas obras hidráulicas, "*a solicitud de la Comunidad Autónomas en cuyo territorio se ubiquen*". El art. 131 TRLAg regula la iniciativa para la declaración de una obra hidráulica como de interés general, que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, aunque las CCAA podrán instar la iniciación del procedimiento. Por lo demás, el art. 128 TRLAg establece la coordinación de competencias concurrentes en materia de obras hidráulicas.

Que algunas obras hidráulicas sean de interés general *ex lege* o que así se declaren por ley opera en el plano estrictamente declarativo determinante de la titularidad estatal de las mismas (aunque también en el orden presupuestario y de las prerrogativas, art. 127 TRLAg). Su ejecución material requiere que se redacte el proyecto correspondiente, momento en el que puede someterse a informe de la CA donde la misma se ubique.

Finalmente, el art. 72.3 EAA recoge una novedad inexistente en el EA de Cataluña. Señala que "*el Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas*". Parece un *desideratum* absolutamente razonable para una decisión de la trascendencia de los trasvases intercuenas. La coordinación y colaboración son inherentes a nuestra forma de Estado compuesto. Estamos ante un principio o regla de buen gobierno en un tema que ha suscitado una extraordinaria conflictividad, como es de sobra conocido. Desde esa consideración, el logro de un acuerdo de todas las CCAA afectadas (pero todas, las de las cuencas cedentes y las de las receptoras) sería un objetivo ideal, en el sentido de una utópica democracia de consenso, que no puede instaurarse como regla de gobierno ordinario para cualquier clase de organización pública, pues conduciría, paradójicamente, a la "tiranía" o bloqueo de las minorías (SSTC 5/81 y 33/93).

Pero el precepto no condiciona a este objetivo (el acuerdo de *todos*) ni establece vínculo alguno con la decisión del órgano competente para autorizar la transferencia (las Cortes Generales). Haya o no unanimidad de las Comunidades afectadas, el precepto no condiciona o suplanta la competencia de la decisión. En consecuencia, ningún reproche puede hacerse en el plano jurídico-constitucional. Se trata, en suma, de una norma, de la evidencia de la necesidad de favorecer el acuerdo en temas de esta envergadura, dado que no existen instancias específicas para preparar y resolver estos problemas (Conferencia de

Presidentes, Conferencia Sectorial, Consejo Nacional del Agua, etc.), cuya competencia formal corresponde a las Cortes Generales.

Sexto

Examen de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Quinta

El origen de la reserva de 6.550 hm³ a la que se refiere esta Disposición Adicional está en el llamado "*Pacto del Agua*", aprobado por Resolución de las Cortes de Aragón, el 30 de junio de 1992. No puede separarse la aprobación de este Pacto del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional del 1993 (el denominado *Plan Borrell*). En efecto, las Cortes de Aragón condicionaron el apoyo de la CA de Aragón a dicho *Plan* si éste respetaba el contenido del *Pacto*. El PHN, conviene recordarlo, contemplaba un trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas de 3.130 hm³. Aunque el *Plan Borrell* fue abandonado y los presupuestos de los que partía cambiaron, el contenido del *Pacto del Agua*, "*en toda su extensión y contenido*", fue recogido en el art. 38 del Texto Único del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (aprobado en 1998 y su Texto Único en 1999), así como también en el art. 36.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. No parece que pueda soslayarse una cierta finalidad "*compensatoria*" en el reconocimiento del Pacto, por la singularidad hídrica de Aragón en la cuenca del Ebro.

No obstante, la recepción del *Pacto* en esta ley resulta ambigua, pues si la inclusión de la relación de obras hidráulicas del *Pacto del Agua* en el Anexo II del PHN (las declaradas de interés general y en consecuencia de titularidad del Estado), no ofrece dudas, nada se dice expresamente respecto de la reserva de los 6.550 hm³ (3.600 para cubrir las necesidades actuales; 2.100 que permitirían las obras hidráulicas de regulación incluidas en el Pacto; y 850 como reserva estratégica futura). Esa ambigüedad se ha mantenido en la Disposición Adicional 13.^a de la Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (tras la modificación de la Ley 11/2005, de 22 de junio), según la cual "*la Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de una reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992*", pero sin que se cuantifique la reserva.

