

UNA BREVE HISTORIA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN EN MATERIA DE AGUAS (*)

GONZALO CASTRO MARQUINA

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES.– II. DE LA LEY ORGÁNICA 8/1982 A LA LEY ORGÁNICA 5/2007.– III. EL «NUEVO» ARTÍCULO 72 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.– IV. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS VINCULADOS AL AGUA.– V. LA RESERVA HÍDRICA DE 6550 HM³.– VI. BALANCE GLOBAL.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: A raíz de la reciente aprobación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón y su impugnación por el Estado ante el Tribunal Constitucional, resulta de interés hacer un repaso de la realidad estatutaria que habilita, en teoría, su desarrollo.

Palabras clave: Estatuto de Autonomía de Aragón; los derechos al agua; distribución de competencias; reserva hídrica.

ABSTRACT: Following the recent approval of Law 10/2014, of 27 November, Water and Rivers of Aragon and his challenge to the state before the Constitutional Court, it is interesting to look back at the statutory reality that enables, theoretically, its development.

Key words: Statute of Autonomy of Aragón; rights to water; distribution of powers; water reserve.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

No hay duda de que el agua ha sido uno de los ejes fundamentales sobre los que ha pivotado la política aragonesa contemporánea. Aun cuando el debate en torno al agua no sigue tan candente como años atrás (1) —toque-

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 17 de mayo de 2016 y evaluado favorablemente para su publicación el 30 de mayo de 2016.

(1) La modificación del Plan Hidrológico Nacional (PHN) efectuada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, dio por cerrada en gran medida la polémica suscitada a causa de las previsiones trasvasistas contenidas dentro del PHN; sin perjuicio de que desde entonces se hayan producido fluctuaciones puntuales al alza, avivando temporalmente las brasas subsistentes. Un caso paradigmático fue el del llamado mini-trasvase a Barcelona, planteada por el Real

mos madera—, cuesta pensar en otra cuestión capaz de concitar un consenso parlamentario semejante al visto durante la tramitación en las Cortes de Aragón de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. De igual modo, no deja de ser digno de reseña que una de de las primeras actuaciones en el seno de la neonata XI legislatura, también una de las últimas ante la incapacidad para conformar Gobierno, fuera la presentación por ERC de una proposición no de ley solicitando la revisión del Plan Hidrológico del Ebro, con el objeto de aumentar los caudales ecológicos correspondientes al tramo final del Ebro; o que en esa misma votación la delegación aragonesa del PSOE rompiera la disciplina de partido y votara en contra de la susodicha proposición, en vez de abstenerse como el resto del grupo parlamentario socialista. Parece que si la guerra del agua duerme, su sueño es ligero.

Volviendo a posar el foco de atención en la Ley 10/2014, estamos ante una norma que ilustra de manera nítida la tendencia del legislador aragonés encaminada a una participación lo más intensa posible en la definición de la política de aguas. Empero, esta voluntad ha encontrado un techo de cristal muy bajo en el artículo 149.1.22 de la Constitución. Resulta llamativo el contraste que se aprecia entre el deseo de involucrarse activamente en la gestión del agua y las severas limitaciones que presenta el régimen competencial disponible (2). Como se expondrá en detalle más adelante, Aragón carece en sentido propio de competencias directas en materia de aguas, a pesar de la referencia del artículo 72 de la Ley 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Formalmente, no cabe calificar de inconstitucional esta previsión estatutaria, así lo señaló la STC 110/2011 (3), sin embargo,

Decreto-Ley 3/2008 de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. Actualmente, la preocupación por el agua en el seno de la sociedad aragonesa está más latente que vigente. Ello no significa que hayan desaparecido las raíces subyacentes en el conflicto, ni mucho menos, pero sí, en cambio, su vertiente como fenómeno político capaz de aglutinar masas. Quedan lejos las multitudinarias manifestaciones de principios del milenio. Aun así, resulta notorio constatar como durante la campaña de las pasadas elecciones autonómicas y también en la de las elecciones generales aparecieron varias declaraciones sondeando, una vez más, la posible interconexión de las cuencas hidrográficas. Estamos realmente ante un tema perenne, que se resiste a marcharse del todo de la política nacional.

(2) EMBID IRUJO, A. (2014: pp. 45 a 46). También Embid hace notar esta peculiaridad concomitante a la idiosincrasia política aragonesa, la cual convierte el agua en uno de los signos distintivos del Estatuto de Autonomía, aun siendo severamente restringido el margen de actuación puramente autonómico. En esa línea, el editorial firmado por Embid, Albiac y Torrejada para la obra «Gestión del agua en Aragón» reseña y subraya esta notable particularidad de la Comunidad en relación a su actividad legislativa.

(3) Cito textualmente: «En cuanto a la impugnación del encabezamiento del artículo 72.1, es claro que no puede prosperar, toda vez que la propia demanda admite la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias en el territorio de Aragón. Siendo ello así, presuoner como hace la demanda que la competencia asumida podría proyectarse sobre aguas

su alcance es extremadamente limitado, al comprender tan solo las cuencas endorreicas existentes en el territorio aragonés. Por consiguiente, si bien no podemos afirmar que sea una cláusula vacía por entero, al existir una realidad material sobre la que ésta se proyecta, su limitada entidad en contraste con el exceso verbal de su redacción no hace sino atestiguar la discordancia antes aludida. Aragón posee un profundo anhelo legislativo, frustrado por la propia realidad física de la Comunidad, que no cuenta con salidas al mar.

Ante las evidentes limitaciones que comporta el artículo 149.1.22 CE, la intervención autonómica en la política de aguas se ha encauzado indirectamente por medio de otras competencias conexas a la misma. Al hilo de esta cuestión merece la pena traer a colación las interesantes apreciaciones que ha realizado Victor Escartín Escude (4) acerca de las tensiones territoriales presentes en España, y en particular su idea del «periurbanismo estatal». Pese a carecer el Estado de competencias en urbanismo, partiendo de otros títulos, por ejemplo, aguas o medio ambiente, acaba estableciendo una serie de condicionantes previos que constriñen el margen de actuación real de las autonomías respecto al que en puridad se desprendería de la literalidad del artículo 148.1.3 CE. A la inversa, igualmente, encontramos fenómenos parecidos al periurbanismo estatal descrito por Escartín, sobre los que podemos extrapolar, *mutatis mutandi*, los mismos razonamientos. Cuando una Comunidad Autónoma no dispone del título competencial pertinente para sus objetivos propios, con todo puede incidir sobre él sirviéndose de otros que posean aspectos vinculados a éste. Es el caso particular de Aragón con el agua, donde las competencias en pesca, medio ambiente u ordenación al territorio, entre otras, han jugado un papel relevante a la hora de soslayar las barreras colocadas por el artículo 149.1.22 CE.

La necesidad es la madre de la invención. Aunque Lamarck no acertara al formular su teoría de la evolución, esto no significa que todo su trabajo fuera estéril. Al final, sin ser consciente de ello, resultó mejor sociólogo que biólogo. Las jirafas no estiraron sus cuellos para alcanzar las copas de los árboles, pero los seres humanos sí que construyeron escaleras para llegar a donde su estatura no les permitía. En lo que respecta a nuestra especie, la necesidad sí crea el órgano. Las herramientas surgen allí donde han de emplearse. Constituyen un claro ejemplo de lo expuesto los modernos sistemas de riego gota a gota, cuya invención original corresponde al ingeniero israelita Simja Blass. Simja desarrolló este sistema a finales de los años 50 y principios de los 60, en la región de Neguev, una zona árida del sur de Israel. No es extraño que por

intercomunitarias tiene, sin duda, un carácter preventivo que no se compecede con el alcance que deben tener las impugnaciones incluidas en un recurso de inconstitucionalidad, según ha quedado expuesto en el precedente fundamento jurídico tercero».

(4) ESCARTÍN ESCUDE, V. (2009) y ESCARTÍN ESCUDE, V. (2010).

razón de la escasa pluviometría y las condiciones extremas de su clima Israel abandere la utilización racional del agua (el grado de reutilización de las aguas alcanza hasta el 90%). Donde más escaso es el recurso, más valiosos es y mayores conflictos surgen en relación al mismo. Por ese motivo, España cuenta con una regulación del Derecho de aguas más profusa y sofisticada en comparación a la situación jurídica de otros estados vecinos, donde el recurso es más abundante y en consecuencia no se precisa de un cuerpo normativo que discipline su uso con tanto detalle (5).

Si la necesidad crea el órgano, la ausencia de competencia da luz a toda clase de variopintos ingenios jurídicos; algunos atinados, otros no tanto. La Ley 10/2014, en consonancia con la vieja querencia del legislador aragonés, apura al máximo la frontera constitucional en su intención de ir cuanto más lejos, mejor. Si esta ambición es desmedida y en su exceso ha roto el saco por quebrar el reparto de competencias constitucional, o por el contrario queda respetuosamente dentro de los linderos de la Constitución, es un interrogante que habrá de resolver el Tribunal Constitucional. El Gobierno de la Nación impugnó el pasado año la Ley. Entre tanto, el siguiente artículo busca contribuir al esclarecimiento de este «enigma» haciendo recapitulación de la historia del Estatuto de Autonomía de Aragón. Una comprensión adecuada de ella, a mi juicio, facilita la demarcación de las líneas rojas que señalan la competencia autonómica y por ende los límites al legislador aragonés. Nuestro Estatuto ya contiene en su articulado varios específicos para el mal de memoria (6); considérese este artículo uno más.

II. DE LA LEY ORGÁNICA 8/1982 A LA LEY ORGÁNICA 5/2007

Si observamos la evolución experimentada por el Estatuto de Autonomía de Aragón desde la redacción original de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, hasta la actual, otorgada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, podemos comprobar como la regulación de las principales competencias en materia de aguas apenas ha variado en el tiempo. Para corroborarlo basta comparar el texto del artículo 35.1.11 (7) de la LO 8/1982 con sus

(5) LÓPEZ RAMÓN, F. (2012: p. 209), GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (2009: p. 409) ; y FANLO LORAS, A. (2001: p. 13). Estos tres autores recuerdan la figura del jurista Jordana de Pozas, que destacó la correlación entre las instituciones y normas jurídicas relacionadas con el agua y la escasez del recurso. Cuanto más escaso es el recurso, más complejas, desarrolladas e incluso perfectas acostumbran a ser dichas normas e instituciones.

(6) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 72 a 74). Embid calificó la disposición adicional como un simple recordatorio de la resolución adoptada por las Cortes aragonesas.

(7) Este artículo 35.1.11 regulaba como competencia exclusiva de Aragón la referida a los proyectos, la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y

equivalentes después de las modificaciones introducidas por las reformas de 1994 y 1996, o con el vigente artículo 72 de la LO 5/2007.

La Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cambió ligeramente el enunciado del artículo al sustituir la expresión «territorio de Aragón», empleada en el amojonamiento de la competencia, por la de «ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»; suprimió la referencia a los aprovechamientos hidroeléctricos; e incluyó dentro de la competencia la concesión junto la ordenación de los recursos (8). A su vez, la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, se limitó a desplazar las competencias antes aludidas del apartado 11 al 16 del mismo artículo 35, dejando intacto por lo demás su contenido. En rigor hay que matizar esta afirmación previa; una parte del contenido gramatical sí que diverge respecto al del artículo 35.1.11 de la LO 6/1994: las diversas competencias previstas en el artículo se separan con puntos y comas en vez de puntos. Dice mucho este dato anecdótico del alcance real de las modificaciones. Las variaciones producidas entre las distintas versiones del Estatuto son insignificantes y ninguna de ellas posee auténtica trascendencia jurídica. La única que podría haber tenido cierta entidad en su momento era la desaparición de la mención expresa a los aprovechamientos hidroeléctricos; sin embargo, su ausencia fue efímera, limitándose al texto fruto de la reforma del año 1994. Además, incluso entonces era posible entender que los aprovechamientos hidroeléctricos estaban implícitos en el apartado 29 del artículo 35.1. Lo cierto es que en ese título acabaron recalando tras la reforma promovida por la LO 5/1996, concretamente en el apartado 18 del artículo 35.1 resultante a partir de esa reforma.

Dígase de paso, el legislador aragonés habría tenido sobrados motivos para llevar a cabo cambios más profundos respecto a la regulación primaria del artículo 35.1.11 por dos factores. Entre la LO 8/1982 y sus dos primeras reformas estatutarias se había aprobado la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y además el Tribunal Constitucional había dictado su crucial sentencia 227/1988, de 29 de noviembre. Confirmada la constitucionalidad del criterio por el que había apostado la Ley 29/1985, el principio de unidad de cuenca, lo más lógico hubiera sido acomodar al Estatuto a la nueva realidad jurídica

regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma, aguas minerales, termales y subterráneas. También incluía dentro del ámbito autonómico la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Aragón.

(8) Así quedó el artículo 35.1.11 tras los cambios operados: «Los proyectos, la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma. Aguas minerales, termales y subterráneas. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»

planteada. Este escenario jurídico suponía una sensible reducción del potencial que podía haber llegado a albergar el artículo 35.1.11, más tarde 35.1.16, del Estatuto de Autonomía si hubiera prosperado una interpretación distinta del artículo 149.1.22, por ejemplo, el sugerido por el Gobierno vasco en su recurso contra la Ley 29/1985, basado en los cursos fluviales aislados y no en la unidad de cuenca. En consecuencia, la dicción del Estatuto tornó en desmedida en parangón a la realidad material que podía abarcar.

En buena técnica legislativa, aunque la sustancia del artículo 35.1.11 / 35.1.16 soportara el canon de constitucionalidad (9), debería haberse intentando aproximarlos a su dimensión efectiva, prescindiendo de enunciados genéricos poco representativos de su virtualidad real. Naturalmente, esa generalidad en su amplitud comprende también el contenido auténtico y no meramente formal del precepto; estamos más bien ante una necesidad de concordancia, precisión y proporcionalidad en el lenguaje jurídico usado. Pensemos en un hipotético bosque habitado únicamente por águilas. Al decir que hay aves en el bosque, no incurrimos en ninguna mentira, a fin de cuentas las águilas lo son; empero, una persona que desconociera la zona se formaría una idea equivocada de los animales que viven en ella al escucharnos hablar en esos términos. Quizás, ni siquiera llegará a pensar en la posibilidad de que el bosque estuviera habitado por águilas. De la misma forma, cuando el Estatuto habla de la competencia sobre las aguas que discurran íntegramente por el territorio aragonés, la norma no está creando artificialmente una ficción solo sostenida por el papel, realmente hay cuencas endorreicas en Aragón; pero no tiene sentido acudir a una redacción idéntica o muy similar a la de las Comunidades Autónomas con salida al mar, siendo que sus respectivos regímenes de actuación van a diferir sensiblemente. Hay que tener presente que la identidad en cuanto al tenor literal no significa que hayan de desplegarse los mismos efectos en ambos casos; sin embargo, en un contexto, por desgracia, de fuerte competencia y rivalidad entre las Comunidades Autónomas no parece extraño que dependiendo del observador pueda interpretarse que el propósito subyacente es justo ése.

Lejos de acoger esta sugerencia, como he explicado, el sustrato del artículo 35.1.11 persistió en las sucesivas reformas estatutarias. Mas bien las modifica-

(9) En su momento, no llegó a plantearse recurso alguno contra el artículo 35.1.11 o contra el artículo 35.1.16 del Estatuto; sin embargo, ya que el artículo 72 de la vigente LO 5/2007 es en gran medida heredero de estos primeros, resulta posible extrapolar las conclusiones de la STC 110/2011. Constituye un principio asentado en Derecho que quien puede lo más, puede lo menos. En todo caso, las diferencias, de haberlas, irían al alza y no en retroceso del margen de disposición autonómico. Así pues, si el Tribunal Constitucional no encontró tacha de inconstitucionalidad al artículo 72, tampoco debería haberlo hecho en el caso de que hubiera llegado a examinar sus predecesores en el Estatuto.

ciones fueron en la dirección opuesta, ya que en su reiteración no hacían otra cosa sino recalcar la presunta tenencia de una competencia sobre la ordenación y concesión de las aguas que discurrieran íntegramente en el territorio de la comunidad; cuando estas concesiones, de llegar a darse, serían marginales, por circunscribirse a las escasas cuencas endorreicas de Aragón, que además coinciden con parajes protegidos por la normativa ambiental, convirtiéndolos en poco aptos para una explotación ordinaria. Debido a la facilidad con la que esta clase de enunciados provocan la interposición de recursos, sería aconsejable evitar estos problemas ab initio por medio de redacciones más honestas, que no dejarán lugar a la suspicacia. Y es que con demasiada frecuencia el Derecho se contagia de algunos vicios de la política, dando lugar a textos inflados por encima de sus posibilidades jurídicas, en aras de satisfacer fines ajenos al sistema normativo.

Mismamente, el Gobierno de La Rioja al impugnar ante el Tribunal Constitucional el artículo 72 de la LO 5/2007, era consciente de que no suponía un cambio en relación a las previsiones anteriores del Estatuto; la base en la que apoyaban sus pretensiones era justo el hecho de ese mantenimiento. Sospechaban que la continuidad, una vez aprobada la Ley 29/1985 y ratificados sus principios esenciales en consolidada y reiterada jurisprudencia constitucional, revelaba una actitud desafiante tendente al establecimiento de un nuevo criterio divergente, fundado en el fraccionamiento en la gestión de las cuencas intercomunitarias. De haber redactado el artículo con la franqueza y sinceridad convenientes, probablemente, el recurso no hubiera llegado siquiera a existir. Con carácter general deberían tomarse en consideración estas reflexiones para alcanzar una mejor praxis legislativa. El Derecho no es un lugar apropiado donde residenciar la retórica política o la poesía. El principal fin de las normas siempre ha de ser la aplicación de las mismas, en el grado en el que su naturaleza jurídica imponga.

Reanudando el análisis de la LO 6/1994 y la LO 5/1996, hay que resaltar que en paralelo a estas reformas discurría un acalorado debate sobre el anteproyecto del PHN, auspiciado por el entonces ministro Borrell (10). Si bien no llegó finalmente a materializarse, la controversia no quedó resuelta, más bien aplazada, enlazando con la polémica posterior que generaría la aprobación de

(10) A mero título ilustrativo, la obra *El agua a debate. Plan Hidrológico Nacional, Pacto del Agua y Trasvases* reproduce una serie de discusiones, en el marco de una jornadas universitarias de reflexión y debate, donde es posible observar cual era el estado de opinión del momento ante el PHN y la conflictividad entre los territorios implicados. Muchas de las voces críticas con el Plan Borrell consideraban que de haberse realizado, los ríos españoles hubieran acabado convertidos en una especie de sistema de cañerías, desvirtuando la esencia natural de los mismos. FANLO LORAS, A. (2007: pp. 317 y 318). En estas paginas, Fanlo da cuenta de los pilares del Plan Borrell, que proyectaba la conexión generalizada de las cuencas hidrológicas españolas, a través de una amplia red de trasvases por todo el territorio nacional.

la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Ante un contexto sociopolítico como el descrito, sorprende la quietud del legislador aragonés, tan preocupado por el agua, que apenas alteró las disposiciones genuinas del Estatuto en la materia. A mayor abundamiento, los cambios introducidos no se orientaron, algo que si sucedería con la LO 5/2007, a salvaguardar frente a potenciales trasvases, aunque fuera forma simbólica, los tramos aragoneses de las cuencas de las que forma parte la Comunidad. A efectos del Estatuto cabe decir que la agitada actividad política no tuvo ningún trasunto en el mismo. Como quien oye llover. Al margen de posibles explicaciones políticas a este comportamiento, véase, el conspicuo Pacto del Agua, hay un porqué jurídico que se entenderá mejor al diseccionar el artículo 72 de la LO 5/2007, que por primera vez en la historia estatutaria dota al agua de un precepto propio y autónomo respecto al listado de las demás competencias.

III. EL «NUEVO» ARTÍCULO 72 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En esencia, el artículo 72 de la LO 5/2007 no se desmarca de la trayectoria previa y guarda importantes similitudes con los preceptos ya escrutados. Con alguna salvedad (11), eso sí, no menor, el artículo no trajo consigo grandes innovaciones que alteraran las bases asentadas por sus precedentes normativos. La prueba más contundente de esta falta de novedad la constituye el hecho de que la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (12) (hasta la irrupción de la Ley 10/2014 la

(11) El apartado 2 reconoce como potestad autonómica el ejercicio de las facultades de policía sobre el dominio público hidráulico, y el apartado 3 nuevas formas de colaboración interadministrativa inéditas en el texto primigenio del Estatuto. Tal vez, esta última sea la más significativa de las novedades a tenor de la STC 13/2015, de 5 febrero, que declaró nulas varias disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, al no haberse recabado el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma.

(12) SETUÁIN MENDIA, B. (2002: pp. 189 a 223) y SETUÁIN MENDIA, B. (2007: pp. 884 a 889). El supuesto del saneamiento es un claro exponente, a la inversa, de la idea del «periurbanismo», desarrollada por Escartín Escude. Comunidades Autónomas como Aragón, que carecen de competencias directas significativas sobre el medio hídrico, aprovechan la competencia autonómica relativa al establecimiento de medidas adicionales en materia de protección del medio ambiente para dictar normas sobre el saneamiento de las aguas. De ese modo, compensan sus menores facultades en aguas y pueden llegar a desplegar relevante funciones tuitivas sobre el agua. DELGADO PIQUERAS, F. (1992: pp. 127 y 128). Delgado destacó la imbricación del medio ambiente en la nueva legislación de aguas surgida a raíz de la Ley de 1985. La transversalidad y ubicuidad, utilizando la terminología de Martín Mateo, del medio ambiente hacen más porosas determinadas fronteras competenciales, que en ausencia del título ambiental podrían ser campos prácticamente vedados a las Comunidades Autónomas. Resulta palmario que la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección es la razón de la existencia de leyes como la Ley 6/2001, 17 de mayo, de Ordenación y

norma más importante del ordenamiento jurídico aragonés relacionada con el agua), fuera aprobada con carácter previo a la entrada en vigor de la LO 5/2007. Con más razón, una vez comprobado que las leyes 9/2007, de 29 de diciembre, 6/2008, de 19 de diciembre y 10/2008, de 29 de diciembre (de todas las normas aragonesas que han afectado a la Ley 6/2001, éstas son las próximas a la reforma estatutaria del año 2007), no incidieron en aspectos competenciales.

Podría aducirse que el legislador aragonés en realidad estaba esperando a que el Tribunal Constitucional clarificara la constitucionalidad de los preceptos estatutarios impugnados; sin embargo, dictada la STC 110/2010 que resolvió dicha cuestión, tampoco las ulteriores modificaciones de la Ley 6/2001 estuvieron orientadas a profundizar en el posible abanico de competencias aragonesas. Los cambios impulsados desde las leyes 3/2012, de 8 de marzo, 6/2012, de 21 de junio y 10/2012 de 27 de diciembre, y 2/2014, de 23 de enero, se atuvieron principalmente al régimen del canon de saneamiento, hoy denominado impuesto sobre la contaminación de las aguas. Haciendo epitome de todo lo dicho, si la principal norma aragonesa en materia de aguas permaneció impertérrita ante la reforma del 2007, no es porque faltara voluntad —la existencia de la misma esta fuera de dudas— sino sencillamente porque no podía irse mucho más lejos de lo que ya se había ido. Conforme vayamos desgranando poco a poco la sustancia del artículo 72 y del resto de disposiciones estatutarias relacionadas con él, este aserto quedará verificado con mayor contundencia.

A pesar de que el Tribunal Constitucional dejó un resquicio abierto en su STC 227/1988 en favor de interpretaciones alternativas al principio de la unidad de cuenca, esta apertura es más teórica que real, especialmente cuando hablamos de modelos de gestión territorializada. Dicha sentencia, en su fundamento jurídico 13, establece las dos condiciones que ha de cumplir cualquier eventual criterio distributivo en materia de aguas: el respeto al principio de solidaridad (13), expresamente contemplado en el artículo 2 CE, y el

Participación en la Gestión del Agua en Aragón o la la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, aunque esta última al menos formalmente intente sentar sus bases más allá del saneamiento.

(13) No obstante, en relación a los trasvases es importante reseñar que la solidaridad territorial que sirve de guía al Tribunal Constitucional en su labor de exégesis se refiere más bien a la solidaridad entre los territorios por los que discurre la cuenca, no a una hipotética solidaridad entre las cuencas deficitarias y las excedentarias, conceptos ya de por sí cuestionables y que poseen cierto sesgo en su propia génesis. CABEZAS CALVO-RUBIO, F. (2006: pp. 175-177). El concepto de «aguas sobrantes» viene referido al agua no asignada ni requerida por ningún uso, que está en el sistema una vez satisfechas sus necesidades ambientales y una vez atendidos sin limitaciones los suministros de todas las demandas del sistema. A pesar de la inclusión de la cobertura de las exigencias ambientales como requisito necesario para con-

cumplimiento de las exigencias derivadas del artículo 45.2 CE, que demandan una utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La satisfacción de estos dos mandatos es condición sine qua non para afirmar la constitucionalidad de otras lecturas potenciales del artículo 149.1.22 CE. Estos dos parámetros interpretativos deben complementarse con criterios lógicos, técnicos y de experiencia.

Algunos autores como FANLO LORAS (14), GARRORENA MORALES o LÓPEZ MENUDO (15) cuestionan la viabilidad de esas interpretaciones alternativas al principio de unidad de cuenca al considerar que no son capaces de dar satisfacción a los requisitos del Tribunal Constitucional; naturalmente también existen otras voces que se posicionan en sentido contrario (16). Sea como fuere,

siderar como sobrante un agua, la idea es eminentemente productivista y antropocéntrica, lo cual se cohonesto mal con los nuevos valores que van impregnando el Derecho ambiental. Las necesidades del entorno humano por las que discurre la cuenca son variables y desconectadas de la propia esencia natural de la misma. En ese sentido, durante las jornadas universitarias antes mencionadas Manuel Díaz Marta expuso lo siguiente: «los opositores a aquél trasvase manteníamos ya entonces que el agua que fluye por un río no puede considerarse sobrante o excedentaria, pues cumple un papel importante en el equilibrio de la Naturaleza e influye decisivamente en la economía y calidad de vida de los habitantes de sus cuencas». También, Francisco Díez Pineda se expresó en términos semejantes a los de Díaz Marta al decir que «el Plan Hidrológico Nacional parte de la aceptación de unos criterios hidrológicos que desde el punto de vista de la ecología científica son tan novedosos como insostenibles. Me refiero a conceptos tales como el de cuencas excedentarias, es decir, cuencas a las que les sobra agua; cuencas deficitarias, demandas de agua, ríos que tiran sus aguas al mar, etc.». Gráficamente, Pedro Arrojo «Aquí estamos hablando de que es un lujo que los ríos en un país como el nuestro sigan tirando sus aguas al mar, mientras que desde otros foros internacionales estamos debatiéndonos por salvar el Mediterráneo, su fauna y sus playas, tras haber caído de pronto en la cuenta de que en el Mediterráneo tienen que desembocar sus ríos, y lo tienen que hacer dentro de unas condiciones mínimas de caudales, de libertad y calidad». El tiempo transcurrido en conexión con el mayor grado de conocimiento científico lejos de restar valor a estas opiniones, las han reforzado. Asimismo, la protección del medio ambiente aparece en la misma génesis del reparto de la competencia de aguas y se prolonga al resto de cuestiones relativas a su gestión. El artículo 45.2 CE junto a las normas que han desarrollado este principio rector constituyen una condición insoslayable a la hora de planificar cualquier trasvase y no pueden ignorarse so pretexto de atender la solidaridad entre territorios, máxime cuando las afecciones ambientales de obras semejantes son enormes por regla general y desaconsejan emprenderlos existiendo otras opciones menos agresivas.

(14) FANLO LORAS, A. (2007: p. 99). Textualmente, «ello supone la quiebra del actual modelo organizativo asentado sobre el principio constitucional de gestión por cuencas hidrográficas, expresamente ratificado por el Tribunal Constitucional como la única forma posible de interpretar el reparto de competencias derivado del artículo 149,1.22º CE».

(15) LÓPEZ MENUDO, F. (2008: pp. 53 a 55).

(16) DELGADO PIQUERAS, F. (2007: p. 185). En ese sentido, «la indagación se centrará en nuestro propio Ordenamiento, un modelo organizativo que no es obviamente el único posible pero sí el más recomendado por todos los organismos internacionales y, en especial, por la

existan o no alternativas factibles al principio de unidad de cuenca, parece complicado llegar a conciliar la territorialización de los recursos hidrológicos con el principio de solidaridad. La solidaridad demanda un enfoque global y panorámico que tenga en cuenta los derechos de todas las zonas que recorre la cuenca hidrográfica, al existir una relación de interdependencia entre los consumos y aprovechamientos de todas ellas. Toda concesión conlleva un coste de oportunidad ante el carácter limitado de los recursos. Si se beneficia a alguien, inevitablemente se perjudica a otro. Por consiguiente, de haber realmente otros criterios viables, en todo caso no serían aquellos que abogan por el fraccionamiento de las cuencas.

Una gestión dividida propiciaría que cada uno de los organismos directores atendiera prioritariamente las necesidades de su porción controlada, sin valorar plenamente las repercusiones sobre el resto. Incluso si tuviera la voluntad de coordinarse con el resto de gestores, requeriría una colaboración muy intensa. Por ejemplo, la cuenca hidrográfica del Ebro discurre por nueve comunidades autónomas (Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja, País Vasco, Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña), correlativamente ello implicaría en un modelo fragmentado la presencia de al menos nueve organismos. Tal multiplicidad de autoridades ni siquiera garantiza una mejor defensa de los intereses autonómicos ante escenarios como los descritos en el dilema del prisionero o la tragedia de los bienes comunes. El interés simultáneo por maximizar el aprovechamiento particular en el plano más inmediato pondría en peligro el aprovechamiento a medio y largo plazo, incluso quizás el del corto dada la profunda interdependencia de los diferentes tramos que conforman una cuenca. En palabras de Delgado Piqueras las cuencas obedecen a una ley la natural, la de la gravedad, que no puede derogar ningún parlamento (17). Cuanto sucede a lo largo de la cuenca tiene repercusiones sobre el resto de ella y eso es algo que ninguna norma podrá cambiar.

Directiva marco del agua». También, EMBID IRUJO, A. (2007a: p. 16). CARO-PATÓN CARMONA, I. y FRANK MACERA, B. (2002: pp. 102 y ss.). Esta obra se encuadra en el periodo de «entreguerras» que separa las dos etapas de inseguridad que atravesó la distribución de competencias de materia de agua, de ahí su interés al reflejar el estado de la cuestión de la doctrina tras haber superado ese primer momento de incertidumbre. Como se indica en ella, la delimitación del ámbito competencial en materia de aguas había perdido interés por la jurisprudencia constitucional y su profuso y riguroso estudio doctrinal. Capta muy bien el agotamiento que experimentaba la temática y que se ve reavivada con la tercera fase de reformas estatutarias. Caro fue una de las voces que abogaba por el abandono del principio de unidad de cuenca y que algunos creyeron ver reflejada en esa generación de nuevos estatutos. Quién sabe si no estamos ante un segundo periodo de entreguerras; la calma que preceda a una nueva tormenta que vuelva a agitar el panorama competencial de las aguas.

(17) DELGADO PIQUERAS, F. (2007: p. 187).

El *impasse* que abrieron las diversas reformas estatutarias se basaba únicamente en la incertidumbre de si el Tribunal Constitucional variaría o no su postura, desde la manifestada con anterioridad la respuesta era obvia, quedando resuelto el interrogante con las sentencias 247/2007, 31/2010, 32/2011, 110/2011 del TC en un sentido favorable al mantenimiento del criterio preexistente. En lo fundamental, el haz competencial ni disminuyó ni aumentó; continuó rigiéndose por lo manifestado en la STC 227/1988. Después de todo, el riesgo de quiebra del principio de unidad de cuenca quedó en un largo viaje de 360 grados.

De la letra A del apartado 1 del artículo 72 no hay nada destacable que reseñar. Aun a riesgo de sonar reiterativo, a grandes rasgos la letra A es una mera transcripción del contenido de los viejos artículos 35.1.11 o 35.1.16 al texto del actual Estatuto. El que fuera objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional ni desvirtúa esta aseveración ni ha de despistarnos (18). El propio recurrente admitía en su escrito que la regulación estatutaria aragonesa ya había contemplado anteriormente disposiciones en el mismo sentido que el nuevo artículo 72.1.A (19). A buen seguro, la preocupación latente en el recurso no se debía tanto al apartado considerado aisladamente, sino por su eventual utilización en comunión con otras partes del Estatuto desde una interpretación rupturista con los criterios fijados en la doctrina constitucional. A fin de cuentas, la LO 5/2007 incluía entre sus novedades un amplio elenco de derechos vinculados al agua (art. 19) o la plasmación de la reserva hídrica del Pacto del Agua (disposición adicional quinta) en el Estatuto. Desde su punto de vista, no cabía descartar la posibilidad de que Aragón se convirtiera en epígono de la estela trazada por otras Comunidades como Andalucía o Castilla y León, y, tomando como base las nuevas referencias estatutarias, intentara redefinir unilateralmente su marco de actuación dentro de la política de aguas. No obstante, recurrir de forma cautelar un artículo cuyo contenido en el pasado no había entrado en colisión con la Constitución, por la expectativa de que

(18) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 28-29). EMBID resalta como los Estatutos de Autonomía genuinos ya contenían previsiones sobre las aguas en términos de exclusividad semejantes a los posteriormente planteados con la tercera oleada de reformas estatutarias; y, sin embargo, no fueron objeto de impugnaciones hasta esa tercera fase. Lo que hasta entonces había sido leído desde una interpretación conforme a la Constitución, en cambio, pasó a suscitar en esta última ocasión mayor grado de recelo entre las diferentes autonomías. Esa desconfianza mutua derivó en el cruce de recursos de inconstitucionalidad, incluso por aquello que había interiorizado el recurrente en su propio Estatuto.

(19) Recojo textualmente: «a pesar de que esta circunstancia ya se daba en el artículo 35.1.11 EAAr en su versión originaria de 1982, sin que ello haya impedido reconocer la competencia del Estado, en aplicación del artículo 149.1.22 CE y del principio de interpretación conforme, el escrito considera que tras casi treinta años de andadura constitucional, por rigor y seguridad jurídica, no parece razonable ni admisible colmar de normas vacías de contenido los textos estatutarios que delimitan los poderes».

lleguen a hacerlo ulteriores leyes de desarrollo, no se adecua a la pauta marcada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia.

Hay que tener en consideración que en virtud del principio de conservación «sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma» (20) y salvo, que resulte textualmente imposible, debe presumirse la voluntad del legislador, tanto estatal como autonómico, de respetar el orden constitucional vigente (21). Con más razón, «será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución. De este modo, cuando son admisibles dos interpretaciones de un mismo precepto legal y una es ajustada al bloque de la constitucionalidad y la otra resulta disconforme con éste, debe adoptarse la primera, en tanto que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la inconstitucionalidad de aquéllos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo otra interpretación» (22). A colación de todo ello, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que el recurso de inconstitucionalidad no ha de utilizarse de forma preventiva ante el riesgo de eventuales interpretaciones contrarias a la Constitución (23).

Pese a lo dicho, no sería justo tildar de absurdos gran parte de los argumentos esgrimidos en el recurso planteado por el Gobierno de La Rioja. Especialmente, aquellos acerca de la conveniencia de dotar al Estatuto de una mejor redacción, acorde con la auténtica relevancia de las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, más bien escasa o nimia. Con todo, si en el propio recurso se admite la existencia de cuencas endorreicas dentro del territorio, ya esta indicando con ello una interpretación viable y concordante respecto al texto constitucional, por más que pueda considerarse sobredimensionada la redacción del precepto para realidad a la que en verdad se refiere. Igualmente, si alarmaba a La Rioja la posibilidad de que Aragón dictara en un futuro normas de desarrollo que contravinieran la división competencial constitucional, lo que

(20) Véase, al respecto, las SSTC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8; y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6.

(21) En ese sentido, las SSTC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; 179/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 9.

(22) Estas consideraciones son extraídas de las SSTC 6/1996, de 30 de abril, FJ 5, o 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5 y 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1; y 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5.

(23) Pueden destacarse, entre otras, las sentencias del TC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 253/2000, de 5 de octubre, FJ 5; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4.

debería haber recurrido son esas normas y no el Estatuto bajo el temor de que fuera usado como pretexto, coartada o patente de corso. Seguramente, hubiera sido más adecuado otro texto alternativo, lo cual no obsta para censurar el modo de ventilar esta discrepancia. Con demasiada frecuencia se ha abusado del recurso ante el Tribunal Constitucional en casos donde realmente no era necesario o la respuesta ya era conocida de antemano y no existía voluntad rebelde por la parte recurrida. Esta circunstancia ha coadyuvado al enrarecimiento del clima en las relaciones entre las distintas autonomías o de éstas con el Estado. En cualquier caso, dejando a un lado estas reflexiones, todo lo expuesto pone patente la ya reseñada falta de originalidad del apartado A del artículo 72.1 de la LO 5/2007. Nos hallamos ante una excepción de las palabras de Heráclito; en materia de aguas Aragón ha estado bañándose una y otra vez en el mismo río, por haber permanecido invariado el criterio distributivo de la competencia desde su establecimiento.

Históricamente, el modelo español de la Administración del agua se ha caracterizado, a excepción de momentos muy puntuales, por separar las funciones soberanas del agua, identificadas esencialmente en la ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, de lo que genéricamente podríamos denominar como obras hidráulicas. Podemos captar con claridad dicha dualidad en el periodo previo a la aprobación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; la organización diárquica de las comisarías de aguas y las confederaciones hidrográficas plasmaba con nitidez la división de tareas imperante en la idiosincrasia administrativa española. En cierto modo, podemos decir que la Constitución se hizo eco de esta inercia tradicional al establecer criterios divergentes en relación al reparto de competencias de aguas. El artículo 149.1.22 de la CE, correspondiente a la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, se apoya en un criterio territorial, en función de si la cuenca rebasa o no los límites de una Comunidad Autónoma, mientras que el juego de los artículos 148.1.4, 148.1.10 y 149.1.24 gravita alrededor del concepto de interés. Si la obra reviste de interés general o afecta a más de una Comunidad Autónoma se atribuye al Estado su competencia; a sensu contrario, si la obra únicamente tiene interés autonómico y afecta a una sola Comunidad Autónoma la competencia corresponde a la Comunidad que ostenta dicho interés. A efectos de determinar el tipo de interés de las obras es indiferente si las aguas afectadas se califican como intracomunitarias o intercomunitarias, son otros los parámetros desde los que se evalúa la hipotética presencia de un interés general en la realización de la obra. De ese manera, es posible catalogar como obra de interés general una que se realice en el seno de una cuenca intracomunitaria; en sentido inverso, una obra realizada dentro de una cuenca intercomunitaria puede ser considerada aun así de interés autonómico siempre que no reúna los atributos propios de una obra de interés general.

Eso sí, en aras de garantizar una mayor armonía en el ejercicio de competencias interdependientes, el artículo 123.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas sujeta la construcción de nuevas obras hidráulicas que comporten la concesión de nuevos usos del agua a la previa obtención o declaración de la correspondiente concesión, autorización o reserva demanial, salvo en el caso de declaración de emergencia o de situaciones hidrológicas extremas (24). Así pues, la competencia de ordenación y concesión de los recursos es lógico que tenga una prevalencia cronológica en relación a la correspondiente a obras hidráulicas, pues estas siempre van ser instrumentales y estar condicionadas a la disponibilidad efectiva de los recursos. Con este artículo pretendía atajarse la mala praxis de primero disparar y luego preguntar, ir a hechos consumados que impidieran ex post negar la concesión de nuevos recursos en la medida en que ya se había construido la infraestructura hidráulica y llegados a ese punto ya no podía permitirse que quedara desperdiciada (25).

Aunque no existe una referencia expresa a las obras hidráulicas en la Constitución, a mi parecer, es posible subsumirlas dentro de los títulos competencias relativos a las obras públicas. La obra hidráulica no sería sino una especie dentro del género de la obra pública. Naturalmente, la esfera primordial de esas competencias serían las obras hidráulicas de titularidad pública y no las de titularidad privada, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 123 y 124 del Texto Refundido de la Ley de Agua. No comparto el punto de vista de Ezquerria Huerva (26), opuesto al encaje pleno de la competencia de obras hidráulicas en los preceptos constitucionales atinentes a la obra pública. Ezquerria aduce la indiscutible relación de instrumentalidad (27) inherente a las obras hidráulicas para defender la absorción de la competencia en la multiplicidad de títulos relativos a la actividad principal que beneficia la obra; empero, las obras públicas también son un medio para el desarrollo de un ulterior fin, su realización siempre aparece subordinada a la consecución de otro objetivo por lo que no puede considerarse un fin en sí mismo, aunque a veces lo parezca.

Tanto en el concepto tradicional de obra pública como en su noción más moderna, el sentido teleológico de la obra aparece configurado como una de sus notas definitorias. Si disociar la obra hidráulica de la competencia que motiva su construcción puede condicionar, impedir o vaciar la competencia, habría de predicarse lo mismo con las obras públicas. Una obra pública de interés general puede resultar esencial para el desenvolvimiento de las actividades de una Comunidad Autónoma y ello no es óbice para que el Estado

(24) EZQUERRA HUERVA, A. (2007: pp. 716 a 718).

(25) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (2000: pp. 70 y ss.).

(26) EZQUERRA HUERVA, A. (2007: pp. 714 y ss.).

(27) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (2000: p. 70)

sea formalmente el competente. Más claramente, si hemos afirmado antes que había una obra hidráulica de interés general en una cuenca intracomunitaria, realidad jurídica reconocida en el mismo Texto Refundido de la Ley de Aguas, artículo 124.1, la inmisión en la cuenca intracomunitaria sería evidente. Éste argumento de operatividad si bien posee cierta lógica, que no cabe negar, es poco consistente en el fondo. Desde la distinción entre interés general e interés autonómico, bien aplicada, es posible un correcto desarrollo de las competencias principales a las que sirve de instrumento la obra.

A la vista de todo, los artículos 148.1.10 y 149.1.22 de la CE han de abordarse de forma independiente, sin pretender encontrar un nexo de unión entre ambos. Inicialmente, el artículo 148.1.10 podía contribuir a la bruma que rodeaba al 149.1.22, pero clarificado este último por la jurisprudencia constitucional, no hay que dotar de mayor transcendencia al empleo de reglas diferentes en la distribución las competencias estatales y autonómicas en sus respectivas materias relativas al agua. Por las razones que estimará oportunas, el legislador constitucional decidió recurrir a dos normas asimétricas, el artículo 148.1.10 y 149.1.22, para la fijación de dos competencias íntimamente ligadas en el marco común del agua. Formaba parte de su albedrío disponerlo de ese modo, de la misma manera que las aguas minerales y termales podían haberse integrado en el artículo 149.1.22 CE o en el 149.1.25 CE en vez de constituirse como una competencia autónoma de titularidad autonómica, valga la redundancia. De lege ferenda o desde una perspectiva crítica sería posible cuestionar la conveniencia de un modelo competencial como ese, que apuesta por pautas distributivas diferentes en materias muy conexas, pero de lege lata no entraña mayor complicación que esa, visto además que viene ya arrastrado de largo (28).

Aunque efectivamente no existe un precepto específico en la Constitución de obras hidráulicas, los Estatutos de Autonomía si que lo han singularizado. Particularmente, el Estatuto de Autonomía de Aragón lo recoge en el artículo 72.1.A ahora analizado. El precepto en ese aspecto merece un juicio negativo, si tenemos en cuenta que el espíritu de la última edición del Estatuto aragonés era aspirar alcanzar el máximo competencial en aguas, techo contra el que ya había chocado a grandes rasgos en anteriores versiones del Estatuto. Por la forma en que se ha redactado da la sensación de que Aragón sólo ostenta la competencia sobre las obras hidráulicas cuando estas se realizan en las aguas interiores de Aragón. A la postre, ante una existencia testimonial de cuencas intracomunitarias aragonesas, la virtualidad del precepto es nula o prácticamente nula. Ya apuntábamos al principio la asimetría existente entre los criterios del artículo 148.1.4, 148.1.10, 149.1.22 y 149.1.24 de la CE, algo

(28) EMBID IRUJO, A. (1995: pp. 46-49).

que hubiera obligado a desglosar el apartado 1 del artículo 72 del Estatuto de Aragón en varios apartados. Al anteceder la siguiente frase «corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia», se crea una doble exigencia para la asunción de las obras hidráulicas ausente en el texto constitucional. El último párrafo corrige parcialmente este problema al declarar la competencia exclusiva de Aragón de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma. Una redundancia, pues las obras enumeradas son consideradas obras hidráulicas, pero lo que sería a priori un defecto acaba solventando otro defecto anterior. No deja de tener un cariz irónico que la torpeza o descuido del legislador se resuelva por otro error. Aun así, también el artículo 71.1.11 del Estatuto hubiera podido solventar la confusión. El artículo 71.1.11 proclama la competencia de Aragón en la planificación, ejecución y gestión de las obras públicas que no tengan calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma. Siendo que las obras hidráulicas son obras públicas podría haberse considerado subsumidas en éste precepto estatutario, evitando la aparente limitación, fruto de una mala redacción, del artículo 72.1.A del Estatuto.

Además de los títulos de atribución directos, el apartado 2 del artículo 72 del Estatuto reproduce la posibilidad, contemplada en el artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, de ejecutar y explotar las obras de interés general de competencia estatal mediante convenio; una manifestación o materialización del principio general de cooperación que debe imprimir las relaciones entre el Estado y las Autonomías. A mayor abundamiento, Aragón tiene otro camino para intervenir en las obras de interés en general incluso sin convenio. El artículo 124.1 prevé dos opciones a la hora de gestionar las obras hidráulicas de interés general: o bien son asumidas directamente por los órganos competentes del ministerio que tenga atribuidas las competencias de medio ambiente o por la correspondiente confederación hidrográfica. Al encuadrarse Aragón dentro de las confederaciones hidrográficas del Ebro, el Júcar y el Tajo, por medio de la representación que le asigna el Texto Refundido de la Ley de Aguas, cuando la gestión de la obra sea encomendada a alguna de estas tres confederaciones, Aragón dispondrá de una plétora de mecanismos para poder influir en ella. Estos recursos derivados de la participación en las confederaciones hidrográficas por supuesto no ofrecen un control equiparable al que pueda poseer Aragón respecto a las obras de interés autonómico o las obras de interés general transferidas por convenio, pero algo siempre es más que nada.

En cuanto al apartado B del artículo 72.1, se trata de una especificación de las competencias en medio ambiente y espacios naturales protegidos, de la misma forma que el apartado E entronca tanto con la competencia de agri-

cultura como con la relativa a los regadíos de interés autonómico, prevista en el artículo 148.1.10 CE. Las competencias sobre agricultura y los regadíos ya aparecían contempladas en la versión inicial del Estatuto del año 82, artículos 35.1.18 y 35.1.11, y las de medio ambiente fueron asumidas a partir de la reforma del año 94, en el artículo 36.1.6 del Estatuto.

A su vez, el apartado C del precepto podría haber figurado desde la redacción originaria del Estatuto. Con motivo del recurso contra el artículo 56 de la Ley 29/1985, el Tribunal Constitucional señaló la adopción de medidas de emergencia como parte del contenido de la competencia autonómica sobre cuencas intracomunitarias. Las sentencias posteriores (31/2010, 49/2010 y 110/2010) no han modificado este pronunciamiento. Cuestión distinta es la virtualidad real de esta atribución estatutaria. A tenor de la especial naturaleza de las cuencas endorreicas aragonesas, las medidas de emergencia que fuera preciso adoptar seguramente estarían más justificadas en virtud del título de medio ambiente y no desde el de aguas. Si el artículo 72.1.C hubiera omitido la referencia finalista de las medidas, el restablecimiento y garantía del consumo, podría plantearse una dualidad competencial, pero con esa redacción en puridad se está negando la eficacia práctica de la competencia. En caso de sequía, si, por ejemplo, la Laguna de Gallocanta padeciera estragos a causa de ella, las actuaciones autonómicas irían encaminadas a preservar el valor ecológico de la reserva natural y no a utilizar su agua para el consumo de las poblaciones. Pese a que el componente ambiental ya forma parte indisoluble del Derecho de Aguas desde la aprobación de la Constitución, en especial desde la entrada en vigor de la Directiva Marco del Agua, en el caso aragonés la dimensión ambiental de las cuencas endorreicas absorbe el resto de prismas, por mucho que la redacción no haga notar esta particularidad.

El apartado D del artículo 72.1 constituye una opción de Aragón para afrontar el ejercicio de sus competencias, no una competencia en sí misma. La creación de una administración hidráulica es una elección del legislador y del ejecutivo de Aragón, no una imposición de obligado cumplimiento. De la misma manera que decidió contar con el Instituto Aragonés del Agua (IAA), podría haber confiado algunas de sus funciones al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), en la medida en que la competencia en saneamiento y depuración provienen de la de medio ambiente (29). De hecho, originalmente la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón preveía la creación de una Junta de Saneamiento a la cual encomendar las tareas de saneamiento y depuración fijadas por la Ley, y de forma transitoria, mientras se constitu-

(29) SETUÁIN MENDIA, B. (2002: pp. 189 a 223) y SETUÁIN MENDIA, B. (2007: pp. 884 a 889)

yera efectivamente la Junta de Saneamiento, el ejercicio de las competencias quedaba en manos de la Dirección General del Agua. A pesar de que la Dirección General del Agua y la Junta de Saneamiento fueron suprimidas con la Ley 6/2001 (30), su existencia pasada demostraba que otra Administración es factible. Actualmente, las Cortes de Aragón debaten la supresión de la Instituto Aragonés del Agua y la asunción de sus atribuciones por una dirección general adscrita dentro de la Consejería de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, acontecimiento que confirma el aserto anterior.

El establecimiento de entidades de Derecho público, como el Instituto Aragonés del Agua o la Junta de Explotación (31), trae causa del extendido fenómeno de la Administración Instrumental o Institucional y la huida del Derecho administrativo; una huida que lleva consigo ciertas contrapartidas no siempre ponderadas adecuadamente por sus promotores (32), que tienden a pensar más en el aligeramiento de los procedimientos y garantías. Con independencia del juicio positivo o negativo que merezca la huida del Derecho Administrativo, siempre habrá que valorar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto. Nada obliga a acudir a estas formulas de forma imperativa, simplemente constituyen una alternativa más a disposición de las Administraciones Públicas. Aragón ha hecho uso de ella constituyendo el Instituto Aragonés del Agua, una entidad más ambiciosa de lo que cabría esperar en una Comunidad Autónoma carente de competencias directas en agua, reflejo de la honda preocupación de Aragón por el agua. Empero, reiterando lo dicho, podía no haberlo hecho y ahora, si se confirma lo anunciado, va a desandar ese camino.

(30) Véase, la Disposición Adicional Primera, apartado segundo, de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.

(31) El preámbulo de la Ley 9/1997 justificaba su creación en los siguientes términos: «se acude a esta figura por pensar que reúne en sí misma las necesarias condiciones de flexibilidad y agilidad, por un lado, y de garantías jurídicas por otro. Ninguna potestad típica del poder público se hurta a la aplicación del Derecho administrativo y al correspondiente control por la jurisdicción contencioso-administrativa, pero, por contra, se crea un instrumento apropiado para la gestión de un régimen económico-financiero complejo y para facilitar las necesarias relaciones de cooperación con los distintos municipios de la Comunidad Autónoma».

(32) A modo de excursus, resultan destacables los problemas con los que se encontró el IAA con relación a su régimen de contratación pública. El Informe 24/2008, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, concluyó que el IAA tenía la consideración de ente del sector público, poder adjudicador que no es Administración Pública, siendo el régimen jurídico de sus contratos por tanto privado y no administrativo. No ostentar la condición de contratos administrativos llevaba aparejada la pérdida de las potestades desorbitadas de la Administración, así que se aprobó una norma *ad hoc* para sujetar al IAA al régimen de contratación de las administraciones públicas. Dicha norma fue la Ley 6/2008, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en lo que se refiere a la consideración del Instituto Aragonés de Agua como Administración Pública a los efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación del sector público.

Por otro lado, aunque el nombre puede inducir a una impresión equivocada, su misión principal hasta la Ley 10/2014 enraizaba con las competencias medio ambientales y de obras hidráulicas de Aragón. La Ley 10/2014 aspira a, o mejor dicho aspiraba, darle un impulso mayor y convertirla verdaderamente en la Administración Hidráulica de Aragón. Por consiguiente, Aragón se autootorga en el Estatuto la competencia de algo que ha decidido crear para gestionar sus competencias, un IAA equivalente al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, el Instituto Aragonés de Juventud o el INAGA, que en cambio carecen de un engarce en el Estatuto distinto al de la propia competencia autonómica. Probablemente, el margen de maniobra más limitado de Aragón en aguas lleva a engrosar el precepto con algunas referencias que si bien no son inconstitucionales, podrían no haberse incluido sin que el ordenamiento notara la diferencia. La fundación de la Administración Hidráulica de Aragón precede a su incorporación expresa en el Estatuto, poco cabe añadir ante un hecho tan elocuente por sí mismo.

A modo de observación, hacer notar que dada la voluntad de configurar el artículo 72 como un precepto que reúna las principales capacidades de intervención de Aragón en el agua, hubiera sido lógico incluir la pesca en este listado. Es llamativo como la competencia de pesca ha desplegado una virtualidad bastante amplia a la hora de condicionar la gestión del agua través de la fijación de caudales u otras técnicas, si bien no todas ellas se han reputado válidas constitucionalmente (33). Una ocasión más donde la necesidad creó el órgano. Desde un punto de vista pragmático, Aragón y otras comunidades autónomas en su misma situación han podido condicionar más la política de aguas a través de la pesca que por medio de la competencia de aguas en sentido estricto. Irónicamente, habría más razones para que la pesca figurara en el artículo 72 del Estatuto que el propio título de aguas, el cual más allá de lo nominal no ha tenido una eficacia real en el establecimiento de una política de aguas propia. Además, el artículo 72 ya recoge competencias distintas al agua y la pesca tiene como soporte físico el agua, por lo cual no hubiera existido óbice alguno para situar la pesca dentro del artículo.

Por su parte, el apartado 2, a excepción de la mención a los poderes de policía, que de todas formas se subordina a la legalidad estatal, se limita en esencia a trasladar contenidos del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Su omisión en el Estatuto carecería de efectos, no puede considerarse que garantice y salvaguarde el modelo de participación autonómica en las cuencas hidrográficas intercomunitarias en sus términos actuales (34). El enunciado es excesivamente

(33) FANLO LORAS, A. (2007: pp. 226 a 223); GARRIDO CUENCA, N. (2007: pp. 760 a 766); SETUÁIN MENDIA, B. (2011: pp. 107 a 110); y CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006: pp. 896 y 897).

(34) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 51 a 53). Pese a coincidir esencialmente con los argumentos expuestos por Embid, discrepo ligeramente al considerar que configura con demasiada

vago, supeditando su concreción al marco fijado por la Constitución y sus leyes de desarrollo. Además, lo contrario sería admitir la sustracción de un importante ámbito de disposición del legislador estatal, dentro de las competencias que le son propias, en favor de las Comunidades Autónomas, que resultarían cesionarias impropias de algo que no les corresponde (35), al menos conforme al marco constitucional actual. Aunque formalmente los Estatutos de Autonomía se aprueban por Ley Orgánica, artículo 81 de la CE, su procedimiento de aprobación presenta una notable particularidad por la concurrencia de una doble voluntad estatal y autonómica. El papel de los Estatutos de Autonomía dentro del mapa normativo español justifica esta nota de bilateralidad que comporta así mismo una gran rigidez. Al requerir de una doble voluntad tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercer una actitud obstruccionista y bloquear iniciativas de reforma. Además, en el caso particular de Aragón el artículo 115.2 del Estatuto precisa que será necesario contar con una mayoría de 2/3 en las Cortes de Aragón para la reforma, por lo que a la mayoría cualificada de la Ley Orgánica en las Cortes Generales se añade la necesidad de conseguir una mayoría aun más exigente en el Parlamento aragonés. Si comparamos el tipo normativo de la Ley de Aguas, ley ordinaria sometida al principio democrático de la mayoría simple, con el procedimiento del Estatuto podemos ver que no sólo se enervaría la propia competencia estatal sino también la fuente normativa y su modo de producción. Dejando al margen el poco sentido que tendría que una norma reservada para una Comunidad Autónoma acabara condicionando el modelo de gestión para todo el Estado.

En otro sentido, sería muy dudosa la constitucionalidad de un sistema de cuencas intercomunitarias donde su llevanza correspondiera exclusivamente al Estado sin concurso de las autonomías por las que discorra la cuenca, máxime si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional ha señalado que «el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas (...) se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas» (36). Estamos ante

amplitud la libertad de la que goza el legislador estatal para diseñar el sistema jurídico en materia de aguas. El carácter estatal de los organismos de cuenca supracomunitarios no significa que el Estado no tenga obligación de involucrar de alguna manera a las Comunidades Autónomas afectadas. El principio de cooperación y la titularidad de importantes competencias conexas hacen necesaria una mínima participación en la gestión del agua.

(35) EMBID IRUJO, A. (2007a: p. 23); y GARRONERA MORALES, A y FANLO LORAS, A. (2008: pp. 81 a 87).

(36) Véase, la STC 161/1996 en su fundamento jurídico quinto. También algunos autores han remarcado este rasgo de las cuencas intercomunitarias como una manifestación del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas referido al ámbito de las aguas. En ese sentido, GARRONERA MORALES, A y FANLO LORAS, A. (2008: pp. 36 y ss.).

una exigencia del principio de cooperación interterritorial, consagrado en el artículo 2 de la CE (37). Aunque el Tribunal Constitucional ha expresado en su jurisprudencia que no le corresponde «determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deben ser las distintas técnicas y cauces precisos para dar curso a esa necesaria cooperación entre el Estado y las CCAA» (38), ello no obsta, para que exista una obligación clara de arbitrar «mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (39). De una u otra forma, la legislación básica de aguas estatal habrá de contemplar conductos que permitan a las CCAA defender sus intereses dentro del marco de colaboración interterritorial e interadministrativa. Asimismo, dada la trayectoria presente en el Derecho de la Unión Europea (40) y la tradición legislativa española, cuesta imaginar que el modelo presente vaya a experimentar cambios sustanciales. En todo caso, lejos de producirse una involución respecto a la presencia de las Comunidades Autónomas en los organismos de cuenca, sería más probable, a tenor de nuestra historia política, un aumento de dicha presencia.

Definitivamente, si bien como juristas podemos formular el interrogante, apegados a la realidad no cabe esperar a corto o medio plazo transformaciones en nuestro modelo de gestión de las cuencas hidrográficas. Tras la

(37) GARRONERA MORALES, A. y FANLO LORAS, A. (2008: pp. 33 y 34). GARRONERA explica que el modelo autonómico es de corte cooperativo, de forma que el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden ejercer sus competencias de manera excluyente, debiendo incorporar mecanismos de cooperación y participación mutuas. También BARRIO GARCÍA, G. (2000: pp. 72 y 73) hace hincapié en la ausencia de ámbitos totalmente inmunes a la actuación de otro poder público, y por tanto de la necesidad de constituir mecanismos de cooperación entre las Administraciones que garanticen el principio de lealtad institucional. Como caso paradigmático, es pertinente traer a colación otra vez la idea del periurbanismo, abordada por Escartfn Escude. En ese ejemplo queda acreditada la interconexión competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, una interconexión que debería forzar al entendimiento entre ambas realidades territoriales en aras de garantizar la mayor eficacia de sus decisiones.

(38) Véase, la STC 147/1992 en su fundamento jurídico cuarto. A mayor abundamiento, la STC 86/1996, en su fundamento jurídico décimo, indica que el Tribunal Constitucional no prejuzga la técnica por la cual se materializa la colaboración, sin embargo, a lo largo de su jurisprudencia ha dado por válidos, entre otros, los consistentes en dotar de representantes autonómicos a los organismos estatales o involucrar el procedimiento de ejecución de la competencial estatal a las comunidades autónomas. En lo que se refiere a las cuencas intercomunitarias, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Agua escogió lo primero.

(39) Véase, la STC 131/1998 en su fundamento jurídico segundo.

(40) FANLO LORAS, A. (2010: pp. 312 a 315). Las confederaciones hidrográficas eran una singularidad de España que ha adoptado o asumido la UE y textos internacionales. El horizonte internacional se encamina al modelo ya presente en España, sería llamativo que en uno de los casos donde se ha dado la españolización de Europa, preconizada por Miguel de Unamuno en su Vida y Obra de Sancho y Quijote, emprendería España el camino de vuelta en favor de criterios fragmentadores de la cuenca.

acometida de la tercera generación de Estatutos, la opción adoptada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas quedó reforzada (41). Nada hace presagiar una puesta en cuestión generalizada como la producida años atrás. En todo caso ésta iba en la línea de incrementar el papel de las Comunidades Autónomas, y por tanto la alusión en el Estatuto de Aragón a la participación de la comunidad autónoma en los organismos de cuenca es superflua, no cabe censurar constitucionalmente su inclusión, pero no aporta nada que no existiera ya sin ella, constituyendo una redundancia jurídica.

Por último, el apartado 3 posiblemente constituya la novedad más relevante en términos prácticos de las aquí analizadas. En sí misma la técnica no es genuina de la LO 5/2007, con anterioridad la Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, había incorporado a esta norma una disposición adicional que sujetaba a informe preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, los planes hidrológicos de cuenca y el PHN. A su vez, tampoco fue Aragón la primera Comunidad en contemplar una medida de este tipo, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía del año 1994 ya preveía un precepto semejante al aragonés en relación a la planificación hidrológica elaborada por el Estado. Ambos casos constatan de nuevo la tenacidad de las Comunidades Autónomas para participar en áreas que formalmente les estarían vedadas desde su haz competencial, por medio de otros títulos limítrofes o de amplio espectro como medio ambiente u ordenación del territorio (42).

La participación de las Comunidades Autónomas en las confederaciones hidrográficas es en calidad de Administración titular de competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico (43) y no como simples usuarias, lo que cualifica su presencia dentro de las mismas. En ese sentido, el Tribunal Constitucional en su STC 161/1996, de 17 de octubre, consideró la integración en las confederaciones hidrográficas como el cauce más directo con el que cuentan las Comunidades Autónomas para intervenir en la gestión del agua de las cuencas intercomunitarias, por encima de las competencias sectoriales que puedan ejercer por sí mismas. Esta sentencia, retomando una temprana jurisprudencia, véase, la STC 77/1984, llega a decir que las actuaciones que puedan llevar a cabo directamente las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas que superen su ámbito territorial han de reputarse

(41) Así se desprende de las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, 30/2011, 32/2011, 110/2011.

(42) ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2009) y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2010). Reiterar la validez del enfoque sugerido por Escartín Escudé a la hora de analizar otros fenómenos parecidos.

(43) Una realidad ampliamente reconocida dentro de la doctrina del constitucional. Entre otras sentencias, pueden citarse las siguientes: 113/1983, 77/1984, 227/1988, 149/1991 o 36/1994.

como complementarias a las desarrolladas desde la dirección y gestión de las propias confederaciones hidrográficas, siendo factibles únicamente si no interfieren en la actuación de éstas. Se busca de ese modo una inserción de la perspectiva autonómica y de las políticas sectoriales durante la elaboración de la planificación hidrológica, como principal instrumento dentro de la labor coordinadora realizada en el seno de las cuencas supracomunitarias. Específicamente, el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Aguas positiva el principio de colaboración que ha de regir en las relaciones entre el Estado y las Autonomías, además de enumerar algunos de los mecanismos concretos que se articulan para conseguir ese propósito al margen de la introducción de las Comunidades en los órganos de las confederaciones. Obviamente, los mecanismos de colaboración no se agotan en este precepto y es lo que permite articular técnicas como las del artículo 72.3 del Estatuto. La finalidad, no siempre conseguida, es permitir que las confederaciones armonicen y coordinen el ejercicio de las competencias autonómicas y estatales que han de coincidir sobre el mismo espacio. De nada habría servido acabar con la dualidad tradicional entre obras y aguas, si el Estado de las Autonomías hubiera derivado en una nueva división que ignorara los entrecruzamientos existentes.

En opinión de EMBID (44), esta clase de informes lejos de reputarse como inconstitucionales, deberían entenderse como síntoma de buena salud constitucional mientras no se discutan el contenido, la decisión, ni su competencia, sino que meramente pretendan que el Estado cuente con mayor información en relación a los intereses atinentes a la Comunidad Autónoma. Por contra, FANLO LORAS (45) se posicionó en contra de la constitucionalidad de parte del artículo 72.3 del Estatuto al invadir, a su parecer, la competencia exclusiva de las Cortes Generales para autorizar los trasvases de aguas. Aunque a la postre no tenga mucho sentido entrar a refutar los argumentos esgrimidos por FANLO, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional sentó doctrina clara sobre la cuestión, hay que señalar que FANLO negaba la concurrencia competencial con demasiada ligereza. El hecho de que la decisión corresponda en exclusiva al Estado no significa que solo este afectado el interés estatal. Teniendo en cuenta el papel crucial del agua en la vida, es obvio que un trasvase incide en otras competencias como urbanismo, pesca fluvial, ganadería, medio ambiente, agricultura, ordenación del territorio... Legítimo o no, un trasvase va a incidir e influir sobre una pluralidad de realidades y sujetos. En todo caso, el reproche que podría hacerse sería más de tipo práctico, si el abuso de estos informes solo tiene como fin entorpecer provocar dilaciones artificiosas y no aportar elementos reales de juicio en el procedimiento de decisión correspondiente al Estado; o si la emisión de estos informes, incluso

(44) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 32 a 34).

(45) FANLO LORAS, A. (2007: pp. 342 a 347).

de buena fe, recarga excesivamente el procedimiento convirtiéndolo en algo poco operativo. No obstante, a salvo de estas observaciones, constituyen «un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve» (46). La STC 13/2015 acredita no solamente su constitucionalidad, sino la importancia intrínseca de los mismos informes una vez introducidos en el ordenamiento. Siempre y cuando no tengan el carácter de vinculantes o determinantes, informes como los del artículo 72.3 pueden coadyuvar en el desarrollo de las competencias estatales.

Por consiguiente, la inexistencia de cuencas intracomunitarias relevantes no ha de traducirse en la equivocada impresión de que Aragón se encuentra impotente en la gestión de las cuencas intercomunitarias. En todas ellas Aragón va estar representada y además evacuará informes o participará de distintas formas de manera preceptiva. Por contrapartida, sus competencias propias sectoriales en lo tocante a las cuencas intracomunitarias habrán de modularse para que no obstaculicen la gestión principal. Parafraseando a Sartre, el límite de mis competencias termina donde empiezan las competencias de los demás. En cualquier caso, si se hace un buen uso de los mecanismos mencionados, las colisiones que se produzcan entre los dos grandes grupos de competencias estatales y autonómicas deberían poder reducirse, al menos en parte, por haber interiorizado la confederación hidrográfica los intereses esenciales de la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia.

IV. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS VINCULADOS AL AGUA

Dejando a un lado el artículo 72, el Estatuto contiene otros preceptos cuyo estudio puede contribuir al esclarecimiento de la pregunta con la que abríamos este apartado: «¿a qué se debió la quietud del legislador aragonés al reformar el Estatuto?». Éstos son el artículo 19 y la disposición adicional quinta. De momento, nos detendremos a analizar solo el artículo 19 dejando para el siguiente apartado el estudio de la disposición adicional quinta.

El artículo 19 del Estatuto aragonés contiene en sus tres apartados una serie de derechos relacionados con el agua. Ante ellos surgen de forma natural varios interrogantes. El primero de ellos versa sobre la eventual vinculación del apartado 1 con la noción *ius* internacionalista del derecho al agua. ¿Coincide con los parámetros del derecho humano al agua o es algo diferente? En segundo lugar, es necesario plantearse si son admisibles esta clase de derechos como

(46) SsTC 247/2007 y 110/2011.

contenido de un Estatuto de Autonomía. Finalmente, de resolverse en sentido favorable la pregunta anterior, procede valorar si específicamente los derechos enunciados en el precepto estatutario son válidos constitucionalmente.

En el campo del Derecho internacional el principal anclaje jurídico del llamado «derecho al agua» se encuentra en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (47). Pese a que ninguno de los artículos alude explícitamente al derecho al agua, al reconocer la necesidad de que los Estados suscriptores del Pacto garanticen un nivel de vida adecuado y el disfrute en su grado más alto posible de la salud física y mental de las personas, se deduce como un elemento integrante inherente a ellos. En esa dirección han apuntado tanto la doctrina como, especialmente, la interpretación «auténtica» realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas, en su 29ª sesión celebrada en Ginebra, del 11 al 29 de noviembre de 2002, trasladada a la Observación General número 15 bajo el título «El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)».

Esta manifestación del derecho humano al agua encuentra un refuerzo en otros textos y declaraciones internacionales (48). En el Informe Final, Resolución II (a), punto 66 de la Conferencia del Mar de Plata de 1977 se declaró que todas las personas «tienen el derecho de tener acceso al agua potable en cantidades y calidad adecuadas para sus básicas necesidades». La posterior Declaración de Dublín del año 1992 reproduce en esencia lo ya dicho, solo que añadiendo el saneamiento a la ecuación y el epíteto de fundamental al derecho. En fechas más cercanas, coincidiendo con el Decenio internacional para la acción «El agua fuente de vida, 2005-2015», cabe reseñar la Resolución 64/292 que aprobó la Asamblea General de Naciones Unidas en su 108ª sesión plenaria, el 28 de julio de 2010, en la cual se exhorta a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionen los recursos necesarios para dar trasunto al derecho al agua potable y saneamiento que se reconoce como derecho humano y esencial para el pleno disfrute de la vida y el resto de los derechos humanos. Catherine Ashton en calidad de Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad aprovechó el 22 de marzo del 2010, coincidiendo con el día del agua, para señalar la asunción dentro del ámbito de la Unión Europea de la interpretación realizada desde Comité de derechos económicos, sociales y culturales, de Naciones Unidas de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

(47) EMBID IRUJO, A. (2006: pp. 19 a 27); EMBID IRUJO, A. (2011: pp. 54 a58); y SALINAS ALCEGA, S. (2006: pp 96 y 97).

(48) EMBID IRUJO, A. (2011: pp. 54 a 58); CASTILLO DAUDÍ, M. (2006: pp. 82 y ss.).

y Culturales de 19 de diciembre de 1966. Por último, en una comunicación del año 2014, relativa a la iniciativa ciudadana europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!», la Comisión europea destacaba la importancia de la dimensión de los derechos humanos del acceso al agua potable segura y el saneamiento, a la vez que aprovechaba para renovar como propósito el seguir situándolos en el centro de sus políticas.

Ciertamente, es una lectura muy razonable la que realiza el Comité de los artículos 11 y 12 del Pacto en su Observación general número 15, habida cuenta que cada 20 segundos muere un niño por enfermedades relacionadas con el consumo de agua sucia; un dato que expone con nitidez la íntima relación del agua con la salud y la higiene personal. En realidad, ante estas escalofriantes cifras, el derecho al agua como aspecto esencial de la procura existencial básica parece que podría llegar a conectarse materialmente con el derecho a la vida, por delante de la salud o de la calidad de vida; una vertiente que tampoco desconoció el Comité al elaborar la observación, imbricando el derecho al agua con los derechos a la vida y la dignidad humana consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Sin agua no hay vida. Es un axioma básico e inalterable derivado de la biología de los seres humanos. Así pues, si no se garantiza el acceso al agua potable y al saneamiento en unos niveles cuantitativos y cualitativos suficientes, la protección de la vida torna en algo quimérico o meramente virtual.

Con mucho sentido común, el Comité define el derecho humano al agua como «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico». No hay palabra superflua en esta definición, cada una de ellas perfila el alcance y el contenido del derecho. En primer lugar, como cualquier derecho humano el destinatario es la raza humana como colectividad general. El núcleo del derecho radica en la disposición de agua y el resto de términos modulan en que condiciones debe darse esa disponibilidad. No obstante, el derecho no configura la disposición de forma abierta y abstracta, la subordinada a unos concretos usos que son los personales y domésticos, dejando al margen a la industria, ya sea pequeña, mediana o grande. A modo de observación, en ello diverge del concepto de abastecimiento de poblaciones del Derecho interno español, que incluye el suministro a industrias de poco consumo vinculadas a la red municipal de abastecimiento (artículo 60.3.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas). Entre esos usos personal o domésticos de manera casuística el Comité destaca el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. Esta enumeración nos da una buena idea de la orientación que se quiere imprimir al derecho al agua desde la perspectiva de los derechos humanos.

Anticipándonos a la comparación final entre el derecho humano al agua y el derecho al agua del artículo 19.1 del Estatuto aragonés, puede verse como el derecho estatutario se desmarca de la noción internacional al comprender no solo los usos domésticos y personales, e incluir también el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón. El alcance es mucho más amplio al no circunscribirse ni siquiera al abastecimiento de poblaciones desde la concepción dada por el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Además, tampoco en relación al consumo humano se enmarca exclusivamente dentro de los usos domésticos o personales; el precepto aragonés habla de necesidades presentes y futuras sin vincular necesariamente la disposición de agua en cantidad y calidad suficiente a la cobertura de las necesidades básicas. Por lo tanto, es factible considerar dentro del derecho aragonés la realización de necesidades secundarias, según la tradicional división propuesta por Maslow, alcanzando actividades de corte recreativo o de ocio.

Tras esta pequeña digresión, volvemos a retomar el hilo donde lo habíamos dejado. Para determinar que se entiende por suficiente parece que lo mejor es acudir a criterios extrajurídicos, atendiendo a la propia realidad de las actividades que comprende el ámbito de protección del derecho. Si el derecho al agua busca cubrir el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, la cantidad que corresponda a cada ser humano por razón de serlo debe corresponderse a las medias razonables de estas actividades. En alguna ocasión, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha cifrado en 20 litros diarios de agua potable por persona como umbral mínimo por debajo del cual se entiende que no existe un abastecimiento de agua merecedor de ser calificado como tal. Con todo, este cálculo no deja de ser una guía parcial y al final habrá que atender a la concreta realidad de cada Estado o cada región, pues las necesidades hídricas varían mucho en función del clima, los alimentos u otros factores. Todo ello podría comportar la revisión al alza de los 20 litros diarios marcados por la OMS.

Que el agua sea salubre y aceptable es algo cuya verificación queda sometida por entero a las normas técnico-sanitarias. Habrá que atender al conocimiento científico para fijar los parámetros cualitativos pertinentes así como las técnicas que pueden garantizarlos, especialmente en materia de saneamiento a través de las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR).

La accesibilidad, en la que podría subsumirse también el atributo de asequible, presente cuatro dimensiones: física, económica, no discriminación e informativa. La física sugiere lo que es obvio, el agua debe estar al alcance de las personas por medio de las instalaciones que sean necesarias, sin embargo, el suministro domiciliario no es parte del contenido obligacional del derecho. Debe ser posible acceder al suministro de agua al menos en las cercanías inmediatas al hogar, escuela o centro de trabajo, pero dado el carácter universal del dere-

cho hay cierto realismo al plantearlo, dentro de lo ambicioso que es garantizar el acceso al agua en condiciones dignas a toda la humanidad, asumiendo que a tenor de circunstancias socioeconómicas de muchos de los Estados, la disponibilidad de agua en cada casa no es viable a corto o medio plazo. La económica implica que su coste y cargos directos e indirectos no deben ser una barrera que impida el ejercicio del derecho al agua o que supongan el sacrificio de otros derechos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para afrontar su pago. La no discriminación conlleva la igualdad en el acceso, quedando vedada la discriminación por cualquier motivo de tipo social, económico, étnico, religioso, político o cualquier otra circunstancia proscrita. Por último, el acceso a la información conecta con los principios del Convenio de Aarhus y otros textos internacionales semejantes, consistiendo en el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Obviamente, lo que es derecho de los ciudadanos se traduce en obligaciones para los Estados. Invertiendo el punto de vista desde el que hemos abordado el derecho del agua podemos extraer los deberes que pesan sobre los Estados. En relación al acceso, aparece un aspecto muy significativo que es la seguridad cuando se acude a obtener agua. Desde nuestro punto de vista, acostumbrados a girar el grifo y que brote un manantial, cuesta mentalizarse de los riesgos que entraña en otras regiones del mundo ir a por agua para asearse o simplemente beberla. No es ya sólo el largo recorrido que muchas personas tienen que hacer a diario y que les impide desarrollar otras potencialidades de su vida, particularmente lesivo para la instrucción de los niños si han de dedicar la mañana a traer el agua para sus familias, sino el peligro adicional de sufrir agresiones físicas o sexuales, ampliamente documentadas desde diversos organismos internacionales y onegés. Por eso, además de las obras de depuración, canalización, transporte... la seguridad puede ser un atributo sustancial del derecho al agua.

El derecho al agua ofrece una curiosa paradoja. El Comité sugiere la necesidad de interiorizarlo dentro de los derechos nacionales para dotarlo de mayores mecanismos de protección en casos de vulneración, sin embargo, muchos de los Estados que lo han incluido dentro de su legislación interna lo infringen en la práctica (49), mientras aquellos otros que como España no lo han incorporado, lo cumplen efectivamente en términos generales. Al margen de situaciones específicas (50), a nivel de Estado el cumplimiento del derecho

(49) Sudáfrica, Uruguay, Ecuador o Bolivia con distintas formulaciones contemplan el derecho al agua al más alto nivel normativo, recogiénolo en sus respectivas constituciones.

(50) Caso paradigmático el de los municipios aragoneses afectados por la contaminación del río Gállego con lindano; lindano proveniente de los remanentes dejados por la empresa de pesticidas Inquinoso. En varias ocasiones a lo largo de estos años ha sido necesario cortar el suministro de agua por la presencia del agente nocivo.

al agua no supone particulares problemas para los países desarrollados del denominado primer mundo. Resulta natural que el derecho al agua no figure como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y por lo tanto que su concepción se articule de forma diferente. De hecho, es más habitual que esa inquietud se proyecte en relación a terceros Estados y no a la situación interna. Reflejo de ello en el año 2007, durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, se anunció la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento con destino a América Latina y el Caribe, iniciando sus actividades en octubre de 2009. Hasta el momento, España ha desembolsado aproximadamente unos 790 millones. En cambio, para aquellos Estados todavía pendientes de llevar a cabo la ejecución material del derecho al agua, la consagración del mismo puede suponer muchas cosas: un brindis al sol retórico, una piedra de toque, un faro, un revulsivo, presión o simplemente un reflejo de la inquietud social latente por llegar a alcanzarlo. Más importante que su positivación es observar si se le dispensa una auténtica tutela administrativa o judicial que permita tenerlo por un derecho subjetivo ejercitable y exigible en caso de incumplimiento.

En el caso particular de España el artículo 25.2.C de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local recoge como competencia propia de los municipios el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Ulteriormente, el artículo 26.1.A de la misma Ley señala que en todos los municipios deberán prestarse los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, aunque en los de población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o una entidad equivalente, por ejemplo, las comarcas, la que coordine la prestación del abastecimiento de agua potable a domicilio así como la evacuación y tratamiento de las aguas residuales.

Por su parte, la Ley 10/2014 de Aguas y Ríos de Aragón en las letras A-D de su artículo 32.1 atribuye a los municipios: el abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias principales y el almacenamiento en depósitos de cabecera de los núcleos de población; el abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua potable hasta las acometidas particulares o instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios; el saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de intercepción con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento; y la depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende la intercepción, el transporte de las mismas mediante los

colectores generales y su tratamiento hasta el vertido del afluente a las masas de aguas continentales.

No obstante, en la práctica el Instituto Aragonés del Agua es quien ha asumido, a través de la suscripción de convenios con los municipios implicados, la ordenación y gestión de los servicios de aducción y depuración, subrogándose a todos los efectos, administrativos y económicos, en la posición de la entidad local en lo referido a la prestación de los servicios de aducción y depuración correspondientes, tanto ante los usuarios del servicio como ante la entidad prestadora del mismo (artículo 64.4 de la Ley de Aguas y Ríos de Aragón). Algunos municipios de gran entidad como Zaragoza prestan por sí mismos estos servicios, pero más allá del tenor de la Ley al haberse acogido la mayoría de los municipios aragoneses a la posibilidad que les brindaba la legislación (la Ley 6/2001 ya contemplaba una previsión similar a la del artículo 64.4 de la Ley 10/2014), podemos decir que al final el Instituto Aragonés del Agua, colocándose en su posición, acaba siendo el principal prestatario y sujeto obligado dentro de la Comunidad en relación a los servicios ya referidos.

Si antes decíamos que el derecho al agua no exigía obligatoriamente el suministro domiciliario, pudiendo ser una de las formas de garantizarlo pero no la única, del panorama normativo español si que se desprende su carácter imperativo como servicio público (51). El artículo 18.1.G de la Ley de Bases del Régimen Local incluye entre los derechos de los que gozan los vecinos poder exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los correspondientes servicios públicos, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. El juego conjunto de los artículos 18.1.G con los artículos 25.2.C y 26.1.A de la misma ley proporcionan a los ciudadanos españoles un nivel prestacional claramente superior a los mínimos del derecho al agua.

Desde la perspectiva cualitativa, primero la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y más adelante la Directiva Marco 2000/60/CE al situar para 2015 el objetivo de alcanzar el buen estado ecológico de todas las aguas, han dado un gran impulso al saneamiento y depuración de los recursos hídricos. En el momento de escribir estas líneas ya ha finalizado el plazo de la Directiva Marco y no tiene sentido albergar esperanzas acerca de un cumplimiento pleno a corto o medio plazo; con todo, es innegable el esfuerzo sin precedentes desarrollado por la Unión Europea para lograr tan ambicioso y loable propósito, aunque al final no haya cumplido el plazo que se había marcado. La finalidad de las Directivas tiene claro trasunto en la configuración normativa de los servicios públicos antes observados.

(51) SETUÁIN MENDIA, B. (2002: pp. 372 y ss.).

De lo expuesto ya es posible inferir algunas conclusiones. Aunque el derecho del artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón podría identificarse a primera vista con el derecho humano al agua, desde la semejanza alberga notables diferencias que lo desmarcan de él, dotándolo de contornos propios separados. Además de abarcar todos o prácticamente todos los usos del agua, el artículo 19.1 carece de la nota de accesibilidad, en sus múltiples vertientes, que caracterizan la definición del derecho humano con mayor raigambre en el ámbito internacional. A pesar de señalar como titulares a los aragoneses, la visión el artículo 19 es más territorial que personal, alejándose del sentido teleológico impreso en el derecho humano al agua. En el fondo, no deja de ser correlato del artículo 17 del Estatuto de Valencia, respondiendo ambos a la guerra del agua nunca del todo cerrada en España (52). La aplicación del artículo 19.1 del Estatuto aragonés neutralizaría la del 17.1 correspondiente al valenciano. Si se atiende el derecho aragonés no existen aguas sobrantes a redistribuir para Valencia.

No obstante, esto no dejan de ser disquisiciones, pues como veremos en seguida los referidos derechos estatutarios al agua, a la luz de la interpretación realizada de los mismos por parte del Tribunal Constitucional (53), han de considerarse más bien una suerte de principios rectores o pautas de orientación sin un estricto valor jurídico vinculante. Son un mandato para las administraciones autonómicas, que mediante los distintos cauces y foros estatales, principalmente las confederaciones hidrográficas, habrán de procurar su cumplimiento. Eso sí, hay que tener en cuenta que hablamos a toro pasado. En el momento en el que se redactaron los nuevos estatutos, el Tribunal Constitucional todavía no había sentado jurisprudencia acerca de los derechos estatutarios y menos aun de categorías particulares.

En su aproximación al formato constitucional la tercera generación de estatutos de autonomía incorporó un catálogo de derechos propios, constituyendo una de sus innovaciones más señeras. Puede tildarse de contradictoria la actitud del Gobierno de Aragón al impugnar el Estatuto de la Comunidad Valenciana por el artículo 17.1, mientras en paralelo incorporaba al suyo propio el artículo 19.1, no muy distante del valenciano recurrido. No obstante, en su defensa cabe aducir que el Gobierno de Aragón no tenía la certeza absoluta de que su recurso llegara a ser estimado. De haber persistido el artículo 17.1 valenciano en sus términos originales, la situación de las cuencas aragonesas hubiera quedado severamente debilitada. En cambio, con un artículo aragonés similar sólo que en sentido contrario, blindando las cuencas propias frente a eventuales trasvases, todas las posibilidades quedaban cubiertas tanto si se

(52) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 34 a 40).

(53) A este respecto, las sentencias del TC 247/2007, 31/2010 y 110/2011.

aceptaban como si se rechazaban las pretensiones sostenidas en el recurso. Aun así, no deja de constituir una estampa curiosa que el recurso interpuesto por La Rioja contra el artículo 19 del Estatuto Aragonés se cimentara en las mismos argumentos que había esgrimido anteriormente Aragón contra el correspondiente valenciano. En ambos casos, las STC 247/2007 y 110/2011 los desestimaron.

Igual que en otros momentos de transición o innovación jurídica las opiniones favorables así como las increpaciones se sucedieron ante la aparición de la nueva categoría de derechos estatutarios. El Tribunal Constitucional aprovechó la STC 247/2007 como «leading case» en aras de fijar un criterio general para el resto de casos que pronto vendrían. Esta sentencia contiene ya todas las claves en las que apoya el Tribunal la constitucionalidad de los derechos estatutarios y en particular los derechos al agua que han previsto varias comunidades. A continuación, las reproducimos de forma sintética (54).

Una de las principales objeciones que se oponían a la viabilidad de los derechos estatutarios era no figurar entre las materias enumeradas en el artículo 147.2 de la CE, donde se regula el contenido de los Estatutos de Autonomía. El artículo menciona una serie de aspectos que deben recoger los Estatutos: la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Atendiendo al tenor literal del precepto, el Tribunal Constitucional concluyó que el listado es *numerus apertus* y no *numerus clausus*; la enumeración no agota el contenido hipotético de los Estatutos sino que fija tan solo los mínimos que necesariamente han de figurar con carácter obligatorio, sin perjuicio de que el legislador estatutario pueda introducir otras previsiones que no tengan correspondencia con las reflejadas en el artículo 147.2 de la CE. Para reforzar esta interpretación el Tribunal invoca además el principio dispositivo que marca el ritmo del desarrollo autonómico español.

Una vez se ha dado entrada dentro de los Estatutos a contenidos adicionales a través de una lectura amplia y flexible del artículo 147.2 de la CE en conexión con el principio dispositivo, es necesario comprobar si quiebran otras cláusulas constitucionales, particularmente las relativas a la igualdad. Aunque el artículo 139.1 de la CE postula la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles, ésto no implica que deba existir absoluta homogeneidad entre ellos. Tampoco se considera violado el artículo 138.2 de la CE ya que la proscripción de privilegios fiscales o económicos se entiende dirigida a las relaciones entre territorios. Por último, también se descarta la

(54) MELLADO RUIZ, L. (2010: pp. 217-232).

transgresión del artículo 149.1.1 de la CE por circunscribirse a los derechos y deberes constitucionales, entre los que no se cuentan los derechos al agua examinados. En definitiva, el Tribunal Constitucional separa la diferenciación, constitucionalmente admitida, de la desigualdad o el privilegio que en el fondo también serían diferenciación pero en un grado que sí rebasaría los límites tolerados por el orden constitucional. Evidentemente, las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo reflejan sus inquietudes, anhelos y prioridades particulares, que luego pueden coincidir o no con el resto de Autonomías; esta libertad no puede abocar en una diferenciación excesiva que acabe por constituir una desigualdad en sentido propio. No deja de ser un juego de equilibrios.

Dentro de los derechos estatutarios, el Tribunal Constitucional obliga a distinguir los derechos subjetivos *stricto sensu*, vinculados con el ámbito institucional de la Comunidad, de los que lo son en un sentido meramente nominal por constituir realmente simples pautas de comportamiento. Esto último aun es discutido por ciertos sectores de la doctrina que no encuentran ningún óbice para que se fijen verdaderos derechos en los Estatutos, mientras tengan por destinataria a la Comunidad Autónoma y sean en ejercicio de competencias autonómicas siempre, y cuando se encuentren lo suficiente desarrollados en el texto del Estatuto para que pueda desprenderse de su redacción los elementos básicos del derecho. Ciertamente, no es muy consistente el Tribunal Constitucional al reservar en exclusiva la regulación de derechos autonómicos a la legislación ordinaria autonómica. En cualquier caso, lo dicho sobre la competencia y destinatario autonómico es predicable de la misma forma de los principios rectores autonómicos, por lo que para valorar si los derechos al agua del artículo 19 del Estatuto aragonés son constitucionales habrá que atender a esos dos parámetros.

Erróneamente, se ha querido ver en el artículo 19 unos derechos impropios e inconstitucionales por ser únicamente competente el Estado, olvidando que los poderes públicos aragoneses poseen de resortes y mecanismos desde los que hacer valer los intereses aragoneses e intentar defender el cumplimiento de los mismos. La participación en las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, del Tago y el Júcar además de otros cauces, por ejemplo, la emisión de informes preceptivos son espacios aceptables para el desarrollo de los derechos del artículo 19 configurados como pautas de comportamiento. Así que no estamos ante un derecho imposible desde el punto de vista del destinatario y las competencias autonómicas.

Finalmente, hay que tener en cuenta que estos derechos no ostentan el estatus de derechos fundamentales o derechos constitucionales por lo que carecen de sus propiedades: reserva de ley, contenido esencial y vinculación directa de los poderes públicos. Lo que les convierte más en declaraciones

de tipo político; dimensión singularmente acusada en el caso del artículo 19 como espejo de los conflictos por el agua generados en el territorio español.

Pese a habernos centrado en el apartado 1 del artículo 19, pueden reproducirse los mismos argumentos para los apartados 2 y 3. Es más, en el caso del apartado 2 el saneamiento y la depuración quedan bajo el área de influencia competencial de la Comunidad Autónoma por lo que existen posibilidades de actuación directas y no solo el ejercicio indirecto a través de su participación en los organismos estatales o por la emisión de informes. Igualmente, aunque el Tribunal Constitucional ha determinado que corresponde la fijación de los caudales ecológicos mínimos a los organismos de cuencas, las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus atribuciones en pesca pueden establecer unos caudales mínimos provisionales, mientras no los asigne la Administración competente (55). Ir más lejos de este límite, es decir, plantear unos caudales alternativos o adicionales a los ya regulados por el organismo de cuenca supondría una interferencia en sus competencias legítimas proscrita por el orden constitucional. Es cierto que varias leyes de pesca han pretendido establecer sus propios caudales, so pretexto de proteger la riqueza piscícola, con la intención real de condicionar el otorgamiento de concesiones por las confederaciones hidrográficas, sin embargo, tan malo sería el exceso como el defecto. El caudal junto a la calidad del agua son los dos factores más relevantes para la fauna fluvial y ambos se ven indudablemente afectados por las actividades realizadas desde las confederaciones hidrográficas. No cabe por tanto desconocer los intereses derivados de la competencia en pesca a la hora de determinar el caudal ecológico mínimo, siendo no solo factible sino recomendable la colaboración y cooperación entre Administraciones. A la participación directa dentro de las confederaciones hay que sumar cauces y mecanismos específicos como la emisión de informes preceptivos, aunque no vinculantes. En definitiva, el supuesto realmente prohibido constitucionalmente es la definición unilateral de los caudales mínimos por las Comunidades Autónomas en base a sus títulos sectoriales, dejando abierta la puerta a una plétera de instrumentos de diálogo interadministrativo.

A mayor abundamiento, el apartado 3 que obliga a los poderes públicos aragoneses a velar para evitar transferencias de aguas insostenibles no sólo no es un deber que transgrede la Constitución sino que viene impelido por ella (56);

(55) FANLO LORAS, A. (2007: pp. 231 a 233).

(56) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 65 a 67). El artículo 45.2 de la CE dirige un mandato a los poderes públicos para que éstos velen por la utilización racional de los recursos naturales. Por otro lado, la Directiva marco de aguas obligaba a alcanzar el buen estado ecológico de las aguas superficiales y subterráneas para el año 2015. De ambas normas se desprende una clara proscripción de cualquier actividad que pudiera frustrar los fines propios de la Directiva o la Constitución. No hay derecho infinito y una hipotética transferencia de caudales estaría

si un trasvase es verdaderamente insostenible por sus afecciones ambientales, económicas, sociales, etc no puede reputarse constitucional, ergo, lo lógico es poner en conocimiento esta naturaleza e intentar impedirlo (57). Naturalmente, y he aquí el quid de la cuestión, la sostenibilidad de cualquier trasvase va a depender desde el prisma que se analice. Seguramente, no tengan que decir lo mismo Aragón o Cataluña que Valencia o Murcia sobre un mismo hecho.

V. LA RESERVA HÍDRICA DE 6.550 HM³

Nos encontramos en la misma tesitura en relación con la reserva hídrica de 6.550 hm³ de uso de exclusivo de los aragoneses, regulada en la disposición adicional quinta del Estatuto. Esta disposición adicional es esencialmente trasunto de la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, conocida como «el Pacto del Agua» de Aragón. Genuinamente, el Pacto estaba planteando como una compensación por la realización y ejecución de los trasvases de aguas contemplados en el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional de 1993 o Plan Borrell. La aquiescencia de Aragón se hacía depender de la asunción integral en el Plan Hidrológico Nacional de los objetivos y proyectos recogidos en la resolución, tal y como se hizo constar en la exposición de motivos de la misma. El Gobierno se avino a las exigencias del Pacto, primero al interiorizarlo dentro del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro en su Anexo IV, aprobado por la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 13 de agosto de 1999, y posteriormente incorporándolo en el artículo 36 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional.

Singularmente, el Pacto iba dirigido, entre otras aspiraciones que se propuso alcanzar, a dar satisfacción a la incompleta aplicación de la Ley de

supeditada a la estricta salvaguarda de los objetivos de protección. De ese modo, como apunta Embid, en realidad el artículo 19.3 del Estatuto viene a consagrar un principio de fidelidad y vigilancia al ordenamiento jurídico. El artículo 19.3 no tiene una naturaleza constitutiva sino enfática. Podría no estar y la Comunidad Autónoma seguiría estando compelida a actuar con los trasvases insostenibles; empero, la singularidad de Aragón conduce a este particular reconocimiento en el Derecho positivo. Actualmente, el artículo 5.F de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, reproduce esta deber de los poderes públicos aragoneses como uno de los principios básicos de la norma. También, el artículo 11 de la misma Ley insiste en esa misma idea al consagrarlo como un derecho de los aragoneses. Ello introduce un pequeño matiz; los poderes públicos han de procurar que no se lleguen a realizar transferencias insostenibles y además los aragoneses pueden exigir que adopte esa posición pro-activa. Todo sea dicho, lo recoja o no una norma, políticamente es difícil de imaginar a un gobierno aragonés retraído en la cuestión aunque fuera simplemente por el coste electoral que pudiera irrogarse de mantener esa actitud pasiva.

(57) Por contra FANLO LORAS, A. (2007: pp. 334 a 337). Fanlo reputaba inconstitucionales estos apartados por extralimitarse del marco competencial fijado.

Riegos del Alto Aragón de 1915, vieja reivindicación histórica, pendiente en el momento de la aprobación de la Resolución y todavía necesitada hoy, superados los cien años de su promulgación (58), de un desarrollo pleno. La cifra de los 6.550 hm³ que figura en el Estatuto es el resultado del cálculo que se hizo para el Pacto del Agua sumando las necesidades actuales de Aragón (cuantificadas en ese momento en 3.600 hm³), una reserva estratégica para cubrir las necesidades futuras (cifrada en 850 hm³) y la demanda suplementaria derivada de la realización de las obras del Pacto (unos 2.100 hm³).

Resultando evidente la evocación al Pacto del Agua en la disposición adicional quinta, no en vano es citado expresamente, la alusión a los 6.550 hm³ ha adquirido cierta entidad propia junto a otras reivindicaciones de la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, razón por la cual ya no puede circunscribirse la disposición adicional quinta exclusivamente al Pacto. La Resolución había respondido a la existencia de una política trasvasista en el seno del Gobierno central, política afortunadamente abandonada en relación a la Cuenca del Ebro con el Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, ratificado por el Congreso de Diputados y convertido en la Ley 11/2005, de 22 de junio. Si la finalidad del Pacto del Agua era resarcir a Aragón por los perjuicios que fueran a ocasionar las transferencias de aguas desde la Cuenca del Ebro, con la renuncia, más relativa que absoluta (59), a llevar a cabo el trasvase del Ebro esta vocación indemnizatoria no podía persistir.

EMBED calificó la disposición adicional como un simple recordatorio de la resolución del Parlamento aragonés (60), a modo de nota pegada en el

(58) Sin entrar a enjuiciar la corrección o no en la actualidad de la Ley de Riesgos de 1915, es claro paradigma de la deficiente cultura legal española consistente en aprobar leyes sin dotarles de una adecuada partida presupuestaria para su ejecución. La norma jurídica siempre atraviesa dos estadios correspondientes a la selección primaria y la selección secundaria. Primero, el legislador escoge positivar un determinado contenido que plasma en la norma jurídica; a continuación, una vez aprobada la ley, la segunda fase radica en proporcionar los medios necesarios para dar cumplimiento a lo previamente fijado en la Ley. Con demasiada frecuencia, no se pasa a la segunda fase o se acude a redacciones ambiciosas a sabiendas de que luego solo podrá aplicarse una pequeña parte. Tolerar el sistemático incumplimiento de las leyes no es un buen pilar sobre el que asentar los cimientos del Estado de Derecho. Convendría corregir esta mala *praxis* regulando con más mesura o siendo consecuentes con lo legislado y actuando con la energía suficiente para garantizar verdaderamente el imperio de la Ley. Reiterar lo dicho, el Derecho no es hogar apropiado para la retórica y la poesía.

(59) Un compromiso cuestionado tiempo después por el mini-trasvase del Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, solo desistido tras unas lluvias inesperadas que cubrieron la demanda de agua, circunstancia ajena a la voluntad política. También, el reflejo de esta pretensión en los programas o en las declaraciones de algunos partidos políticos muestra que la cuestión no acaba de estar superada aún.

(60) EMBED IRUJO, A. (2007a: pp. 72 a 74).

frigorífico del Estado; una visión de ella bastante atinada aunque habría de matizarse en un extremo. El uso de la palabra «recordar» implica traer al presente algo del pasado, es decir, desde ese planteamiento la disposición adicional quinta sería una ventana al ayer o un remedio para el olvido en relación a una resolución parlamentaria que va tornando lejana con el paso del tiempo; sin embargo, la disposición adicional quinta posee una vertiente con proyección de futuro porque también el Pacto del Agua se encuentra en movimiento.

Por experiencia propia Aragón sabe mejor que nadie el riesgo que entraña la petrificación de las respuestas jurídicas (61), rápidamente quedan obsoletas y finalmente inservibles ante una realidad diferente a la que las engendró. En relación al Pacto del Agua, las Bases de la Política de Agua en Aragón, noción incorporada a partir de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, y mantenida en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, además de ser el principal instrumento en la definición de la política aragonesa en aguas, son al mismo tiempo un mecanismo de actualización del Pacto. Aun cuando la disposición adicional quinta no llega en ningún momento a hablar de las Bases, de una lectura conjunta del ordenamiento jurídico aragonés en materia de aguas se puede inferir que la remisión a la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, ha de entenderse a su versión revisada y completada por las Bases y no al documento primitivo.

Ciertamente, lo más adecuado hubiera sido redactar la disposición adicional quinta en consonancia con la nueva herramienta que suponían las Bases, de manera similar a lo hecho recientemente en el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, cuyos artículos mencionan la labor de la Comisión del Agua de Aragón. Al introducirse el envío al Pacto del Agua en las Cortes Generales, la propuesta de las Cortes de Aragón solo cifraba los hm³ de la

(61) DELGADO ECHEVARRÍA, J. (2012: pp. 57 a 61). Dentro de la reconstrucción que hace el profesor Delgado de la historia del Derecho foral aragonés merece prestar atención al periodo que se inició tras los Decretos de Nueva Planta hasta la recuperación de la capacidad legislativa con la Constitución de 1978. Pese a que Felipe V mantuvo la vigencia del Derecho foral en las relaciones entre particulares (lo cual comprendía principalmente los aspectos civiles del derecho aunque también incluyera en ese momento algunos aspectos que hoy incluiríamos dentro del Derecho administrativo) pero al carecer de potestad legislativa, no había posibilidad de renovarlo y se petrificó. El Derecho foral aragonés fue cediendo frente al derecho común que podía actualizarse a la realidad social del momento. Situaciones nuevas que surgían no habían sido contempladas por el derecho foral y por tanto el derecho común se imponía en ellas. E incluso situaciones ya contempladas adquirían nuevos perfiles que derivaba en la necesidad de nuevas respuestas jurídicas que un derecho pétreo no podía satisfacer.

reserva sin vincularla al Pacto, es posible que no tuvieran en debida consideración las novedades internas del Derecho aragonés, más ajenas y distantes para el legislador estatal.

En cualquier caso, no deja de constituir una estampa curiosa cuanto menos que la disposición adicional quinta hable de la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, cuando ésta había sido «sustituida» materialmente pocos meses antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, por las Bases de la Política de Agua en Aragón, publicadas en el BOA el 26 de febrero de 2007, por la Orden del Departamento de Medio Ambiente, de 6 de febrero de 2007. Siendo el Estatuto una norma jurídica con vocación de rigidez y permanencia, su complejo proceso de reforma lo atestigua, merece un reproche el legislador estatutario, al margen de otras críticas que pueda merecer por demás defectos presentes en el artículo, por sacar adelante un precepto como la disposición adicional quinta, que ya iba a estar ligeramente desfasado antes si quiera de su entrada en vigor. Tal y como se ha explicado antes, es fácilmente salvable la omisión, pero ello no es óbice para criticar la falta de rigor en su redacción. Una vez se decide incorporar el Pacto del Agua, de una u otra forma, al Estatuto parece pertinente señalar su carácter móvil y dinámico en aras de una interpretación más armónica con el conjunto del Derecho aragonés, so peligro de que pueda entenderse que la alusión al Pacto del Agua se hace al escrito original de la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992, y no al revisado a la luz de las Bases y el trabajo de la Comisión del Agua de Aragón.

El Pacto del Agua ya había afrontado un cambio de escenario en relación a los presupuestos iniciales que justificaron, a juicio de las Cortes aragonesas, su adopción. El Plan Borrell nunca llegó a consumarse y con el cambio de tendencia en el Gobierno de la Nación se modificó también la perspectiva del Plan Hidrológico Nacional. No obstante, en ese momento, a pesar de haber variado algunas circunstancias, el espíritu del Pacto encajaba con el contexto inaugurado por la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, que seguía pretendiendo el trasvase de la Cuenca del Ebro, aunque fuera bajo un prisma diferente al ideal de la interconexión de las cuencas, perseguido por el anterior Ejecutivo socialista. Por eso mismo no cambia el rumbo, el Plan Hidrológico Nacional continua la estela de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 13 de agosto de 1999, y asimila en toda su extensión el Pacto del Agua (62); ésta recepción del Pacto incluye un acicate adicional, establecido al final del apartado 4 del artículo 36, al constituir como objetivo básico a alcanzar por las Administraciones hidráulicas competentes que la mayor parte de las infraestructuras incluidas en la mencionada Resolución se encontrarán terminadas o

(62) FANLO LORAS, A. (2007: pp. 318 a 320).

en ejecución con anterioridad a la efectividad de las transferencias autorizadas por el Plan Hidrológico Nacional.

Mientras hubiera un trasvase en el horizonte las premisas fundamentales del Pacto seguirían vigentes, ergo, en ausencia de uno su sentido teleológico necesariamente había de mutar y así lo hizo. El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, eliminó el inciso final del artículo 36.4, un paso lógico pues ya no se podía tomar por límite temporal el momento de una transferencia de caudales que nunca iba a tener lugar, y la Ley 11/2005, de 22 de junio, introdujo la Disposición Adicional Decimotercera donde se garantiza que 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. En lo que se refiere al Pacto del Agua, aparentemente ninguna de las normas antes mencionadas incorporaron cambio alguno, justo en ello radica el cambio de paradigma que conllevaban, al menos por parte del Estado. Una vez renunciado al trasvase del Ebro, el Estado podía haber valorado que las cláusulas del Plan Hidrológico Nacional relativas al Pacto del Agua carecían de sentido en el escenario presente y que por tanto podían atemperarse o hasta eliminarse, en cambio, se mantuvieron y hasta quedaron reforzadas desde un plano simbólico o formal.

FANLO LORAS (63) basándose en la ubicación sistemática del artículo 36.4 (programación de inversiones) y en la falta de una cuantificación expresa de la reserva de la disposición adicional decimotercera, concluye que el Plan Hidrológico Nacional garantiza la cobertura de las necesidades hídricas presentes y futuras de Aragón, pero no exactamente los 6.550 hm³ de la Resolución de las Cortes de Aragón, de 30 de junio de 1992; sin embargo, la doble remisión al Pacto del Agua de la disposición adicional decimotercera y el artículo 36.4, en este caso con la enfática expresión de «en toda su extensión», sugieren a mi juicio lo contrario. Por ese motivo, desde mi parecer, la inclusión de la Disposición Adicional Decimotercera es más un apuntalamiento de la reserva en sus estimaciones originales y no una rémora. Con todo, la indeterminación y ambigüedad de la Disposición no hace inverosímil la posición de Fanlo. Sea como fuere, reforzado o solo mantenido, el Pacto del Agua cobra autonomía respecto a la política trasvasista y pierde su naturaleza compensatoria, como se desprende de la actividad legislativa estatal. En paralelo, el legislador aragonés igualmente emancipó el Pacto del Agua de su causa originaria, subsumiéndolo dentro de un enfoque global más amplio y ambicioso de la política de aguas aragonesa (64) en las susodichas Bases de la Política del Agua de Aragón.

(63) FANLO LORAS, A. (2007: pp. 347 a 349).

(64) En el momento de presentar las Bases, el entonces consejero de Medio Ambiente Alfredo Boné las anunció como el libro blanco en materia hidráulica de Aragón.

Durante la tramitación de la Ley Orgánica 5/2007 en las Cortes de Aragón, el grupo de Chunta Aragonesista, el único en no votar a favor de la reforma en las Cortes de Aragón, absteniéndose tanto en la votación del Congreso de los Diputados como en la de las Cortes de Aragón, manifestó sus recelos ante la disposición adicional quinta, que consideraba heredera de la política trasvasista. En una de sus alocuciones ante la cámara (65), el diputado Chesús Bernal expuso claramente ese recelo de Chunta: «y, sobre todo, sobre todo, quiero recordar, es una propuesta del Partido Popular, que hace solo un mes presentó en el Congreso de los Diputados, en el denominado debate sobre el estado de la nación, una propuesta de resolución para recuperar el trasvase del Ebro. ¡Qué bien le va a venir al futuro trasvase del Ebro, qué bien le va a venir la reserva de seis mil quinientos cincuenta hectómetros cúbicos!».

La primera piedra del trasvase del Ebro se había colocado en febrero de 2004, poco meses después el Gobierno socialista presidido por Rodríguez Zapatero eliminaría de raíz el trasvase del Plan Hidrológico Nacional, a través del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, aunque velozmente los gobiernos de Valencia y Murcia recurrieran ante el Tribunal Constitucional el Real Decreto. Aun hoy buena parte de los partidos políticos de las Comunidades Autónomas demandantes continúan aferrados a la idea de llegar a desarrollar en un futuro el trasvase. Sin entrar en consideraciones políticas, en el momento en que se debatía la reforma del Estatuto de Aragón apenas habían transcurrido dos años desde su abrogación; resulta comprensible que algunos siguieran asociando el Pacto del Agua con el trasvase del Ebro, la resolución original implícitamente hace referencia a él, pero más de ocho años después de la enterada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, con varios cambios de gobierno a las espaldas, a nivel estatal y autonómico, y el trasvase enterrado, no muy profundamente eso sí —cualquier palada de tierra extra no está de más— no hay duda de que la reserva de la disposición adicional quinta responde a una nueva lógica en la política hidráulica de Aragón.

Con esta nueva impronta se plasma la reserva hídrica en la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. La reserva es ahora una salvaguarda de las necesidades de los aragoneses, y de modo indirecto una proscripción para las transferencias de aguas insostenibles en la Cuenca del Ebro. Es más, a pesar de mantenerse la misma cifra de 6550 hm³, el cálculo se vincula a otros conceptos. El artículo 32.1.F del Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, asigna 4.260 hm³ para usos actuales, lo que supone un incremento de 620 hm³ en comparación a las necesidades previstas

(65) Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 71, 21 de junio de 2006, Legislatura VI.

en el momento de firmar el Pacto del Agua en 1992 y de 49 hm³ respecto a las estimaciones de las Bases de la Política de Agua en Aragón, 1.440 hm³ para nuevos desarrollos ligados a los planes hidrológicos y 850 hm³ de agua del eje del Ebro para las necesidades de regadío, energéticas, industriales y de abastecimiento de población. Puede comprobarse como la distribución de los hm³ para cada concepto y los mismos conceptos han experimentado variaciones desde la Resolución de las Cortes de Aragón. Aunque rebase el estudio de la reserva estatutaria, como otro de los contenidos fundamentales del Pacto del Agua merece detenerse en el tratamiento que recibe actualmente su listado de obras. El artículo 95.4 integra el elenco de obras dentro del Programa de Medidas del Plan de Demarcación, eso sí con las modificaciones oportunas efectuadas en el marco de actuación de la Comisión del Agua de Aragón. Este matiz del final ilustra el largo recorrido de la Resolución desde su alumbramiento hasta la actualidad, recorrido que impide abordar el Pacto en los mismos términos de 1992, como hemos podido ver, ante un radical cambio de las circunstancias que rodearon su gestación y desarrollo inicial.

Pese a no a materializarse parte de los temores de Chunta, la reserva de los 6550 hm³ no volvió a ser el peaje a pagar por el Estado para conseguir el beneplácito de Aragón en la política de trasvases, otra de sus críticas no iba muy desencaminada. Citando al diputado Fuster Santaliesta (66), «y, lamentablemente, ese respeto a la Constitución que todos aceptamos, todos dimos por bueno como un instrumento de trabajo precisamente para propiciar el acuerdo y el consenso, portavoz del Partido Popular, todos aceptamos no salirnos del marco de la Constitución. ¿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, es inconstitucional, es inconstitucional y ustedes serán testigos de las dificultades que van a tener en Madrid para sacarla. Pero, sobre todo, a mí 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». De nuevo, en esta intervención aparece la preocupación, finalmente el transcurso del tiempo ha demostrado que era injustificada, acerca de la posibilidad de que la reserva sirviera de coartada para reanudar el trasvase, sin embargo, lo interesante de su discurso es la acusación de inconstitucionalidad contra la disposición adicional.

(66) Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 71, 21 de junio de 2006, Legislatura VI.

Con la STC 110/2011, de 22 de junio, en la mano, podría dar la sensación de que la sospecha de inconstitucionalidad relativa a la disposición adicional quinta del Estatuto era infundada, al igual que el resto de inquietudes manifestadas por Chunta durante la discusión parlamentaria. No obstante, hay que tener en consideración que el texto finalmente examinado por el Tribunal Constitucional difería sensiblemente del presentado por las Cortes de Aragón. En su paso por las Cortes Generales, quedó mitigado el posible carácter imperativo de la reserva. La redacción original incidía sobre la necesidad de contar con 6.550 hm³ de uso exclusivo para los aragoneses de cara a dar cumplimiento a los derechos reconocidos en el artículo 19 del Estatuto, huérfana de cualquier referencia al modo en el que habría de garantizarse esa reserva. Por su parte, el enunciado definitivo dentro de una aparente continuidad con la propuesta de las Cortes de Aragón, introduce matices significativos que acaban en buena medida con la ambigüedad de la que hacía gala la propuesta. La reserva hídrica ya no es definida como una necesidad, ni si quiera en el fondo es la protagonista de la disposición.

Tal y como apostilla EMBID (67) es cierto que el precepto recuerda la existencia del Pacto del Agua, pero en la redacción vigente si se trae a colación es más como condicionante en la Planificación Hidrológica de los verdaderos actores principales de la disposición adicional: el principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos y los derechos estatutarios del artículo 19. La primera versión identificaba los 6.550 hm³ como la materialización de estos derechos y principios, señalando expresamente la reserva como la forma en la que habían de llevarse a aplicación. Podríamos decir que la versión definitiva parte de una libertad de medios dentro de la planificación hidrológica. La planificación debe encaminarse a dar cumplimiento al principio de prioridad de aprovechamiento de los recursos hídricos y a los derechos del artículo 19 del Estatuto, pero la reserva ya no es el medio obligatorio para lograr ese objetivo, es un elemento relevante que ha de tomarse debidamente en consideración mas no la misma esencia de esos derechos y la única respuesta a ellos. En puridad, aunque el Plan Hidrológico Nacional y el Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro no previeran exactamente los 6.550 hm³ correspondientes a la reserva en favor de los aragoneses, podría considerarse satisfecha la disposición adicional quinta siempre y cuando la cantidad asignada fuera la suficiente para garantizar la prioridad en el aprovechamiento y la efectividad de los derechos del artículo 19 del Estatuto. Precisamente, este fue uno de los argumentos que adujo la Letrada de las Cortes de Aragón a la hora de defender la constitucionalidad de la disposición adicional quinta, la posibilidad de que la planificación hidrológica estatal fijará una cantidad de hm³ diferente a los 6.550 hm³ sugeridos. En cambio, con la propuesta

(67) EMBID IRUJO, A. (2007b: p. 355) y EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 72 a 74).

de las Cortes de Aragón, una disminución de los hm³ repartidos ya hubiera conllevado la transgresión de su espíritu.

¿Hubiera interpretado igual el Tribunal Constitucional la disposición adicional quinta de haberse conservado el planteamiento genuino de las Cortes de Aragón? Siendo las cosas como fueron, entrar en hipótesis ucrónicas además de implicar un considerable ejercicio de imaginación, apenas aporta ninguna clave al objeto de las presentes reflexiones. Partiendo de la doctrina mantenida en la jurisprudencia constitucional de la interpretación conforme, ya explicada al hilo del artículo 72 del Estatuto, lo más probable es que las conclusiones del Tribunal Constitucional hubieran sido bastante parecidas a las de la STC 110/2011, especialmente cuando se ha venido haciendo una lectura amplia de la interpretación conforme; quizás excesivamente amplia al llegar a tolerar Derecho vacío e ineficaz. Con todo, tampoco puede descartarse absolutamente lo contrario. De lo que no hay duda, es que el proceso de exégesis hubiera sido más alambicado y controvertido de haberse respetado la propuesta de las Cortes aragonesas. La labor del Tribunal Constitucional se vio enormemente facilitada con las modificaciones operadas en las Cortes Generales.

La gran discusión suscitada en torno a la reserva aragonesa giró alrededor de dos interpretaciones. La primera no otorgaba ningún valor vinculante a la disposición adicional quinta mientras que la segunda si que le reputaba un carácter obligatorio, de forma que los 6.550 hm³ de la reserva quedaban sustraídos del régimen de libre disponibilidad dentro de la planificación hidrológica. Más allá de por cual de ellas se decantara cada autor, hubo bastante consenso en cuanto a las consecuencias que acarrearían: la constitucionalidad e inconstitucionalidad correlativamente (68). La gestión de la Cuenca del Ebro como cuenca intercomunitaria es competencia estatal, artículo 149.1.22 CE, teniendo encomendada su gobierno la Confederación Hidrográfica del Ebro. En consecuencia, la determinación de los caudales no puede quedar unilateralmente en manos de una Comunidad Autónoma. Aunque los estatutos de autonomía se aprueben por ley orgánica, requieren del doble concurso de la voluntad autonómica y estatal. Una vez fijados esos caudales en el Estatuto aragonés, las Cortes de Aragón podrían bloquear cualquier intento de reforma del Estatuto, desproveyendo al Estado de un aspecto esencial de su competencia. En ese sentido, reiterar las reflexiones hechas al comentar el artículo 72.2 del Estatuto. Concebir la disposición adicional quinta como un mandato imperativo enervaría de forma impropia la competencia estatal. Asimismo, una reserva a perpetuidad entraría en colisión con los principios que actualmente inspiran el Derecho de aguas español.

(68) EMBID IRUJO, A. (2007a: pp. 72 y 74). EMBID IRUJO, A. (2007b: p. 354 y ss.), y FANLO LORAS, A. (2007: pp. 348 y ss.).

Una posible solución intermedia hubiera sido articular un sistema similar al de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que excepciona el régimen ordinario de fijación de los caudales ambientales regulado en el artículo 26 de la misma Ley. Pese a ser cuestionable su acomodo con la unidad en la gestión de la cuenca hidrográfica y las atribuciones propias de las confederaciones hidrográficas, el Tribunal Constitucional ha ratificado su constitucionalidad en varias sentencias como las 195/2012, de 31 de octubre, 239/2012 y 240/2012, ambas de 13 de diciembre, y 19/2013, de 31 de enero de 2013. Aun así, ya que en su razonamiento el Tribunal Constitucional imprime a esta fórmula un carácter de excepcional, fundamentado en las particulares circunstancias ecológicas del Delta del Ebro, un modelo más amplio y generalizado como el que exigiría la reserva hídrica hubiera sobrepasado los límites de esa excepcionalidad. Por otro lado, de regularse algo así, el asiento legal apropiado sería el mismo que la disposición adicional décima en la Ley 10/2001, de 5 de julio, y no un Estatuto de Autonomía, que en el mejor de los casos podría ratificar lo ya señalado por la legislación estatal.

Por contra, no vulnera la Constitución la configuración de la disposición adicional quinta como un principio rector que inspire la actuación de los poderes autonómicos. Pese a que formalmente la gestión de la Cuenca del Ebro es indubitadamente una competencia estatal, esta competencia se ejerce de manera coordinada con las Comunidades Autónomas, dentro del peculiar modelo organizativo que constituyen las confederaciones hidrográficas. Recordando la STC 161/1996, de 17 de octubre, la integración en las confederaciones hidrográficas constituye el medio más directo con el que las Comunidades Autónomas para intervenir en la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias, por encima de sus propias competencias sectoriales. Así pues, Aragón puede procurar la fijación de la reserva de los 6.550 hm³ dentro de la planificación hidrológica, artículos 42.1.B.C y 43.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, a través de las múltiples vías de participación reconocidas en la legislación estatal.

Al remitir el enunciado final de la disposición adicional la concreción de las asignaciones, inversiones y reservas a la planificación hidrológica, dejando únicamente la reserva de 6.550 hm³ como una recomendación de cara al Estado y un objetivo programático para la Comunidad Autónoma, la sombra de inconstitucionalidad prácticamente quedó disipada, por no decir que se desvaneció del todo. Con ésta perspectiva, en ningún momento la competencia estatal se ve cuestionada y existen destinatarios válidos a los cuales dirigir el mandato: las Cortes de Aragón, la Administración aragonesa y especialmente los representantes aragoneses en la Administración hidráulica del Estado. Puede enjuiciarse la oportunidad de plasmar objetivos políticos en los estatutos de autonomía, algo que parece alejarse de su función natural, o el

escaso contenido jurídico de la disposición, degradada tras las modificaciones sufridas en las Cortes Generales a principio inspirador de la política aragonesa de aguas, pero su legalidad constitucional ya no resultaba discutible, por lo menos desde el plano de la confrontación con las previsiones constitucionales. Asunto diferente es el problema de la excesiva vacuidad que afecta a muchos artículos como éste, si bien a tenor de sentencias como la STC 247/2007 no parece tampoco que hubiera razones para apostar por una inconstitucionalidad de la disposición adicional fundada en el argumento del Derecho ineficaz. Por otro lado, a diferencia de otros artículos controvertidos por ese mismo motivo, no estamos ante una cláusula cuyo cumplimiento dependa enteramente del Estado, Aragón posee cierto margen de maniobra más allá de la titularidad formal de la competencia. En realidad, ni si quiera el Letrado del Gobierno de La Rioja se llega a plantear esta última posibilidad, ampliamente debatida en el seno de la doctrina, al basar su acusación de inconstitucionalidad en el carácter imperativo o no de la reserva.

Por todo ello, no es ninguna sorpresa que el Tribunal Constitucional declarara la constitucionalidad de la disposición adicional quinta del Estatuto de Aragón en su STC 110/2011, de 22 de junio. De hecho, el Tribunal ventila de manera muy sucinta el recurso, algo que tampoco ha de asombrar a la vista de la posición coincidente de la Abogacía del Estado, las Letradas de las Cortes de Aragón y el Letrado del Gobierno de la Rioja. A pesar de representar a la parte recurrente, el Letrado del Gobierno de La Rioja ofrece en su escrito una posible interpretación, similar a la defendida por la Abogacía del Estado y las Letradas de las Cortes de Aragón, desde la que cabe entender como constitucional la disposición adicional quinta. En tanto cuanto, se reconoce la existencia de una interpretación conforme a la Constitución, presentada además en paridad a la inconstitucional, no debería haberse llevado adelante el recurso; el uso preventivo del recurso de inconstitucionalidad es censurado por la propia jurisprudencia constitucional. Reiterando cavilaciones previas, si no puede presumirse de manera sólida que se hará una interpretación contraria a la Constitución, lo prudente es esperar al ulterior desarrollo normativo y si éste efectivamente trasgrede el sistema constitucional será entonces cuando deba acudir ante el Tribunal Constitucional. De lo contrario, nos encontramos frecuentemente ante recursos tan peculiares como el del Gobierno de La Rioja, donde se dan las claves para su posterior desestimación. A la inversa, también resulta censurable el poco celo en adecuar los textos normativos a la Constitución, bajo la idea de que si hay un exceso ya lo enmendará el Tribunal Constitucional. Al final, se está metamorfoseando al Tribunal Constitucional en una cámara más, donde se continua el estudio de los proyectos legislativos estatales y autonómicos.

En conclusión, la reserva de los 6.550 hm³ originariamente vinculada a la política trasvasista del Plan Hidrológico Nacional, adquiere nuevos

contornos con la desaparición del trasvase del Ebro en la hoja de ruta política. La disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón es constitucional (STC 110/2011) siempre y cuando implique simplemente un recordatorio para el Estado y un deber a cargo de los poderes públicos aragoneses, que habrán de velar por la fijación de los caudales correspondientes reserva hídrica de los 6.550 hm³ en la planificación hidrológica, dentro los cauces regulados en la Ley. De ningún modo, so pena de inconstitucionalidad, puede sostenerse la vinculación del Estado a esta reserva, pero en referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón si que cabría exigirle a sus instituciones una actitud proactiva para la consecución de este objetivo.

VI. BALANCE GLOBAL

Sintetizando lo explicado, podemos colegir que la actual versión del Estatuto aragonés realiza una defensa mucho más enérgica del agua, sin que eso suponga una ampliación competencial en comparación al texto anterior. A su vez, de este hecho podemos extraer una clara conclusión. El énfasis con el que se habla del agua en el Estatuto deja traslucir la inequívoca voluntad de un mayor autogobierno en la política de aguas, de modo que si esta ambición no se traduce en una profundización de las competencias solo puede encontrar explicación en la propia impotencia o imposibilidad jurídica de la Comunidad Autónoma para ir allende. Hemos alcanzado un punto que podríamos definir como saciedad competencial, donde apenas queda margen para ampliar las competencias autonómicas. El desarrollo continuado de las Comunidades Autónomas ha encontrado su tope en la tercera generación de estatutos. Con razón se ha calificado al Título VIII de la Constitución como oscuro o ambiguo, pero esa oscuridad ha de relativizarse en la actualidad, al ir disipándose paulatinamente por medio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (69). Son muy expresivas las reflexiones de la entonces Presidenta del Tribunal Constitucional María Emilia Casas al presentar la Memoria del Tribunal correspondiente al año 2005; la Presidenta expuso que el Tribunal Constitucional como poder constituyente constituido había ido definiendo la constitución territorial a cada sentencia que dictaba. Diez años más tarde, ya no son veinticinco años de jurisprudencia constitucional sino treinta y cinco, quedando todavía menos resquicios por explorar. Aclarado el Título VIII y prácticamente culminado el proceso de traspaso de competencias del Estado a las comunidades autónomas, el desarrollo autonómico, abierto en su inicio,

(69) GARRONERA MORALES, A y FANLO LORAS, A. (2008: pp. 62 y 63).

ha acabado por colmarse (70). La única forma de continuar ahondando en el autogobierno es la reforma constitucional, cosa distinta es la pertinencia o no de esa reforma, dirección a la que ya se apuntaba durante el proceso de elaboración de los nuevos Estatutos.

En el caso aragonés, varios de los ponentes que pasaron por la Comisión Especial de Estudio para la Profundización y Desarrollo del Autogobierno Aragonés, constituida por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrado durante los días 23 y 24 de mayo de 2002, suscribieron esta tesis. Gráficamente, Enric Angullol Murgadas dijo «no hay que hacerse ilusiones sobre el alcance de la reforma estatutaria sin reforma constitucional». Gurutz Jáuregui Bereciartu apostaba por abrir un debate sobre la reforma constitucional. Igualmente, Carlos Rejón Gieb, responsable de la política autonómica de Izquierda Unida durante esa etapa, era partidario de la reforma constitucional, especialmente, como él mismo remarcó, del Título VIII de la Constitución. Más allá de estos nombres, la mayoría del resto de los ponentes, de un modo u otro, tuvieron presente la reforma constitucional en sus intervenciones. Además, el informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española del año 2006 (71) anunciaba el riesgo que entrañaba la proximidad del techo constitucional con el desarrollo estatutario, estando cercano el momento donde no cupiera continuar avanzando en el desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas. Dentro de la doctrina, BARNÉS VÁZQUEZ (72) se expresó en los siguientes términos: «la solución integral y definitiva de estos y otros problemas habría de pasar, pues, por la reforma de la Constitución, antes que por los Estatutos».

En definitiva, la tercera generación de Estatutos de Autonomía jalonó un impasse dentro de la historia autonómica, rompiendo con la inercia mantenida hasta ese momento. En ellos se constata la práctica satisfacción del proceso autonómico, más acusada hoy si cabe. Así pues, la actividad de los parlamentos autonómicos se ve obligada a discurrir por cauces diferentes respecto a aquellos en los que tradicionalmente se ha enmarcado. Escasean las parcelas vírgenes sobre las que elaborar legislación inédita. En ausencia de reforma constitucional y alcanzada la práctica satisfacción del modelo autonómico, debería haberse abierto un nuevo periodo en el que debate del poder autonómico pasará a radicar en la forma de ejercer las competencias, en vez de

(70) Ello explica las características de la tercera generación de Estatutos más enfocada a la forma que al fondo. Intentando emular la estructura de los textos constitucionales, sin que ello tenga especiales repercusiones o cambios.

(71) En lo que respecta al objeto de esta obra, las páginas 136 y ss. son las más interesantes.

(72) BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2004: pp. 99 y ss.).

discutir la titularidad de las mismas (73). Por ese motivo, tal vez las novedades más destacadas en el limitado campo del Derecho de aguas aragonés hayan sido instrumentos tales como las Bases de la Política de Agua en Aragón o el informe preceptivo del artículo 72.3 de la LO 5/2007; técnicas dirigidas a profundizar en la realización concreta de las competencias adquiridas o a cohesionar los títulos estatales y autonómicos cuando se ven afectados entre sí en su aplicación. Mientras se empleen desde la debida lealtad institucional y no con intereses espurios son incorporaciones esencialmente positivas. Las perspectivas de futuro van más en la línea de la cooperación y del autococonocimiento. En conclusión, el horizonte jurídico aragonés en la materia pasa por esta vía o por otras perspectivas del recurso, esencialmente la ambiental, sin que quepa esperar grandes novaciones a cargo del artículo 72.1.A del Estatuto de Autonomía de Aragón, limitado de base por la interpretación del Tribunal Constitucional del artículo 149.1.22 CE.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2010): «El Derecho de aguas en perspectiva europea: la trascendencia de la Directiva Marco de Aguas», en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *El Derecho de aguas en clave europea*, 1ª edición, La Ley, Madrid.
- ARRROJO AGUDO, Pedro (2007): «El reto de la racionalidad económica en el regadío de la Cuenca del Ebro», en EMBID, ALBIAC y TORTAJADA (Dirs.), *Gestión del agua en Aragón*, 1ª edición, Thomson Aranzadi, Cizur Menor.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (2004): «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, 1ª edición, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- CABEZAS CALVO-RUBIO, Francisco (2006): «El concepto de aguas sobrantes. Una aproximación técnico-jurídica», en *Derecho de Aguas*, 1ª edición, Instituto Euromediterráneo, Murcia.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y FRANK MACERA, Bernard (2002): *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, Valladolid.

(73) Resultan interesantes las reflexiones de MARTÍN REBOLLO, L. (2003: p. 49). «La cuestión principal no es ya cuánto poder más han de asumir las Comunidades Autónomas, sino cuál es el papel del Estado y cómo participan las citadas Comunidades Autónomas en la gobernabilidad general de dicho Estado».

- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel (2006): «Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua», en *Derecho de Aguas*, 1ª edición, Fundación Instituto Euromediterráneo del agua, Murcia.
- CASTELLANO PRATS, José. Luis (2005): *Régimen jurídico de los regadíos. Infraestructuras, gestión y aprovechamientos. Especial referencia a Aragón*, El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- CASTILLO DAUDÍ, Mireya (2006): «El derecho humano al agua en el Derecho internacional», en EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho al agua*, 1ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio (2010): «Ámbito de aplicación de la Directiva Marco de Aguas», en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), *El Derecho de aguas en clave europea*, 1ª edición, La Ley, Madrid.
- COLOM PIAZUELO, Eloy (2007): Dominio público hidráulico, en EMBID IRUJO (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, 1ª edición, Iustel, Madrid.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (1992): *Derecho aguas y medio ambiente*, 1ª edición, Tecnos, Madrid, 1992.
- DÍAZ-MARTA PINILLA, M.: «Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la ilustración hasta nuestros días», en ARROJO y MARTÍNEZ GIL (Coordinadores), *El agua a debate en la universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1999.
- EMBID IRUJO, Antonio (1993a): «Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 37, 1993, pp. 37-79.
- (1993b): «Obras hidráulicas de interés general», *Revista de Administración Pública*, nº 138, 1993, pp. 69-105.
- (1995): «Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales», en *Las obras hidráulicas*, 1ª edición, Civitas, Madrid.
- (2006): El derecho al agua en el marco de la evolución del Derecho de Aguas en *El derecho al agua*, EMBID (Dir.), 1ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- (2007a): «Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Agua y territorio*, EMBID (Dir.), Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.
- (2007b): «Competencias del Estado y de las comunidades autónomas», en EMBID (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, 1ª edición, Madrid.
- (2009): *Informe de España en Gestión del agua y descentralización política*, EMBID (Dir.) y HÖLLING (Coord.), 1ª edición, Thomson Reuters, Cizur Menor.

- (2011): «El derecho a los servicios de agua potable y saneamiento», en EMBID y DOMÍNGUEZ SERRANO (Directores), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación de España y México)*, 1ª edición, Lustel, Madrid.
 - (2014): «Sobre la evolución del Derecho público aragonés, algunas reflexiones interesadas», en *Derecho público aragonés*, EMBID (Dir.), 5ª edición, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014.
- ESCUIN PALOP, Catalina (2007): *Presente y futuro del Derecho de aguas en España*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio (2007): «Obras hidráulicas», en *Diccionario de Derecho de aguas*, EMBID (Dir.), 1ª edición, lustel, Madrid.
- FANLO LORAS, Antonio (1996): *La confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, 1ª edición, Civitas, Madrid.
- (2001): *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Universidad de La Rioja, Logroño.
 - (2007): *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, 1ª edición, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
 - (2009): «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, pp. 11-79.
 - (2010), «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las confederaciones hidrográficas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 183, pp. 309-334.
- FERNANDO PABLO, Marcos M. (2006): «Un régimen jurídico para la fase atmosférica del ciclo hidrológico», en *Derecho de Aguas*, 1ª edición, Instituto Euromediterráneo, Murcia.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2008): «Agua y territorio», en *Informe de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel (2009): «El dominio público hidráulico», en BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo Parte Especial*, 7ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor.
- GARRIDO CUENCA, Nuria (2007): «Pesca fluvial», en *Diccionario de Derecho de aguas*, EMBID (Dir.), 1ª edición, Madrid.
- GARRONERA MORALES, Ángel y FANLO LORAS, Antonio (2008): *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas (a propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha)*, 2ª edición, Instituto Euro-mediterráneo del Agua.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): *Derecho ambiental administrativo*, 11ª edición, La Ley, Madrid.

- MARTÍN REBOLLO, Luis (2003): «Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones», en *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número especial sobre la Reforma de los Estatutos de Autonomía, Valladolid, pp. 33-68.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (1997): *Derecho de Aguas*, 1ª edición, Civitas, Madrid.
- (2000): *Las obras hidráulicas en la Ley de Aguas*, 1ª edición, Civitas, Madrid.
- MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier (1997): *El agua a debate. Plan Hidrológico Nacional, Pacto del Agua y Trasvases*, Rolde de estudios aragoneses, Zaragoza.
- (1999): «Nudos gordianos de las políticas del agua en España», en ARROJO y MARTÍNEZ GIL (Coordinadores), *El agua a debate en la universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (2012): «La gestión territorial de los recursos hídricos españoles. Tensiones entre las fronteras físicas y administrativas», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, pp. 61-124.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo (2010): *Aguas y ordenación en el contexto de la reforma estatutaria*, 1ª edición, Comares, Granada.
- MENEDEZ REXACH, Ángel (1993): «La configuración del dominio público hidráulico», en *Dominio público: aguas y Costas*, CGPJ, Madrid.
- MOREU BALLONGA, José Luis (1996): *Aguas públicas y aguas privadas*, 1ª edición, Bosch, Barcelona.
- (1999): «El marco jurídico de la política hidráulica: claves históricas y diagnóstico», en ARROJO y MARTÍNEZ GIL (Coordinadores), *El agua a debate en la universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (2013): «Concepto del medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ y ALONSO GARCÍA (Directores) y VICENTE MARTÍNEZ (Coord.), *Tratado de Derecho Ambiental*, 1ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- QUINTANA PETRUS, Josep Maria (1992): *Derecho de agua*, Bosch, 2ª edición, Barcelona, 1992.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, TOLEDO JAÚDENES Julio y ARRIETA ÁLVAREZ, Carlos (1987): *Comentarios a la Ley de Aguas*, 1ª edición, Civitas, Madrid.
- SALCEGA, Salinas (2006): «El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativos y obligaciones de los estados», en EMBID (Dir.), *El derecho al agua*, 1ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- SETUÁIN MENDIA, Beatriz (2002): *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, 1ª edición, Lex Nova, Valladolid.

- (2007): «Saneamiento de aguas residuales urbanas», en EMBID (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, 1ª edición, Madrid.
 - (2011): «La distribución de competencias sobre calidad de las aguas», en EMBID y DOMÍNGUEZ SERRANO (Directores), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*, 1ª edición, Iustel, Madrid.
- TENA PIAZUELO, Vitelio Manuel (2013): «Aguas y medio ambiente», en LÓPEZ RAMÓN y ESCARTÍN ESCUDE (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.