El reconocimiento de la reserva estaba ya, pues, contemplado en dos normas estatales. Sin embargo, la incorporación de la reserva, debidamente cuantificada, a la Propuesta de Reforma del EA aprobado por las Cortes de Aragón altera su alcance, dada la singular función constitucional que cumplen los Estatutos y su posición en el sistema de fuentes, pues ello supone que el Estado pierde para el futuro la posibilidad de modificar el volumen de la reserva sin el consentimiento de Aragón, situación que menoscaba las competencias del Estado en materia de gestión de aguas en la cuenca del Ebro y es contraria, además, a los principios que rigen el dominio público hidráulico, en cuanto que supone una vinculación permanente y exclusiva de esos caudales para uso exclusivo de los aragoneses, sustraídos de otros usos que sean incompatibles con ellos. La valoración que

merecía la incorporación de la reserva al Estatuto de Autonomía, tal como recogía la Propuesta de reforma de las Cortes de Aragón, no es otra que la inconstitucionalidad de la Disposición examinada. En los debates habidos en las propias Cortes de Aragón, el Portavoz del Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista hará explícita referencia a la inconstitucionalidad de la inclusión de la reserva en la Propuesta de reforma del Estatuto, al no ser "*una competencia de ámbito autonómico...(pues) es una competencia de ámbito estatal (rumores), es **inconstitucional**...*"

Como ha quedado señalado en Fundamento de Derecho Tercero, C), en el Congreso de los Diputados, mediante las enmiendas planteadas conjuntamente por cuatro Grupos Parlamentarios, se modifica sustancialmente la Propuesta de reforma con la finalidad de obviar cualquier mácula de inconstitucionalidad. Examinemos el alcance de esta operación.

En primer lugar, la virtualidad de la reserva de 6.550 hm³ es confiada a la **planificación hidrológica** de la cuenca del Ebro, de acuerdo con las exigencias generales de la legislación estatal de aguas. En efecto, en aplicación de lo establecido en el art. 42.1.b).c) TRLAg, los planes hidrológicos de cuenca deben establecer obligatoriamente "**la asignación y reserva** de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural".

El plan hidrológico es, en la actualidad, el cauce ordinario de establecimiento de las asignaciones y reservas de caudales, si bien no ha sido extraño reconocerlas mediante norma con rango de ley (es cierto, en momentos en que no existía planificación hidrográfica o ésta no se había llevado a la práctica). Es el caso de la Ley 14/1987, de 30 de julio, cuyo art. 2 reserva a la Confederación Hidrográfica del Júcar un caudal de un metro cúbico por segundo, con destino al consumo urbano e industrial en el área de Sagunto; o el Real Decreto-Ley 8/1995, de 4 de agosto, cuyo art. 3 reserva 3 hm³/año para abastecimiento de los núcleos de población inmediatos al trazado del acueducto Tajo-Segura.

Pueden existir reservas de aguas, aunque formalmente no se haya utilizado la palabra "*reserva*": es el caso de la Ley de 7 de enero de 1915, de Riegos del Alto Aragón, cuyo art. 1 autoriza la ejecución de obras de riego del Alto Aragón, con agua de diversos ríos, norma vigente según la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; o la Ley 18/1982, de 1 de julio, de Actuaciones en materia de aguas en Tarragona, cuyo art. 1 encomienda a la Confederación Hidrográfica del Ebro la redacción y ejecución de un *Plan de acondicionamiento y mejora de la infraestructura hidráulica del Delta del Ebro*, que permita una mayor eficacia en la distribución del agua y en su aprovechamiento agrícola, recuperando las pérdidas que en la

actualidad se producen en dicha zona, destinándose a abastecimiento urbano e industrial de los municipios de la provincia de Tarragona un caudal equivalente al recuperado, con el límite máximo de 4 m³/segundo. Es nota común a todas estas reservas la autorización simultánea de obras hidráulicas que posibilitan la obtención del recurso y la necesidad posterior de concesión para el aprovechamiento privativo.

El *Plan Hidrológico del Ebro* debe, pues, concretar las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca por los usuarios de la cuenca (frente a posibles usuarios externos) y de los derechos recogidos en el art. 19 del EAA (*"los aragoneses 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 reequilibrio territorial de Aragón"*).

La cuestión estriba en determinar el alcance y virtualidad del párrafo final de la Disposición examinada: *"considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³"*. Caben dos alternativas interpretativas, ante la ambigüedad calculada del tenor utilizado por el legislador orgánico:

A) La primera, entender que ese volumen no es **en absoluto vinculante** para la planificación, como ha pretendido algún autor afirmando que debe interpretarse el precepto como un simple recordatorio de lo aprobado por las Cortes de Aragón, de suerte que cumpliría así una función *"terapéutica"* de la pérdida de memoria. Según esta idea, la planificación "considerará" la reserva, pero se tendrá en cuenta las demandas reales existentes en cada momento en la cuenca, sin bloquear otros aprovechamientos por la existencia de la referida reserva.

Esta alternativa no suscitaría dudas de inconstitucionalidad, pero entonces la Disposición pierde el sentido originario pretendido por el Grupo Parlamentario impulsor (el Popular) para su inclusión en la Propuesta de Reforma, aceptada mayoritariamente por las Cortes de Aragón, con la excepción de Chunta Aragonesista. Estaríamos ante un problema semántico, derivado de la vacuidad y carácter equívoco de los preceptos, enteramente criticable y fuente permanente de conflictividad jurídica y política. Sin perjuicio de la relevancia que pueda atribuirse a esa desvinculación política de las Cortes Generales, es indudable que, en el plano jurídico, éstas tienen absoluta libertad para modificar la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía en los términos que consideren oportuno, máxime si es para acomodar el contenido de un precepto a la Constitución y en el plano jurídico, ningún reproche cabe hacer a esta operación de

acomodación constitucional

B) La segunda alternativa es considerar que la reserva tiene carácter **vinculante**, en cuyo caso entendemos que incurre en inconstitucionalidad por las razones sintéticamente expuestas con anterioridad, al desapoderar al Estado de la libre disponibilidad de caudales en la cuenca del Ebro, pues para su modificación -por cambio de circunstancias- necesitaría el consentimiento de las Cortes de Aragón y esa vinculación a la reserva es contraria a la configuración del dominio público hidráulico que resulta del art. 132 CE y de la legislación de aguas, dictada en desarrollo de dicho precepto y del art. 149.1.22.^a CE.

En este sentido, la STC 227/88 de 29 de noviembre ha establecido la incompatibilidad de los **derechos perpetuos** de utilización del dominio público con las notas de **inalienabilidad e imprescriptibilidad**, a propósito de los derechos perpetuos reconocidos por la legislación de aguas de 1879, que la Ley de Aguas deroga fijando un máximo de 75 años para tales derechos. En relación con esta cuestión (semejante a la posición que resultaría de la reserva de aguas para uso exclusivo de los aragoneses) señalará el TC:

*“En efecto, a diferencia del derecho de propiedad privada, no sujeto por esencia a límite temporal alguno conforme a su configuración jurídica general, es ajeno al contenido esencial de los derechos individuales sobre bienes de dominio público, garantizado indirectamente por la Constitución, a través de la garantía expropiatoria, su condición de derechos a perpetuidad o por plazo superior al máximo que determina la Ley. Antes bien, debe entenderse que **los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles**, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los **principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad** de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y alcance de estos principios no puede quedar reducido a la **finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales**, sino que se extienden en sentido sustantivo a **asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute**, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente. Por ello, la limitación temporal de tales aprovechamientos privativos no es una privación de derechos, sino nueva regulación de los mismos que no incide en su contenido esencial” (F.J. 11).*

Esa incompatibilidad de la reserva de agua examinada con la configuración constitucional del dominio público *ex* art. 132 CE y, en particular, del dominio público hidráulico regulado en la legislación estatal de aguas, aprobada en desarrollo del art. 149.1.22.^a CE, queda reafirmada con el examen del **régimen jurídico de las reservas de aguas**, determinante de la inconstitucionalidad de la reserva estatutaria para satisfacer el derecho al agua de los aragoneses, de interpretarla como vinculante.

La reserva demanial supone que la Administración titular del bien o recurso, y siempre por razones de interés público, lo utiliza o aprovecha directamente, sea por sí misma, sea a través de terceros, con exclusión de aquellos otros usos que sean incompatibles con la reserva, tal y como ha señalado la doctrina. Es inherente a la reserva

el apartamiento del bien de las formas normales de aprovechamiento de esa categoría de bienes, quedando aquél vinculado a la finalidad para la que, en concreto, se establece la reserva. En nuestro caso, se sustraen del sistema de explotación de la cuenca del Ebro 6.550 hm³, para uso de los aragoneses.

Como ha quedado apuntado, el régimen jurídico vigente de las reservas de aguas las vincula con las obras hidráulicas de regulación específicas que la posibiliten, lo que evidencia, una vez más, la funcionalidad y necesidad de esta clase de obras que permiten retener el agua para cuando se necesite. De acuerdo con el art. 77 RAPA *"se entiende por **reserva de recursos** la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de demandas que corresponde atender con las **obras hidráulicas específicas** cuya realización sea de la competencia de la Administración Pública, del Estado o de las Comunidades Autónomas, o por fines de utilidad pública"*.

Como se recordará, en el Pacto del Agua de Aragón *"la realización de las obras contenidas en esta resolución van a implicar una demanda suplementaria de 2.100 hm³"*. Con independencia de la deficiente expresión utilizada (las obras no "implican", sino que permitirán atender esa demanda suplementaria), si esas obras no se realizan (y hasta el momento, tras 15 años, las principales obras previstas están encalladas en problemas técnicos y jurídicos), se imposibilita el presupuesto fáctico de la reserva. Y es que, sin obras hidráulicas de regulación ubicadas en Aragón, quiebra el presupuesto fáctico, se impide la efectividad de la reserva o parte de la reserva (incluida la estratégica de 800 hm³).

Otras notas características de la reserva son: i) su **temporalidad**: *"su vigencia temporal estará en función del plazo previsto para la ejecución y puesta en explotación de las obras"* (art. 77.3 RAPA), temporalidad en la que insiste el art.92.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio (RDPH); ii) la **cuantificación** o volumen de caudales reservados; y iii) finalmente, el **destino** o finalidad de la reserva (regadíos, pesca, aprovechamientos hidroeléctricos, o cualquier otro de análoga cualificación), notas que recoge el art. 92 RDPH.

Estos requisitos exigibles a las reservas de recursos han sido interpretados de manera exigente y rigurosa por la STS de 16 de mayo de 2003 (Arz. 4057), que ha anulado el párrafo del art. 19.2 del Plan Hidrológico del Tajo que reservaba, en los embalses de Entrepeñas y Buendía, 60 hm³ a nombre del organismo de cuenca *"para atender demandas de la cuenca del Tajo, de cualquier uso privativo no consideradas en el presente Plan y que puedan beneficiarse de estos recursos regulados y cumplir las presentes normas"*. La Sentencia señala que *"no caben reservas indeterminadas, ni en cuanto a su finalidad, ni en cuanto a su duración, puesto que en los planes hidrológicos debe identificarse de forma concreta y precisa el origen de los recursos reservados, su destino previsto y el plazo para su materialización"*.

La reserva de 6.550 hm³ para atender el derecho al agua de los aragoneses, al que se

refiere el art. 19 EAA, tal como está recogida, en origen, en el *Pacto del Agua* y ahora en el Estatuto, no satisface los requisitos exigidos por la legislación ordinaria de aguas, constatación que reafirma nuestra apreciación negativa de su adecuación a la Constitución.

En aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución, este Consejo Consultivo no puede decantarse sino por la primera de las alternativas, pero, por razones de seguridad jurídica, en un asunto de tanta relevancia, creemos que esa tarea debiera estar reservada al Tribunal Constitucional, razón por la que la Excm. Sra. Consejera solicitante de este dictamen, valorará la conveniencia de acudir ante esa instancia para depurar el bloque de constitucionalidad.

CONCLUSIONES

Primera

El derecho al agua de los aragoneses reconocido por el art. 19.1 EA de Aragón es inconstitucional por exceder de la función constitucional atribuida por el art. 147.2 CE a los Estatutos de Autonomía, pues la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencias en materia de aguas en aplicación del art. 149.1.22.^a CE, derecho que, además, excede en su configuración de la recogida como “derecho humano” en el Derecho Internacional, de acuerdo con los argumentos recogidos en el Fundamento de Derecho IV.A) del cuerpo del presente dictamen.

Segunda

La expresión "*fijación de caudales ambientales apropiados*" atribuida a los poderes públicos aragoneses en el art 19.2 EA de Aragón es inconstitucional, pues esa competencia corresponde, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, al Estado, en aplicación del art. 149.1.22.^a CE, que debe determinarlos en los planes hidrológicos, según doctrina constante del Tribunal Constitucional (y por el a las Confederaciones Hidrográficas), en aplicación del art. 149.1.22.^a CE, y deben determinarlos los planes hidrológicos, según doctrina constante del Tribunal Constitucional, de acuerdo con los argumentos recogidos en el Fundamento de Derecho IV.B) del cuerpo del presente dictamen.

Tercera

El art. 19.3 EA de Aragón es inconstitucional por exceder de la función constitucional atribuida por el art. 147.2 CE a los Estatutos de Autonomía, pues las decisiones sobre trasvases intercuenca son competencia del Estado en aplicación del art. 149.1.22.ª CE; y contrariar el principio de solidaridad territorial (art. 2 y 138.1 CE), cuya valoración corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, de acuerdo con los argumentos recogidos en el Fundamento de Derecho IV.C) del cuerpo del presente dictamen.

Cuarta

El art. 72.1 EA de Aragón es inconstitucional y vacío de contenido, de acuerdo con los argumentos recogidos en el Fundamento de Derecho V.A) del cuerpo del presente dictamen, pues todas las aguas de Aragón pertenecen a cuencas intercomunitarias de la competencia del Estado, con las salvedades hechas respecto al último párrafo de dicho precepto.

Quinta

El art. 72.2 EA de Aragón no es inconstitucional si se interpreta en los términos recogidos en el Fundamento de Derecho V.B) del cuerpo de este dictamen, si bien es ajena a la función constitucional que el art. 147.2 CE atribuye a los Estatutos de Autonomía condicionar el contenido de las disposiciones legislativas o reglamentarias del Estado, aunque ésta sea coincidente en el momento presente con dichas previsiones estatutarias. Habrá de valorarse la conveniencia de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre esta trascendente cuestión.

Por lo demás, “*las medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos*”, están condicionadas a su estricta aplicación territorial en Aragón, sin que interfieran o menoscaben las competencias del Estado o de otras CCAA.

Sexta

El art. 72.3 EA de Aragón es inconstitucional por exceder de la función constitucional atribuida por el art. 147.2 CE a los Estatutos de Autonomía, pues atribuye la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante la técnica de los informes

previos, en una decisión que corresponde en exclusiva a las Cortes Generales, como es la aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, de acuerdo con los argumentos recogidos en el Fundamento de Derecho V.C) del cuerpo del presente dictamen.

Séptima

La Disposición Adicional Quinta del EA de Aragón es inconstitucional en la medida en que se entienda vinculante la reserva de 6.550 Hm³, por exceder de la función constitucional atribuida por el art. 147.2 CE a los Estatutos de Autonomía, en la medida en que tal reserva es contraria a la configuración que del dominio público establece el art. 132 CE y, en particular, al régimen de las reservas de aguas establecido en la legislación estatal de aguas, aprobada en desarrollo del art. 149.1.22.^a CE, de acuerdo con la argumentación recogida en el Fundamento de Derecho VI del cuerpo de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero