



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de junio de 2004, ha examinado la consulta facultativa acerca de *las posibles vías para asumir competencias y facultades, dentro del marco constitucionalmente previsto, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la consulta facultativa formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León acerca de *las posibles vías para asumir competencias y facultades, dentro del marco constitucionalmente previsto, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de junio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 381/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia de forma conjunta a los Consejeros Sres. Fernández Costales y Quijano González.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter facultativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con lo previsto en el apartado a) de la regla B), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Requisitos de las consultas facultativas.

Como tal consulta facultativa, su admisibilidad a trámite se encuentra, en principio, condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, citada:

a) Que la consulta se realice por el Presidente de la Junta de Castilla y León.

b) Que la consulta verse sobre asuntos de especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo.

c) Que la consulta verse sobre un asunto no incluido en la lista de materias sujetas a dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de su Ley reguladora.

En el presente caso, los requisitos señalados aparecen debidamente cumplidos, en particular por lo que se refiere a la trascendencia o relevancia de la materia sometida a consulta, que atañe a uno de los elementos definitorios de la Comunidad de Castilla y León como es el relativo a las competencias que puede ejercer, en este caso, en el ámbito concreto de la ordenación y gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos.



Además, si bien es cierto que por el tenor de la consulta el presente dictamen debe examinar, entre otras posibilidades, la relativa a una reforma estatutaria, ello no significa que quepa apreciar una coincidencia entre el contenido de la consulta facultativa planteada y el contenido de una eventual y futura consulta preceptiva sobre una propuesta concreta de redacción de una modificación parcial del Estatuto de Autonomía.

Así, al no solicitarse que el dictamen examine una propuesta concreta de reforma del Estatuto, ni tampoco siquiera sobre eventuales competencias concretas, sino sobre las posibles vías para su asunción, no existe motivo alguno de incompatibilidad que impida evacuar la consulta facultativa planteada.

3ª.- Marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas continentales.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, de gran trascendencia en la materia que nos ocupa como luego se expondrá, “los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros (...). La incidencia de estos y otros artículos competenciales debe ser tenida asimismo en cuenta para la resolución de los presentes recursos de inconstitucionalidad”.

En cierto modo, así viene a recogerlo el propio tenor literal de la consulta planteada, al hacer referencia a diversos títulos competenciales de la Comunidad de Castilla y León previamente al planteamiento de la cuestión específicamente sometida al dictamen del Consejo.

No debemos olvidar que “(...) sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en



otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los artículos 148.1.10^a y 149.1.22^a de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto” (Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988).

Pues bien, el examen del bloque de constitucionalidad, en la parte referida de forma específica a la materia de aprovechamientos y recursos hidráulicos, revela, en primer lugar, que dos son los preceptos constitucionales que aluden de manera expresa a ella:

a) el artículo 149.1.22^a, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “legislación, ordenación y concesión de los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

b) el artículo 148.1.10^a, conforme al cual las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias respecto de los “proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”.

De la comparación entre ambos preceptos, lo primero que cabe advertir, y así lo hizo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, antes aludida, es que los respectivos títulos de competencia no son coincidentes, pues mientras que el artículo 148 alude al criterio del “interés de la comunidad”, el artículo 149 alude a un criterio puramente territorial, el lugar por el que las aguas discurran.

Desde otro punto de vista, también existe una diferencia sustancial entre ambos preceptos, pues mientras que el criterio del artículo 148 tiene un sentido positivo (las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en lo previsto de forma expresa), el criterio del artículo 149 tiene un sentido negativo (las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en todo lo no previsto de forma expresa como competencia del Estado).



Inicialmente, la Comunidad de Castilla y León, en cuanto perteneciente al grupo de Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, sólo pudo asumir competencias en el marco del artículo 148, a diferencia de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 o por el de la disposición transitoria segunda de la Constitución.

No obstante, en cierta medida, la distinción carece actualmente de relevancia, pues como resultado final de las sucesivas reformas estatutarias y de la transferencia de competencias estatales, la Comunidad de Castilla y León es titular ahora de las competencias correspondientes por ambos criterios o títulos de atribución.

En efecto, la redacción actual del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de:

“Proyectos, 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, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León”.

A la vista de este precepto es fácil deducir la existencia de dos criterios delimitadores de competencias diferentes sobre un mismo y único recurso, el agua: el territorio y el interés de la Comunidad.

Como se ha señalado por algún sector doctrinal y así ha recogido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, citada, la situación expuesta puede describirse en el sentido de que puede haber obras de interés autonómico en cuencas intercomunitarias y, viceversa, obras de interés general en cuencas intracomunitarias, como veremos de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

No obstante, debe advertirse ya desde este momento que en el caso específico de la Comunidad de Castilla y León el marco competencial se encuentra matizado por el contenido de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía, sobre cuyo significado se volverá luego.



En este marco de distribución de competencias, por Real Decreto 1022/1984, de 11 de abril, se transfirieron a la Comunidad de Castilla y León las siguientes funciones del Estado:

a) Programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de abastecimientos de aguas y saneamiento, todo ello en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones Locales y de acuerdo con la normativa específica que la regule.

b) Programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de encauzamientos y defensas de márgenes en áreas urbanas.

Se preveía, además, la posibilidad de que la Comunidad de Castilla y León pudiera encomendar la realización de los estudios, la redacción de los proyectos y la ejecución de las obras a la que se refieren los apartados a) y b) a las Confederaciones Hidrográficas competentes: Tajo, Ebro, Norte y Duero, a cuyos órganos de gobierno se incorporará un representante de la Comunidad en las del Tajo, Ebro y Norte y cuatro en la del Duero.

Por Decreto 37/1984, de 7 de junio, de la Junta de Castilla y León, se atribuyó a la entonces Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (hoy Consejería de Fomento) la competencia referida.

El marco constitucional y estatutario resulta desarrollado en la legislación sectorial específicamente referida a las aguas continentales, fundamentalmente la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba su texto refundido), sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, así como la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Es en la Ley de Aguas donde se fija y define la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión del dominio público hidráulico y criterio delimitador; en definitiva, de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Conforme a su artículo 16, la cuenca hidrográfica se define como:



La superficie de terreno cuya esorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.

La opción del legislador estatal por el criterio de la cuenca hidrográfica para dar significado a la expresión constitucional *aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma*, ha sido admitida de forma expresa como válida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ya referida.

Del juego de estos títulos de competencia y de la doctrina del Tribunal Constitucional que vamos a ver a continuación puede deducirse, en principio, que "es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de una Comunidad Autónoma" (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). Esta Sentencia se dicta en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra dos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

En ella se declara la inconstitucionalidad de las competencias que esta Comunidad se atribuía por la Ley mencionada para, por ejemplo, el cuidado, el buen orden del aprovechamiento o las potestades de sanción y policía sobre cuencas que exceden del ámbito territorial de la Comunidad. La Sentencia declara que los artículos impugnados que hacían referencia a las facultades aludidas "otorgan competencias ejecutivas sobre aguas que forman parte de cuencas hidrográficas de competencia estatal, invaden la competencia exclusiva que el núm. 22 del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (...)".

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 1990, referida a los canales de Urgel, resuelve el recurso interpuesto por la Comunidad General de Regantes de los Canales de Urgel frente a dos resoluciones de la Dirección General de Obras Hidráulicas de la Generalidad de Cataluña por las que se le ordenaba el suministro a una población de un caudal mínimo de agua por día, por entender que carecía de competencia sobre dicho aprovechamiento. El Tribunal Supremo, revocando la Sentencia apelada, señala que la Generalidad carece de competencia sobre dichas aguas, pues "no son los



canales ni su ámbito de aprovechamiento los que determinan la competencia, sino el marco geográfico por el que discurren las aguas, (...) resulta imposible atribuir competencia a la Generalidad catalana sobre los indicados Canales por el hecho de que están radicados en su totalidad en territorio catalán, ya que las aguas que por ellos discurren no tiene su principio y fin en territorio de Cataluña”.

La fórmula del texto refundido que ha venido a sancionar el Tribunal Constitucional, si bien con respecto a la derogada Ley 29/1985, de 2 de agosto, es la que cabe derivar del concepto mismo de “río principal” establecido ya en el artículo 4 del Real Decreto-Ley, de 5 de marzo de 1926, y que, como es sabido, ha venido constituyendo la base de toda nuestra administración hidráulica. Es así, pues, que ni en uno ni en otro caso –ríos que discurren ya sólo por el territorio de una Comunidad, pero que van a desembocar en otro que lo hace por varias Comunidades; ríos que, procediendo de otra Comunidad, discurren ya sólo por el territorio de una de ellas– cabría reconocer competencia alguna de las Comunidades Autónomas. En este punto, el Tribunal Constitucional refrenda el principio consagrado en nuestro ordenamiento de que “ni los afluentes ni el tramo final de un río pueden ser objeto de consideración separada”.

El concepto cuenca hidrográfica parece convertirse en una definición “blindada” y, en cierta forma, inatacable, por cuanto cualquier propuesta de redefinición puede suponer indirectamente una alteración de competencias. También parece casi insoslayable, y es una de las cuestiones que se suscitan, la fijación de la cuenca hidrográfica como el concepto esencial para efectuar un reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas.

Concretamente, en el litigio sostenido por el Gobierno Vasco con el Estado y resuelto por la repetidamente citada Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, se defendían otros criterios territoriales para la atribución de competencias en esta materia, por ejemplo, el del *curso fluvial concreto*.

Sin embargo, en aquella ocasión el Tribunal Constitucional ya manifestaba que “desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en



atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios”.

Esta cuestión tiene un impacto ridículo en la cuenca hidrográfica del Duero si atendemos al porcentaje de participación territorial de otras Comunidades en la cuenca hidrográfica tal como veremos más adelante en otra de las consideraciones jurídicas de este dictamen. Esta circunstancia debería tener una respuesta normativa adecuada y particular para no perjudicar los intereses castellano y leoneses en beneficio de otras Comunidades, cuyo grado de afectación y responsabilidad es absolutamente dispar. Sin duda, ésta es una exigencia que debe extraerse del juego combinado del principio de solidaridad, pero también del de igualdad.

“(...) cuando la Constitución utiliza la expresión ‘aguas que discurren’, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial”. Para el Tribunal Constitucional “es lícito y razonable entender (...) que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente”.

En el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, los títulos de competencia del Estado están contenidos en preceptos concretos como el artículo 17, donde se le encomienda, en el marco de las competencias que le son atribuidas por la Constitución, el otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma, y de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.



También corresponde al Estado la planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas y la adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

El ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, está sometido a los principios de unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios, respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico y la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza (artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

Por su parte, las Comunidades Autónomas que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, ejerzan competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de sus territorios, ajustarán el régimen jurídico de su administración hidráulica a los principios establecidos en el citado artículo 14, garantizando que la representación de los usuarios en los órganos colegiados de la administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren.

Por otra parte, tampoco se puede obviar que la transposición de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, incorporada al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (artículo 16 bis), mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, ya citada, ha supuesto la creación de las demarcaciones hidrográficas, integradas por la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

La trascendencia de esta modificación estriba en que las demarcaciones hidrográficas se constituyen como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas (sin distinción entre cuencas inter o intracomunitarias), y el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.



En cualquier caso, la Directiva no prejuzga el sistema interno de distribución de competencias dentro de cada Estado miembro a fin de alcanzar los objetivos cuyo cumplimiento ordena, principio este común y general para toda la normativa comunitaria. Otra cosa distinta es el papel de responsable que asume y corresponde al Estado en cuanto garante de que esos objetivos se alcancen debidamente.

El artículo 3.4 de la citada Directiva, en lo que respecta a demarcaciones hidrográficas internacionales como es el caso de la del Duero, exige de los Estados miembros afectados un esfuerzo de coordinación para el desarrollo de programas de medidas cuyo ámbito territorial se extienda a la demarcación hidrográfica. La Comisión podrá intervenir, a petición de aquéllos, para facilitar el establecimiento de dichos programas de medidas.

4ª.- La competencia para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales celebrados por España en relación con el río Duero.

Directamente conectado con la distribución de competencias en esta materia entre Estado y Comunidades Autónomas, y dada la eventual trascendencia que deba atribuirse a la condición de internacional que tiene el Duero en relación con el mencionado reparto, merece la pena destacar que el Tribunal Constitucional, ya en la propia Sentencia 227/1988, tuvo la oportunidad de aludir a esta cuestión, pues uno de los preceptos impugnados fue el entonces artículo 15.b), que atribuía al Estado el ejercicio de la función relativa a la "adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas".

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional señaló al respecto que "es evidente que el artículo 15.b) no autoriza al Estado para ejecutar, en todo caso, los convenios y acuerdos internacionales en materia de aguas, por lo que es susceptible de una interpretación conforme con las prescripciones constitucionales y estatutarias. Baste decir a este propósito que, cuando así lo disponen los Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución de los tratados y convenios internacionales en materia de su competencia, sin perjuicio de la obligación del Estado de garantizar su cumplimiento, y dentro de este esquema competencial encuentra legítimo



encaje el citado artículo 15.b) de la Ley, cuyo alcance en cada caso dependerá de los supuestos concretos que se planteen”.

Tal criterio se ha venido manteniendo en numerosas resoluciones del mismo Alto Tribunal hasta constituir un cuerpo de doctrina consolidado, que podría resumirse, en palabras del propio Tribunal Constitucional, en los términos siguientes (Sentencia 96/2002, de 25 de abril):

“La distribución competencial que entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha operado el Texto Constitucional rige también para la ejecución del Derecho Comunitario, pues la traslación de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales del reparto competencial, de tal manera que el orden competencial establecido no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre [RTC 1988, 252], F. 2; 64/1991, de 22 de mayo [RTC 1991, 64], F. 4; 76/1991, de 11 de abril [RTC 1991, 76], F. 3; 115/1991, de 23 de mayo [RTC 1991, 115], F. 1; 236/1991, de 12 de diciembre [RTC 1991, 236], F. 9; 79/1992, de 28 de mayo [RTC 1992, 79], F. 1; 117/1992, de 16 de septiembre [RTC 1992, 117], F. 2; 80/1993, de 8 de marzo [RTC 1993, 80], F. 3; 141/1993, de 22 de abril [RTC 1993, 141], F. 2; 112/1995, de 6 de julio [RTC 1995, 112], F. 4; 146/1996, de 19 de septiembre [RTC 1996, 146], F. 2; 148/1998, de 2 de julio [RTC 1998, 148], F. 8; y 21/1999, de 25 de febrero [RTC 1999, 21], F. 1). En definitiva, no sólo `la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/1991, fundamento jurídico 9)´ (STC 79/1992, de 28 de mayo, F. 1), sino que `esa responsabilidad ad extra de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones Públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda´ (STC 148/1998, de 2 de julio, F. 8). Es más, las dificultades que pudieran existir en la ejecución de la normativa comunitaria, de existir, `no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente corresponden a una Comunidad Autónoma´ (STC 188/2001, de 20 de septiembre [RTC 2001, 188], F. 11)”.



Más específicamente, señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo:

“La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988, fundamento jurídico 2º). De otro lado el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3. CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas”.

En materia de aguas continentales, los principales compromisos internacionales asumidos por España son los que se derivan del Convenio de 2 de febrero de 1971, sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 (ratificado por España con fecha 18 de marzo de 1982), así como del Convenio de 17 de marzo de 1992, sobre protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992 (ratificado por España con fecha 23 de julio de 1997).

Especial trascendencia, por su carácter bilateral, tienen el Convenio de 16 de julio de 1964, para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y sus afluentes, así como, en particular, el Convenio y Protocolo adicional de 30 de noviembre de 1998, sobre cooperación para la protección del aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho *ad referéndum* en Albufeira. A título de ejemplo, merece la pena mencionar que en el protocolo adicional de este último (artículo 3), se establece un régimen de caudales mínimos para la cuenca hidrográfica del río Duero, régimen que, obviamente, deberá ser respetado en la parte española de la cuenca, sin perjuicio de que su cumplimiento imponga obligaciones específicas, en sus respectivos ámbitos de



competencias, tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En cualquier caso, merece la pena recordar que el artículo 38.4 del Estatuto de Autonomía contiene una previsión específica en este sentido, al disponer que "la Junta de Castilla y León adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León". Y el apartado 5 de este mismo artículo añade que "la Comunidad Autónoma de Castilla y León será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en lo que afecten a materias de su específico interés".

5ª.- Características físicas de la cuenca del Duero en relación con el territorio de Castilla y León. Principio de territorialidad.

El río Duero forma parte del paisaje espiritual y físico de Castilla y León. No es éste el lugar para detenerse a comentar el hondo significado que sus aguas han tenido en la historia y la cultura de esta tierra. Baste recordar que en sus habitantes ha cuajado un verdadero sentimiento filial hacia él, pues no en vano es llamado el "padre Duero". Mas hemos de centrarnos ahora en el aspecto físico, que tan profundamente conforma la realidad social y económica castellano-leonesa.

Sin riesgo alguno de exageración, puede afirmarse que ninguna otra Comunidad Autónoma presenta un carácter geográfico tan acusadamente centrado en una cuenca hidrográfica como Castilla y León en relación con la del Duero.

En efecto, merece la pena recordar que en Castilla León está más del 98% del total de la superficie española de la cuenca hidrográfica del Duero. El resto se distribuye entre seis Comunidades Autónomas distintas:

- Galicia, con una participación aproximada del 1,4%
- Cantabria, con un 0,11%



- Castilla-La Mancha, con un 0,06%
- Extremadura, con un 0,04%
- La Rioja, con un 0,02%
- Madrid, con un 0,02%

Aún cabe advertir otra circunstancia adicional que abunda en la identificación del Duero con Castilla y León, como es el hecho de que ese menos del 2% –en realidad, apenas un 1,7%– de la superficie total de la parte española de la cuenca del Duero que se encuentra fuera del territorio de la Comunidad se concentra fundamentalmente en Galicia (aproximadamente un 1,4%), siendo así que las aguas gallegas de la cuenca vierten al Duero por Portugal sin contacto directo con el resto de la parte española de la cuenca.

Pese a esta realidad, que podría resumirse afirmando que, en España, la cuenca del Duero es Castilla y León y Castilla y León es la cuenca del Duero, lo cierto es que la Comunidad Autónoma permanece, en enorme medida, ausente de las más importantes decisiones relativas a sus aguas y alejada de la gestión que requiere su ordinaria administración.

Estas muy limitadas funciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto al Duero traen causa del marco legal y constitucional antes expuesto, que supone un importante inconveniente a la hora de poder atribuir competencias a aquélla. No obstante, tan reducido porcentaje permite dar mayor consistencia a los argumentos favorables a la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma, pues frente al marco legal y constitucional se alza con fuerza la palmaria realidad de los hechos. Hasta cierto punto, podría decirse que ese 1,7% es el problema de este asunto, pero también la solución.

El criterio de territorialidad tiene, en el caso que nos ocupa, al menos dos caras: por un lado, el principio de territorialidad, que limitaría, en general, el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas; por otro, el territorio, como parte de la definición de cuenca hidrográfica, delimitadora, a su vez, del ámbito competencial del Estado en materia de aguas. Cabe, respecto de ambos aspectos, realizar una serie de precisiones.



El principio de territorialidad ha sido definido por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias. Sobre el mismo descansa una buena parte de las soluciones dadas a todos aquellos conflictos en los cuales se trata de deslindar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre estas mismas. Los pronunciamientos del Alto Tribunal se recogen en sentencias referentes tanto a recursos de inconstitucionalidad como a conflictos de competencias.

“El territorio –señala el Tribunal Constitucional–, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales (...), y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986 [RTC 1986/99]). Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de ‘la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades’ (STC 44/1984 [RTC 1984/44], fundamento jurídico 2º), y que sirve directamente, en ocasiones como la presente, al objeto de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales (artículos 148.1.4 y 149.1.24 CE) la titularidad de la correspondiente competencias (ferrocarriles y carreteras, artículo 148.1.5 CE, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, artículo 149.1.22), como de modo indubitado ha reconocido con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal (STC 86/1988)”.

El criterio de territorialidad así definido ha sido utilizado profusamente por el Tribunal Constitucional para marcar los límites competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En principio, cabe afirmar que la jurisprudencia constitucional maneja este bisturí jurídico sin distinciones, de modo estricto, separando inflexiblemente lo que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas, con base en que las normas, disposiciones o actos enjuiciados se atengan o no al territorio sobre el que constitucional y estatutariamente pueden proyectarse. El criterio cobra especial fuerza, en cuanto límite de las competencias autonómicas, teniendo en cuenta además que las Comunidades Autónomas, en el ámbito del derecho interno, se constituyen como entes territoriales –artículos



137 y 147.2.b) de la Constitución Española, artículo 2 y disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía de Castilla y León–, alcanzando sus atribuciones hasta donde llega su territorio. Esta regla tiene sentido no sólo respecto de las demás Comunidades Autónomas, sino también, desde otro punto de vista, en relación con el Estado, en la medida que las competencias del mismo se regulen, en ocasiones, atendiendo a que su objeto se extienda por más de un territorio autonómico (artículo 149.1.21º, 22º o 24º de la Constitución Española).

Ejemplo de lo indicado en último lugar es, precisamente, el territorio como elemento diferenciador de las competencias estatales en materia de aguas. Esto es así en la medida en que la legislación del Estado sobre la materia, desde la Ley 29/1985, de 2 de agosto, hasta el vigente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas, hace descansar el sistema sobre los principios de unidad de gestión y respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica (artículo 14.1º y 2º), indivisible a estos efectos (artículo 16, en la redacción dada al mismo por el artículo 129. Seis, de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

El territorio de la cuenca hidrográfica así definido –con el comentado aval del Tribunal Constitucional en la Sentencia número 227/1998–, en cuanto abarca más de una Comunidad Autónoma, se constituye, de esta forma, teniendo en cuenta además lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del señalado texto refundido, en criterio delimitador de las competencias de la Administración del Estado sobre las aguas, específicamente en lo relativo a la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamiento hidráulicos.

La descripción hecha hasta aquí del papel que el principio de territorialidad y el concepto de territorio ha jugado, en general, en el deslinde competencial llevado a cabo por el Tribunal Constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es susceptible de importantes matizaciones.

La principal es, sin duda, que la aplicación de tales criterios por dicho Tribunal, aun siendo rígida en sus líneas generales, no está exenta de pautas flexibles. El examen de algunos casos en los que se manifiesta tal flexibilidad permite concluir que, en ellos, el Tribunal acepta modulaciones atendiendo a criterios de racionalidad en el reparto de competencias, pues se llegaría a



soluciones absurdas o ineficaces si se aplicara a toda costa el principio de territorialidad.

Precisamente, la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, ya referida, ofrece una primera muestra de la flexibilidad que debe presidir la aplicación del criterio territorial. En ella se señala que “no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada comunidad autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, digitales y accesorios, cuando atraviesan el de otras comunidades autónomas o surten a los cursos fluviales intercomunitarios”.

Pues bien, si la razón expuesta constituye el fundamento último que justifica la consideración de la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión de los recursos hidráulicos, lo cierto es que no parece que los usos y aprovechamientos que de las aguas de la cuenca del Duero pudieran hacerse en Castilla y León puedan condicionar, en forma alguna, los usos y aprovechamientos de las aguas de la misma cuenca en ninguna otra Comunidad Autónoma y viceversa, habida cuenta del carácter totalmente marginal y excepcional de la participación de esas otras Comunidades Autónomas en la cuenca del Duero. En este sentido, el único curso fluvial perteneciente a la cuenca del Duero con cierta relevancia fuera del territorio de Castilla y León se ubica en Galicia pero, como ya se ha expuesto, la parte gallega de la cuenca del Duero vierte a él en Portugal, sin contacto directo con la parte castellana y leonesa.

Resulta, por lo tanto, más que discutible que el fundamento de la elección de la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión de los recursos hidráulicos sea predicable, sin matización alguna, también de la cuenca del Duero. Antes al contrario, las circunstancias que concurren en la parte castellana y leonesa de la cuenca del Duero son tan singulares que es posible afirmar que la misma está más cerca de constituir una cuenca hidrográfica intracomunitaria o independiente que una cuenca estrictamente intercomunitaria.



Otra muestra de “flexibilidad” indirectamente puede advertirse en la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1984, de 2 de febrero, que resuelve, favorablemente al Estado, un conflicto positivo de competencia planteado contra una resolución de la Generalidad de Cataluña que autorizaba una línea de transporte de energía eléctrica a 380 kilovoltios. El Estado invocó, obviamente, el artículo 149.1.22ª de la Constitución. El Tribunal Constitucional razonó así (fundamento jurídico 1, último párrafo):

“Si el aprovechamiento de la línea desde fuera de Cataluña es no sólo técnicamente posible y previsto, como se infiere de las condiciones que la hacen apta para transportar energía a 380 KV; si está conectada a la Red General Peninsular; si la condición deficitaria de Cataluña la obliga a importantes intercambios; si éstos han sido muy cuantiosos en fechas inmediatas; y, finalmente, si está técnicamente prevista su ampliación y la expresa intervención de la línea de que se trata en tales intercambios desde y, sobre todo, hacia Cataluña, es claro que el aprovechamiento de la línea afecta al resto de la España peninsular, que tal aprovechamiento no será excepcional y que por consiguiente la afectación en este sentido determina que sea necesario declarar la titularidad de la competencia de autorización a favor del Estado”.

La solución es, pues, favorable al Estado, pero de este párrafo puede concluirse que en supuestos en los que se autorizara, por una Comunidad Autónoma con competencias análogas a las de Cataluña en el citado supuesto, una línea de alta tensión, cabría considerar correcta la autorización si el aprovechamiento que pudiera afectar, de alguna manera –como emisoras o receptoras de energía–, a otras Comunidades Autónomas, fuera excepcional. El criterio expuesto resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional que lo acepta versa sobre la interpretación del artículo 149.1.22ª de la Constitución, referido también a los recursos y aprovechamientos hidráulicos.

En la Sentencia 165/1985, de 5 de diciembre, que resuelve, también favorablemente al Estado, un conflicto positivo de competencia entre éste y la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal Constitucional apunta, más claramente, un criterio de flexibilidad respecto a otro orden competencial en el que el ámbito territorial desempeña un importante papel delimitador, aun cuando finalmente resuelva a favor del bloque estatal. El fundamento jurídico 3 dice así:



“En la mencionada Sentencia –se refiere a la número 44/1984, de 27 de marzo– se afirma que el criterio general establecido en todos los Estatutos de Autonomía –y concretamente en el artículo 20.6 del Estatuto vasco–, por el que se entienden referidas las competencias de las Comunidades Autónomas al ámbito territorial de éstas, salvo disposición expresa en contrario, viene impuesto por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades.

»Por ello, al no existir disposición expresa en contrario, ha de entenderse que la competencia asumida por el País Vasco en materia de cooperativas lo ha sido respecto a las actividades que las Entidades de este carácter desarrollan en el ámbito territorial de la Comunidad, como se afirma en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 72/1983, de 29 de julio (RTC 1983/72).

»Tal límite territorial, dada la unidad política, jurídica, económica y social de España, ha de interpretarse, sin embargo, con la flexibilidad necesaria para no vaciar de contenido las competencias comunitarias. Y, en este sentido, este Tribunal ha precisado en las mencionadas Sentencias, por lo que se refiere a las Entidades cooperativas, que la dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas que establezcan con terceros fuera del territorio de la Comunidad ni a las actividades que realicen con ellos, siempre que tengan carácter instrumental. Del mismo modo que no afecta a la competencia comunitaria que la actividad realizada en el ámbito de la Comunidad produzca consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional –STC 37/1981, de 16 de noviembre (RTC 1981/37)–”.

En la Sentencia número 65/1998, de 18 de marzo, que juzga sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente en el fundamento jurídico 11:

“Así pues, dado que el art. 148.1.5 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia exclusiva sobre las carreteras ‘cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma’, y así lo han hecho efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, de ello resulta que, como regla general, estas carreteras no podrán ser declaradas de ‘interés



general', al menos, a los efectos de su integración en la Red de Carreteras del Estado. Si bien no cabe descartar que, por excepción, carreteras de itinerario íntegramente autonómico puedan obtener esta calificación, dado que el criterio de 'interés general' es de distinta naturaleza al puramente territorial que consagra el art. 148.1.5 CE (en análogo sentido, STC 40/1998 fundamentos jurídicos 17 y 18). Y, por la misma razón, la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atravesase más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la red de Carreteras del Estado.

»De esta manera, el criterio del 'interés general' viene a complementar al puramente territorial sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia. Por lo demás, la clasificación funcional y consiguiente jerarquización de las carreteras es tradicional en la legislación en la materia y se encuentra presente, asimismo, en las modernas legislaciones autonómicas, que atienden a la función de las carreteras en el sistema de transportes y comunicaciones para clasificar y jerarquizar distintas Redes, y, en su caso, para diferenciar las de titularidad autonómica y local.

»No cabe duda, pues, de que resulta conforme con el orden constitucional y estatutario de 'competencias en materia de carreteras, una distribución que venga a reconocer la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre todas aquellas carreteras que pasen o discurran por su territorio (superando el criterio rígido de la integridad del itinerario), a excepción de las integradas en la Red de Carreteras del Estado por razones de interés general. Por lo demás, cabe señalar que esta materia resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración, tanto entre las propias Comunidades Autónomas como entre las Comunidades Autónomas y el Estado, dentro del mutuo respeto de las respectivas competencias en el marco flexible establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía''.



De todo lo hasta aquí expuesto cabe resaltar que el principio de territorialidad, como instrumento delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se aplica sistemáticamente por el Tribunal Constitucional en la resolución de los casos en que está en juego la distribución de aquéllas, mas la utilización de tal criterio no está exenta de matices, que suponen un uso flexible del mismo, para evitar resultados ineficaces o irracionales. Es claro que la asunción de competencias en materia de aguas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene un serio obstáculo en el principio de territorialidad, dado el marco legal y constitucional regulador de la materia, pero no es menos cierto que el análisis de las posibles vías por las que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencias en este ámbito debe estar presidido por la flexibilidad, que ha de actuar como criterio lenitivo, que evite los graves inconvenientes de una absoluta rigidez. La realidad física antes descrita exige afrontar la cuestión desde esta perspectiva, so pena de encontrarse, en otro caso, con soluciones alejadas de toda noción de justicia.

6ª.- Evolución normativa: el Estatuto de Autonomía de 1983, la Ley Orgánica de transferencias de 1992 y las reformas del Estatuto de 1994 y 1999.

Que la trascendencia territorial de la cuenca del Duero para nuestra Comunidad no ha pasado desapercibida para el legislador autonómico es algo que se deduce claramente cuando analizamos con detenimiento las sucesivas modificaciones estatutarias y el contenido de las transferencias en esta materia de las que ha sido beneficiaria nuestra Comunidad.

El Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero de 1983.-

En su redacción originaria, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía atribuía a la Comunidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre:

“Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad.



»(...) en estas materias y, salvo norma legal en contrario, corresponde asumir a la Comunidad la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección”.

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.-

La Comunidad de Castilla y León, que accedió a su autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, vio su posible techo competencial delimitado por referencia al contenido del artículo 148 de la Constitución.

En los denominados *Pactos Autonómicos* de 1992 se llegó a un acuerdo para incrementar el nivel de competencias de las Comunidades Autónomas “de régimen común”, lo que dio lugar a la aprobación por las Cortes Generales de la citada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

En virtud de esta Ley Orgánica, se transfirió a Castilla y León, entre otras Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva en materia de:

“Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la comunidad autónoma”.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la misma Ley, el ejercicio de esta competencia debía realizarse “de acuerdo con la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el dominio público e hidráulico, sean de su competencia según el artículo 149 de la Constitución”.

Por su parte, el artículo 21 establecía determinadas modalidades de control por el Estado del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias transferidas:

- a) La obligación de facilitar la información que pudiera solicitarse.
- b) La obligación de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia que los servicios tuvieran en el momento de la transferencia.



c) La facultad del Gobierno de suspender las facultades y servicios transferidos en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma, transcurridos tres meses desde el requerimiento formal dirigido al efecto, dando cuenta de la suspensión a las Cortes Generales para adaptar la resolución definitiva.

No puede dejar de apuntarse que algunos autores han señalado que del contenido de la Ley Orgánica 9/1992 se deduciría:

a) Que dado que no todas las competencias transferidas lo son a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, sino que determinadas competencias sólo se transfieren a alguna o algunas de ellas, la mención relativa a las competencias en materia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, transferida a todas las Comunidades Autónomas en relación con las *aguas que discurren íntegramente por el ámbito territorial de cada Comunidad*, permitiría concluir que el legislador está aceptando que en Castilla y León hay aguas intracomunitarias.

b) Que, consecuencia de lo anterior, el legislador, al menos en esta Ley Orgánica, no ha seguido el criterio de la *cuenca hidrográfica* (cuya relevancia habrá luego oportunidad de poner de manifiesto), sino el de aguas *intra* o *intercomunitarias*, en el sentido de "porciones de agua terrestre (superficiales o subterráneas) que fluyen o circulan en cualquier forma por el territorio de más de una Comunidad Autónoma", pues de otro modo la referencia a Castilla y León resultaría absurda, al no existir ninguna cuenca hidrográfica íntegramente contenida en su territorio.

Si esta conclusión absurda es cierta en relación con Castilla y León, mucho más lo sería en relación con otras Comunidades Autónomas igualmente incluidas, como son La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.

En tal caso, sólo podría darse sentido a la expresión *aguas que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma* prescindiendo del concepto de *cuenca hidrográfica*. Al contrario, la Ley Orgánica estaría transfiriendo las competencias sobre las "aguas que nacen o se forman en la superficie o subsuelo de Castilla y León y corren sólo por su territorio hacia el Atlántico, hasta salir de España".



La reforma del Estatuto de Autonomía en 1994.-

Por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, se modificó el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, quedando definidas las competencias de la Comunidad en materia de aguas continentales de la siguiente forma (artículo 26):

“Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad.

»Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

»(...) en estas materias, y salvo norma legal en contrario, corresponde a la Comunidad asumir las potestades legislativa y reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección”.

La modificación del Estatuto de Autonomía llevada a cabo en 1994 tuvo un antecedente seis años antes, con la propuesta de reforma aprobada por las Cortes de Castilla y León el día 23 de junio de 1988.

Dicha propuesta, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el día 8 de julio de 1993, se formulaba, por lo que se refiere a la competencia en materia de aguas continentales, en los siguientes términos (artículo 27.13):

“Ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos en aquellos cursos fluviales que discurran íntegramente por territorio de la Comunidad”.

Por su parte, el artículo 29 preveía la posibilidad de que la Comunidad solicitara del Estado la delegación de potestad legislativa complementaria, de acuerdo con lo previsto el artículo 150.1 de la Constitución, así como de otras funciones o servicios administrativos del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 150.2.



Y, sin perjuicio de volver luego sobre esta cuestión en particular, merece la pena añadir ahora que el apartado 3º de este mismo artículo 29 contenía ya una referencia a la competencia para el cumplimiento y ejecución de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales suscritos por España:

“Las competencias reconocidas a la Comunidad autónoma del presente estatuto se extiende igualmente a la ejecución y, en su caso, al desarrollo normativo de los tratados internacionales ratificados por España y del ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea, en las materias y con el alcance que se concreta en los artículos anteriores”.

No consta que la iniciativa fuera objeto de tramitación alguna tras su publicación inicial en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, publicándose, el día 8 de marzo de 1995, el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados teniendo por retirada la iniciativa.

La proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el día 8 de julio de 1993, enunciaba la competencia en materia de aguas continentales en los siguientes términos (artículo 26.1.7 del Estatuto de Autonomía):

“Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad.

»Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”.

Como puede advertirse a simple vista, la redacción propuesta de 1993 difería sustancialmente de la propuesta de 1988, pues donde en un principio se aludía a los “cursos fluviales”, ahora la referencia se hace genéricamente a las “aguas”.

La propuesta incluía también una modificación del artículo 29 del Estatuto de Autonomía, sobre asunción de nuevas competencias, para introducir una breve referencia genérica a la posibilidad de asumir nuevas



competencias a través de los procedimientos establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

En el Congreso de los Diputados la proposición de reforma del Estatuto sólo fue objeto de enmiendas por parte del Grupo Parlamentario Federal IU-IC, aludiendo la nº 4 al artículo 26.1.7, postulando añadir una referencia a la "ordenación de las aguas subterráneas de los acuíferos totalmente integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Regulación de los aprovechamientos hidráulicos tradicionales dentro del respeto a los usos y costumbres propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León". La enmienda se justificaba en la necesidad de incorporar como exclusivas tales competencias "al tratarse de recursos de vital importancia para la Comunidad Autónoma".

Tanto el informe de la Ponencia como el dictamen de la Comisión mantuvieron el texto sin modificaciones, rechazándose todas las enmiendas presentadas.

Durante la discusión en Pleno (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión de la Comisión Constitucional del 25 de noviembre de 1993), el Grupo Parlamentario Federal IU-IC, en defensa de las enmiendas presentadas, se limitó a señalar que con el objetivo final de alcanzar el techo competencial para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, "(...) creíamos que a las competencias sobre aguas se podía añadir la correspondiente a las aguas subterráneas".

En los subsiguientes turnos en contra tanto el Grupo Parlamentario Socialista, como el Grupo Parlamentario Popular, argumentaron la necesidad de que el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía para la ampliación de las competencias de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución (y no sólo, por tanto, el de Castilla y León) se llevara a cabo de forma ordenada y razonable para garantizar un funcionamiento integral y estable del Estado Autonómico en su conjunto, objetivo a cuyo cumplimiento se dirigieron los *Pactos Autonómicos* de 28 de febrero de 1992, y su consecuencia, la propia Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias.

Tras el debate sobre las enmiendas, y sometidas a votación, fueron todas rechazadas.



En su tramitación en el Senado, el Grupo Parlamentario Mixto (IU-CA) reiteró las mismas enmiendas ya planteadas en el Congreso, las cuales fueron rechazadas tanto en el informe de la Ponencia como en el dictamen de la Comisión, manteniéndose el texto propuesto en su redacción inicial.

Las enmiendas se mantuvieron para su defensa ante el Pleno (Diario de sesiones del Senado del día 9 de marzo de 1994), siendo defendidas en el mismo por el Grupo Parlamentario Mixto (IU-CA), siguiendo una forma genérica para todas ellas, aludiéndose, por un lado, a las peculiaridades de la Comunidad de Castilla y León (*la más extensa del territorio español, con un gran peso del sector agrario y con una problemática importante en materia de comunicaciones*) y, por otro, al déficit democrático que, a su juicio, implicaba el que no se hubieran introducido mayores modificaciones en relación al funcionamiento de los parlamentos regionales. En particular, no se hizo referencia específica alguna sobre la modificación postulada en relación con las competencias sobre aguas continentales. Al contrario, el debate se centró fundamentalmente en el enclave de Treviño.

Finalizado el debate, y sometidas a votación las enmiendas presentadas, quedaron todas ellas rechazadas.

La reforma del Estatuto de Autonomía en 1999.-

El Estatuto de Autonomía fue nuevamente modificado por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, siendo ésta la última reforma aprobada hasta la fecha del presente dictamen.

La citada Ley Orgánica inició su tramitación con la admisión a trámite, por parte de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, en la reunión celebrada el día 2 de diciembre de 1997, de la propuesta de reforma del Estatuto (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 3 de diciembre de 1997).

La propuesta se refería, en su apartado 37.16, a las competencias de ejecución que se pretendían atribuir a la Comunidad de Castilla y León, dentro de las cuales se incluía como competencia de ejecución:



“La administración, control y policía del dominio público hidráulico de la Cuenca del Duero en el territorio de Castilla y León, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.22ª de la Constitución”.

Según resulta del Diario de sesiones plenarios (número 60, del día 12 de diciembre de 1997), en el debate sobre su toma en consideración, el Grupo Parlamentario Socialista calificaba la posibilidad de asumir competencias en relación con la gestión hidráulica en la Cuenca del Duero como uno de los aspectos más significativos de la propuesta de reforma.

Iniciada formalmente su tramitación en las Cortes, el referido apartado fue objeto de diversas enmiendas:

a) Las números 31 y 32, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Izquierda de Castilla y León, que planteaban cambiar la ubicación de las competencias referidas desde el apartado 37, relativo a las competencias de ejecución, al apartado 35, relativo a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, proponiéndose, además, como redacción alternativa la siguiente: “La administración, control y policía del dominio público hidráulico de la Cuenca del Duero en el territorio de Castilla y León, a los efectos de la gestión comunitaria de sus aguas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1 número 22 de la Constitución”. La enmienda se justificaba en la “elevación del nivel de competencias del Estatuto”.

Ambas enmiendas fueron rechazadas tanto en Ponencia como en Comisión, mantenidas para su defensa en el Pleno, y finalmente rechazadas de nuevo.

Merece la pena destacar que, durante los debates, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular coincidieron en señalar la importancia trascendental de la asunción por parte de la Comunidad de Castilla y León de la competencia para la gestión de la Confederación Hidrográfica del Duero.

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía fue finalmente aprobada por las Cortes de Castilla y León manteniéndose, por lo que se refiere a las competencias sobre aguas continentales, la redacción inicial ya expuesta.



Remitida al Congreso de los Diputados, y abierto el trámite de enmiendas, se presentaron sobre este punto en particular las siguientes:

a) Las número 20 y 21, del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, en el mismo sentido que las enmiendas ya planteadas en las Cortes de Castilla y León.

Estas enmiendas fueron rechazadas tanto en Ponencia como en Comisión, mantenidas para su defensa en el Pleno, y finalmente de nuevo rechazadas.

b) Las número 38 y 40, del Grupo Parlamentario Socialista, y las números 46 y 48, del Grupo Parlamentario Popular, que postulaban por un lado su supresión y, por otro, la inclusión de una nueva disposición adicional (tercera) en el Estatuto de Autonomía con la siguiente redacción: "Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación del Estado y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión, en el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 149.1.12ª de la Constitución".

Estas enmiendas fueron aceptadas en el trámite de Ponencia. Durante su debate en Comisión, merece la pena destacar que el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida cuestionó la necesidad de introducir una nueva disposición adicional tercera en el sentido propuesto, porque en realidad, lo que viene a decir es que dada la importancia que tiene la cuenca del Duero, la comunidad velará por actuar y hacer convenios y participará en las decisiones que sea preciso.

Por el contrario, desde el Grupo Parlamentario Popular se argumentó la necesidad de que la recepción de todas las competencias debía articularse de acuerdo con lo que han establecido la Constitución y el Tribunal Constitucional.

Iniciada la tramitación de la propuesta de reforma en el Senado (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 26 de noviembre de 1998), el texto en cuestión fue objeto de las siguientes enmiendas:



a) La número 18, del Grupo Parlamentario Mixto, que postulaba recuperar una mención específica a la competencia en materia de gestión del dominio público hidráulico en los términos siguientes: "La administración, control y policía del dominio público hidráulico de la Cuenca del Duero en el territorio de Castilla y León, y a los efectos de la gestión comunitaria de sus aguas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.22, de la Constitución". La enmienda se justificaba en la "elevación del nivel de competencias del Estatuto". La enmienda fue rechazada inicialmente tanto en Ponencia como en Comisión, mantenida para su defensa en el Pleno y, finalmente, de nuevo rechazada.

b) Las número 36, del Grupo Parlamentario Socialista, y 41, del Grupo Parlamentario Popular, justificadas como mejora técnica, que postulaban una nueva redacción para la disposición adicional tercera: "Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión, en el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 149.1.22^a de la Constitución todo ello sin perjuicio de las previsiones establecidas en el artículo 37.1 del presente Estatuto". Estas enmiendas fueron inicialmente rechazadas en el trámite de Ponencia, pero quedaron incorporadas en el dictamen de la Comisión.

Merece la pena destacar que en el debate plenario en el Congreso (Diario de sesiones plenarios del día 22 de diciembre de 1998), una vez tramitado el texto en el Senado, volvió a ponerse de manifiesto, en este caso por el Grupo Parlamentario Popular, el significado de la cuenca del Duero para la Comunidad de Castilla y León, que iría más allá del valor puramente económico o social que puede tener el agua para otras Comunidades. Gráficamente se concluye: "prácticamente el 100%, el noventa y tantos por cien de la cuenca de Castilla y León y el noventa y tantos por cien de Castilla y León es la cuenca del Duero". Y a continuación, el representante de dicho grupo afirmó lo siguiente: "esto es lo que se recoge en la disposición adicional, la posibilidad de, mediante convenio, realizar actuaciones de gestión e incluso, y se hace referencia a ello, tener en cuenta las posibilidades de delegación de competencias, para que competencias de la cuenca del Duero puedan ser desempeñadas por Castilla y León".



Concluido el debate, se procede en el Congreso a la votación de las enmiendas planteadas por el Senado, quedando aprobadas las enmiendas nº 36 y 41.

Posteriormente se efectúa la votación de conjunto sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía por tener naturaleza orgánica, aprobándose por el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara.

7ª.- La posibilidad de reforma del Estatuto de Autonomía.

La propia disposición adicional tercera del Estatuto incluye un último apartado que remite a las revisiones contenidas en el artículo 37.1 del mismo Estatuto ("todo ello sin perjuicio de las previsiones establecidas en el artículo 37.1 del presente Estatuto").

El primer apartado de este precepto establece la posibilidad de ampliar el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado y en aquéllas que sólo le estén atribuidas las bases o principios, dentro del marco establecido en el artículo 148.2 de la Constitución. Esta ampliación deberá estar precedida de un acuerdo previo de las Cortes de Castilla y León, adoptado por mayoría absoluta, que se someterá a las Cortes Generales para su aprobación mediante Ley Orgánica.

El citado precepto constitucional dispone:

"Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149".

Por su parte, como ya se expuso anteriormente, el artículo 149.1 de la Constitución establece:

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre la siguientes materias:

»1.22.ª. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando



su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

El análisis conjunto de ambos preceptos llevaría a concluir que la vía prevista en el artículo 148.2 sería aplicable a la asunción de competencias incluidas en el artículo 149.3 del texto constitucional, según el cual “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

En el caso que nos ocupa, encontrándonos ante una competencia exclusiva del Estado, en principio parece que podría existir una dificultad inicial para la asunción de dicha competencia por la Comunidad Autónoma mediante la vía de la reforma del Estatuto a la que se refiere el artículo 148.2 de la Constitución, máxime cuando se trata de una competencia que, tal y como aparece tipificada, no hace fácil introducir matizaciones en el sentido de poder atribuir la gestión de la misma a las Comunidades Autónomas.

No obstante, si bien este planteamiento responde al reparto de competencias que alberga la Constitución, no parece que su espíritu quiera responder a dar un tratamiento igual a situaciones tan dispares y con peculiaridades tan excepcionales como las que ya han sido expuestas, que harían posible asimilar el caso castellano y leonés al de las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, antes que a aquellas otras que simplemente participan con porcentajes equilibrados en cuencas intercomunitarias.

Sólo así encontraría sentido la previsión contenida en el artículo 32.1.6ª del Estatuto de Autonomía, según la cual la Comunidad asume competencia exclusiva sobre las “aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León”. Una interpretación estricta que concluyera que la cuenca del Duero es intercomunitaria supondría vaciar absolutamente de contenido el título



competencial citado, privándose a la Comunidad del ejercicio real de esta competencia asumida estatutariamente.

De acuerdo con lo expuesto, podría valorarse la oportunidad de impulsar una iniciativa política, como mínimo, en los términos en los que se planteaba la reforma estatutaria de 1998 en esta materia, teniendo en cuenta que como fruto de esa iniciativa se produjo la asunción de diversas competencias de ejecución por la Comunidad Autónoma, alguna relativa al artículo 149.1 de la Constitución. En este sentido, teniendo en cuenta el tenor literal del precepto citado, la posibilidad de asumir estatutariamente competencias ejecutivas en el ámbito que nos ocupa, no sería descartable en la medida en que el artículo 149.1.22^a del texto constitucional centra la exclusividad de la competencia estatal en los ámbitos de legislación, ordenación y concesión, no habiéndola acotado en su totalidad sobre la materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma. No obstante, habría de tomarse en cuenta los argumentos esgrimidos en el debate parlamentario en la sede de las Cortes Generales, así como la doctrina del propio Tribunal Constitucional, que influyeron de forma determinante en la redacción actual del Estatuto de Autonomía.

Esto no debería obstar, sin perjuicio de lo dicho y como vía alternativa, a que pudiera plantearse una eventual modificación de la disposición adicional tercera con el fin de explicitar y fijar con mayor grado de concreción la vía de la delegación o transferencia de competencias como adecuada para la asunción de nuevas facultades en materia de gestión de los aprovechamientos y recursos hidráulicos en la cuenca del Duero.

8ª.- La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía y su remisión a las vías enunciadas en el artículo 37.1.

La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece:

“Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión, en el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 149.1.22^a de la Constitución. Todo



ello sin perjuicio de las previsiones establecidas en el artículo 37.1 del presente Estatuto”.

Como ya quedó reflejado en el análisis de la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, la inclusión de esta disposición adicional tercera respondió a la aceptación de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular durante la tramitación de la reforma del Estatuto en las Cortes Generales.

En un primer momento, la redacción propuesta sólo hacía referencia a la cooperación de la Comunidad Autónoma en materia de gestión a través de los oportunos convenios, en el ejercicio de las competencias tipificadas en el artículo 149.1.22ª de la Constitución, es decir, en la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, previsión establecida atendiendo a la relevancia que la cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León.

Sin embargo, el texto propuesto por el Senado, como consecuencia de las enmiendas presentadas y aceptadas durante la tramitación de la reforma en la Cámara Alta, añadía la expresión “todo ello sin perjuicio de las previsiones establecidas en el artículo 37.1 del presente Estatuto”, modificación que fue asumida por el Congreso, resultando una redacción de la disposición adicional tercera en los términos con los que en la actualidad aparece contemplada en el Estatuto de Autonomía.

Para abordar el sentido de las previsiones contenidas en la disposición adicional tercera, es necesario realizar un análisis conjunto de su contenido y del artículo 37.1 del Estatuto, según el cual:

“En el marco de lo establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Castilla y León, adoptado por mayoría absoluta, la Comunidad Autónoma podrá ampliar el ámbito de sus competencias en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado y en aquellas en que sólo le estén atribuidas las bases o principios. El acuerdo de asumir las nuevas competencias se someterá a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica.



»Asimismo podrá asumir competencias a través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

»A los efectos señalados en los párrafos anteriores, la Comunidad Autónoma podrá ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución”.

En primer lugar, la disposición adicional incluye la vía de la cooperación de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la legislación estatal a través de los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión, en relación con las competencias fijadas en el artículo 149.1.22^a de la Constitución.

Teniendo en cuenta el tenor literal de esta previsión, puede afirmarse, sin ningún género de dudas, el carácter imperativo de la misma, sin que quepa realizar una interpretación en el sentido de considerar que la cooperación a la que está llamada la Comunidad Autónoma se circunscriba únicamente a los ámbitos previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en aspectos tales como la tramitación de las autorizaciones (artículo 17) o la incorporación de aquella a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca (artículo 25). Ni mucho menos limitar la obligación de cooperar a una simple posibilidad que puede o no hacerse efectiva dependiendo de la voluntad de las partes, en este caso, del Estado y de la Comunidad de Castilla y León.

Este “mandato” no puede ser interpretado de tal forma que su significado quede devaluado hasta el punto de que la disposición sea interpretada como un mero recordatorio de los instrumentos que ya existen en la normativa general o una simple declaración de intenciones.

Entender de manera diferente el sentido de esta disposición sería tanto como vaciarla de contenido, obviando la relevancia de la cuenca del Duero como elemento configurador del territorio de Castilla y León, ya que no alcanzaría a comprenderse la razón por la que la facultad de cooperar, existente con independencia de que se refleje o no en una norma determinada, formara parte de una disposición integrante del contenido de un Estatuto de Autonomía.



No puede dejar de destacarse el hecho de que la previsión en que consiste esta disposición adicional es única con respecto a los restantes Estatutos de Autonomía, por lo que no se trata de una referencia genérica y aplicable a todas las Comunidades, sino que, por el contrario, y tal como se desprende de la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto llevada a cabo en 1999, con ella se trata de reconocer el "hecho diferencial" que supone el Duero para Castilla y León.

Por otra parte, en la propia disposición se articula la forma en la que dicha cooperación, especialmente en materia de gestión, deberá materializarse, aludiendo concretamente a los oportunos convenios, fórmula también contemplada, entre otros, en el artículo 25 del Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como manifiesta el Tribunal Constitucional, "(...) ni en la Comisión de Desembalse ni en las Juntas de Explotación se integran, ya como vocales natos, ya como asesores, representantes de las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la cuenca hidrográfica. Ello no impide, con todo, que, con ocasión de las funciones a aquellos órganos de gestión encomendadas, sin capacidad resolutoria, se pueda articular en el seno del organismo de cuenca al que aquéllos pertenezcan una actuación cooperadora entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, sin perjuicio de que aquél y éstas, en uso de sus respectivas competencias, puedan establecer otros mecanismos de colaboración, la propia normativa en materia de aguas ha previsto determinadas plasmaciones o fórmulas de cooperación orgánica" (Sentencia 118/1998, de 4 junio).

Asimismo, en dicha Sentencia manifiesta que "este principio de cooperación impone que se arbitren 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 (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2.º, y 102/1995, fundamento jurídico 31), aunque, por lo general, `no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule´ (STC 68/1996, fundamento jurídico 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, `ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en



los órganos del Estado ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal' (STC 146/1992, fundamento jurídico 4.º). Así pues, 'este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos (...) (STC 68/1996, fundamento jurídico 10)".

En efecto, no sólo el Tribunal Constitucional en su citada Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, señala que "los recursos hídricos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas; como consecuencia de este hecho, el ejercicio de esta pluralidad de competencias requerirá con mucha frecuencia el establecimiento de mecanismos de colaboración", sino que, además, el propio texto refundido de la Ley de Aguas establece con carácter general mecanismos e instrumentos concretos de colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos (ya se ha aludido anteriormente a alguno de ellos): artículo 11.3, sobre la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección de las zonas inundables; artículo 16, en relación con el procedimiento de fijación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas; artículo 17, en relación con la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico; en general, en relación con la colaboración con los organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas (artículos 23.1.e) y 25); artículo 27, en relación con la composición de las Juntas de Gobierno de los organismos de cuenca; artículo 35 y siguientes, en relación con la composición de los Consejos de Agua de cuenca; artículo 36, en relación con la composición de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas; artículo 39, en relación con los ingresos de los organismos de cuenca; artículo 41, sobre la elaboración de los planes hidrográficos de cuenca; artículo 71.2, sobre la posible adquisición de los derechos de uso de agua; artículo 124, en relación con la ejecución, gestión y explotación de las obras hidráulicas; artículo 128, sobre coordinación de competencias concurrentes; y, por último, artículo 131, sobre la posibilidad de instar la declaración de una obra hidráulica como de interés general.

No obstante, la cooperación no es la única vía contemplada para hacer partícipe a la Comunidad de Castilla y León en la gestión de las competencias a las que se refiere el artículo 149.1.22ª de la Constitución, y ello porque en la



propia disposición adicional se incluye un último apartado que remite a las previsiones contenidas en el artículo 37.1 del Estatuto (“todo ello sin perjuicio de las previsiones establecidas en el artículo 37.1 del presente Estatuto”).

Como ya quedó apuntado anteriormente, el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía contempla también la posibilidad de asumir competencias a través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, a tenor de los cuales:

“1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

»2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

El artículo 150.1 de la Constitución posibilita que las Cortes Generales transfieran a determinadas Comunidades Autónomas (todas o alguna) competencias legislativas sobre determinadas materias, y esto no tiene por qué excluir que las leyes autonómicas, en el marco de la estatal, prevean auténticas potestades de ejecución, todo ello sin perjuicio de que en la propia ley marco se establezca la modalidad de control de las Cortes Generales sobre la legislación autonómica de desarrollo.

Por su parte, el artículo 150.2 permite que el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de competencia estatal que sean susceptibles de transferencia o delegación. Al abrirse la posibilidad de que las leyes orgánicas de delegación sean también de transferencia, no cabe duda de que también podrán tener una vertiente de atribución de potestad legislativa.



Con ambas figuras puede llegarse a resultados similares, si bien la diferencia entre ellas estaría constituida por el hecho de que para poder operar una transferencia de competencias utilizando la vía de la ley marco, que es una ley ordinaria, se requiere sujetar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas a los "principios, bases y directrices fijados en la Ley estatal". Por el contrario, cuando la transferencia se realiza por vía de ley orgánica, la mayoría reforzada, que es uno de los requisitos de la misma, convierte en innecesario someter a criterios estrictos la potestad que se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Centrándonos en el análisis del artículo 150.2, surge la duda de cuáles son las competencias que el Estado puede transferir a las Comunidades Autónomas, ya que en el propio precepto se emplea una fórmula indeterminada cuando alude a "materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

Ésta es una fórmula indeterminada que dificulta hacer una única interpretación de las materias que el constituyente consideraba intransferibles o indelegables.

Un sector doctrinal ha venido sosteniendo que una interpretación coherente del apartado 2º del artículo 150 de la Carta Magna ha de moverse entre un límite máximo y un límite mínimo. Como máximo hay que considerar no transferibles aquellas materias y niveles de competencia que reserva al Estado el artículo 149.1 de la Constitución. Como mínimo no es transferible, por su propia naturaleza, todo lo que afecte a la soberanía y a la unidad de España.

Adoptar el criterio maximalista choca con varios inconvenientes, puesto que resulta extraño que si éste hubiera sido el parámetro que quería incluirse en la Constitución, se hubiera contemplado expresamente en ella. Además, asumiendo este criterio habría que concluir que esta vía estaría cerrada para aquellas Comunidades Autónomas que desde un principio adoptaron el máximo techo competencial, consecuencia que no se deriva de la Constitución.

Mantener el criterio minimalista plantea problemas parecidos, puesto que hubiera sido preferible que la Constitución se pronunciara expresamente sobre los límites de soberanía y unidad de España, en vez de emplear una fórmula



que agudiza el problema de la inseguridad jurídica, consecuencia de la indeterminación en cuestiones esenciales.

Ante tal planteamiento parece que lo que se ha pretendido, en la materia que nos ocupa, ha sido dejar las puertas abiertas a la política, siendo la voluntad de las sucesivas mayorías parlamentarias a quien le corresponderá concretar el ámbito de actuación entre los criterios máximos y mínimos expuestos. Si bien es necesario manifestar que las soluciones así alcanzadas serán políticas, no jurídicas.

Con todo lo hasta aquí expuesto, podremos afirmar que no existen problemas insalvables para que el Estado pueda delegar o transferir a la Comunidad Autónoma competencias en materia de gestión respecto a las aguas de la cuenca del Duero, posibilidad contemplada en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía y aceptada durante los debates mantenidos en sede parlamentaria. De la existencia de esta disposición adicional se extrae, como consecuencia lógica, el carácter transferible o delegable de la competencia, ya que si no fuera así su contenido carecería absolutamente de significado.

En efecto, durante la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales, se incidió notablemente en el significado que la cuenca del Duero tenía para la Comunidad Autónoma, tanto desde el punto de vista económico como social, resaltándose el hecho de que prácticamente la totalidad de esta cuenca es Castilla y León y que en similar porcentaje Castilla y León es la cuenca del Duero, por lo que la participación de la Comunidad en la gestión de sus aguas debería ser proporcional a la trascendencia que representa la cuenca para los intereses autonómicos.

Estas circunstancias fueron las que motivaron la inclusión en el Estatuto de una nueva disposición adicional en la que, además de recogerse la obligación de celebrar convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma, se preveía la vía de la delegación o transferencia de competencias con el objetivo de que las que afectaban a la cuenca del Duero pudieran ser desempeñadas por la Comunidad Autónoma.

El planteamiento, en orden a la delegación o transferencia señalada, podría referirse a la consecución de las competencias menos "graves" o de



ejecución (tramitación de autorizaciones, concesiones, policía, etc.) que permitan a la Comunidad, por ejemplo, la gestión de las subcuencas comprendidas íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de llevar a cabo un ejercicio de las mismas coordinado con las directrices dadas por el Estado a través de la Confederación Hidrográfica del Duero. No ha de olvidarse que el concepto de subcuenca aparece reconocido normativamente en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000.

No obstante es necesario advertir de las diferencias sustanciales existentes entre la delegación y la transferencia de las competencias, que por vía del artículo 150.2 de la Constitución podrían atribuirse a la Comunidad Autónoma.

La transferencia comporta que se entrega, en este caso a la Comunidad de Castilla y León, la titularidad de la competencia, mientras que la delegación es una mera cesión de atribuciones concretas y, por tanto, de ejercicio de la competencia, conservando el cedente –en este, caso el Estado– su titularidad.

De esta diferencia se extraen importantes consecuencias, pues, mientras que en el caso de las competencias transferidas los actos serán imputables a la Comunidad Autónoma y recurribles administrativamente ante ella, en la delegación la imputación de los efectos que se deriven del ejercicio de tales competencias se imputarán a la Administración del Estado.

Además, en el caso de las competencias delegadas, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado según dispone el artículo 153.b) del texto constitucional, mientras que las competencias transferidas serán fiscalizadas normalmente por la jurisdicción contencioso-administrativa artículo 153.c), o incluso por el Tribunal Constitucional si se trata de competencias legislativas, las cuales no deben entenderse excluidas de transferencia por ley orgánica.

Sin perjuicio de no excluir ninguna de las alternativas permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución, al que se remite el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía, es decir, la asunción de competencias, vía delegación o vía transferencia en lo relativo a la gestión de la cuenca del Duero, resulta obligado



destacar que la mera delegación de las competencias de gestión supondría que el Estado continuaría siendo el titular de las mismas, sin que pudiera entonces apreciarse posibilidad alguna de menoscabo de los principios rectores de la gestión en materia de aguas, tales como la unidad de gestión y el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica a los que con tanta insistencia se hace alusión en la normativa reguladora, especialmente en los artículos 14 y 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, con criterio coincidente con el de la Directiva Comunitaria.

No obstante, no debe descartarse la posibilidad prevista en el artículo 150.2 en orden a la transferencia de las competencias de gestión de la cuenca del Duero, en la parte que afecta a la propia Comunidad Autónoma, a pesar de las previsiones contenidas en la Constitución (artículo 149.1.22ª) y en el Real Decreto Legislativo 1/2001 (artículos 14 y 16, entre otros). Y ello, porque el hecho diferencial de Castilla y León en materia de aguas ampararía una reivindicación en este sentido. Tal posición obligaría a determinar sistemas de coordinación en relación con la gestión de la pequeña porción de la cuenca que excede del territorio de Castilla y León, aspecto que sería objeto del debate político que, en su caso, haya de mantenerse.

Sin perjuicio de lo expuesto, y con carácter residual, debe recordarse que tanto la legislación administrativa general como la normativa sectorial en materia de aguas continentales contemplan fórmulas e instrumentos de colaboración susceptibles, obviamente, de ser utilizados.

Entre ellos merece especial atención la encomienda de gestión. Sugerida también por la doctrina, se trata de una solución que, de cualquier forma, depende de una decisión enteramente política. El régimen jurídico de esta figura jurídica se encuentra regulado en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este instrumento está pensado, como dice el precepto mencionado, para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de derecho público.

Algunos autores han puesto de manifiesto la escasez de la dotación económica y los medios personales de las Confederaciones Hidrográficas, así



como la mayor eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la mera actividad de vigilancia en este ámbito sectorial que la que vienen realizando las confederaciones. Podría plantearse, por poner el caso, la aplicación de la figura arriba descrita a este supuesto, entre otros.

En este sentido, el artículo 17.d) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, prevé la posibilidad de encomendar a las Comunidades Autónomas la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

9ª.- La iniciativa legislativa de la Comunidad de Castilla y León al amparo de lo previsto en el artículo 87.1 de la Constitución.

El último apartado del artículo 37.1 del Estatuto prevé también la posibilidad de ejercer la iniciativa legislativa contemplada en el artículo 87.2 de la Constitución.

Desde esta perspectiva, la Comunidad Autónoma tendría abierta la vía de solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley, o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, en el caso de que su intención fuera propiciar una modificación del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, con el fin, entre otros muchos, de incrementar la representatividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en los órganos de gobierno y gestión de la Confederación en atención al porcentaje de territorialidad de la cuenca y de población afectada que corresponde a la Comunidad Autónoma, ponderándola con la representación estatal en dichos órganos.

Incluso la doctrina pone de manifiesto la existencia de otros criterios que podrían ser tenidos en cuenta para fijar esta representación, como lo es la capacidad regulada ubicada en cada Comunidad (Hm³).

En esta línea sería posible demandar también una asunción de mayores competencias en la gestión de los recursos hidráulicos por parte de la Junta de Gobierno en detrimento de las decisivas y decisorias que ostentan las Presidencias de los organismos de cuenca, que son designados unilateralmente por el Gobierno de la Nación.



Por otra parte, en el citado texto refundido existen referencias expresas a peculiaridades en esta materia en el ámbito de determinadas cuencas o Comunidades Autónomas. Así, obras de mejora de infraestructura hidráulica del delta del Ebro (disposición adicional octava) o el régimen aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias (disposición adicional novena).

Ya se han expuesto y citado hasta la saciedad en el presente dictamen las especiales características de la cuenca del Duero respecto de nuestra Comunidad Autónoma, de tal trascendencia y repercusión que casi permitiría calificarla de intracomunitaria. Es más que obvio, en este sentido, el déficit normativo de la norma estatal en cuanto que no refleja ni aprecia en lo más mínimo ninguna peculiaridad respecto de la cuenca del Duero y las facultades que la Comunidad Autónoma puede ejercer en la misma, siempre dentro del marco constitucional.

10ª.- *La posibilidad de una iniciativa legislativa autonómica.*

Expuestas todas las anteriores vías, puede plantearse en qué medida podría la Comunidad Autónoma asumir competencias en materia de aguas, aprobando sus Cortes una ley propia que unilateralmente hiciese realidad una Administración hidráulica autonómica con atribuciones superiores a las que actualmente corresponden a aquélla.

Cabe examinar lo realizado por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Ofrece Cataluña una trayectoria legislativa en materia de aguas con especialidades propias, que forman un vívido contraste con la realidad normativa de la mayoría de las Comunidades Autónomas.

Del estudio de dicha evolución legal puede anticiparse una conclusión: las normas relativas a las aguas implican en Cataluña una asunción de atribuciones superior a la de la mayoría de las Comunidades Autónomas, no sólo por extenderse las mismas a las cuencas hidrográficas intracomunitarias con gran intensidad, sino por abarcar aspectos de las cuencas intercomunitarias con una extensión superior a la que cabría esperar de las competencias reflejadas en su Estatuto de Autonomía, el cual, en esto –aguas que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma–, no se diferencia prácticamente de los demás, asemejándose más bien a los Estatutos menos expansivos en la materia.



Esta realidad no ha pasado desapercibida a los que se han ocupado del problema jurídico de las aguas en España. Así, hay autores que tachan la interpretación de las competencias estatutarias catalanas y la forma de efectuar las transferencias correspondientes de excesivamente pragmáticas y lejos del modelo constitucional. Otros autores se refieren también al caso catalán, concluyendo que la Comunidad Autónoma de Cataluña, con una base estatutaria similar a la de Castilla y León, ha logrado ejercer un amplio complejo competencial sobre las aguas de las cuencas compartidas con otras Comunidades Autónomas, a través de normas legales muy ambiciosas que, eludiendo el pleito de inconstitucionalidad, se incorporaron pacíficamente al ordenamiento.

Los hitos más importantes de la evolución normativa referente a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de aguas son los siguientes:

A) El Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado, en materia de obras hidráulicas, a la Generalidad de Cataluña.

Conforme a su apartado B), se traspasan a dicha Generalidad, entre otras, las siguientes funciones:

“a) Programación, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que se realicen en el territorio de Cataluña, que no sean de interés general y cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma (...).

»d) La tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental. Las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevarán al organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses no se hubiese comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo.

»e) La función ejecutiva de la policía de aguas y cauces en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental bajo



el superior control y supervisión del Organismo competente de la Administración del Estado”.

Algunos de estos traspasos han sido descritos como “técnicas específicas de participación recíproca”, de difícil calificación. En este sentido se ha advertido que “en la práctica, más allá de la apariencia formal, se trata de auténticas delegaciones de competencias”. Su ámbito, por otro lado, se extiende, en gran medida, a aguas de las cuencas intercomunitarias (ríos Ebro, Segre y Garona).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional recortó parte de estas competencias al resolver el recurso de inconstitucionalidad número 1367/1987 contra la Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

B) La Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña (posteriormente refundida con la Ley 5/1981 sobre Despliegue Legislativo en Materia de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, mediante el Decreto Legislativo 1/1998, de 28 de enero).

En ella cabe destacar los siguientes preceptos:

- El artículo 3.1.b), a cuyo tenor “corresponderá a la Administración de la Generalidad (...). En relación con las partes de su territorio que corresponden a cuencas hidrográficas compartidas con otras Comunidades autónomas administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos, ejercer la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y tramitar los expedientes que se refieran a ello, excepto el otorgamiento de concesiones de agua”.

- El artículo 3.2.a), según el cual “corresponderá también a la Generalidad, dentro del ámbito de su competencia: Programar, aprobar, ejecutar y explotar aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que no tengan la calificación legal de interés general ni afecten a otra comunidad autónoma, además de las que le sean encomendadas por el Estado”.



- El artículo 5.2, que dispone que "el resto del territorio de Cataluña se organiza en dos demarcaciones, a efectos de prestar los servicios hidráulicos que corresponden a la Generalidad:

»a) Demarcación de poniente. Comprende la parte catalana de las cuencas de los ríos Segre y Garona.

»b) Demarcación de las tierras del Ebro. Comprende la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro y de la Sènia así como de los arroyos que desembocan en el mar entre el barranco del Codolar y la desembocadura del río de la Sènia".

- El artículo 35.2, conforme al cual "en relación con las comunidades (se refiere a las de comunidades de usuarios titulares de aprovechamientos hidráulicos) situadas en el resto del territorio de Cataluña, la Junta de Aguas cuidará del buen orden del aprovechamiento y ejercerá las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico".

- El artículo 38, que establece que "1. En ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico a que se refiere el artículo 3.1.b la Generalidad podrá sancionar las infracciones calificadas de leves y menos graves mediante la imposición de las multas pecuniarias y la exigencia de las reparaciones establecidas por la Ley. 2. Contra las sanciones impuestas en los supuestos a que se refiere el apartado 1 podrá interponerse recurso de alzada ante el organismo de cuenca correspondiente. 3. Si se trata de infracciones calificadas de graves o muy graves la Junta de Aguas instruirá el expediente formulará la propuesta de sanción, que se elevará, por medio de la Dirección General de Obras Hidráulicas, al órgano competente de la Administración del Estado para que dicte la pertinente resolución".

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 161/1996, de 17 de octubre, resolvió sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 35.2, en relación con el 14.3.d), y el artículo 38.1 y 2, de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, declarándolos inconstitucionales:

- El artículo 35.2, relativo a comunidades de usuarios de cuencas intercomunitarias, por afectar a corporaciones de derecho público que



forman parte de la Administración estatal de las aguas, al gestionar concesiones de aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma.

- El artículo 38.1 y 2, por otorgar competencias ejecutivas sobre aguas que forman parte de cuencas hidrográficas de competencia estatal, invadiendo la competencia exclusiva que el número 22 del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, como ya se declaró en el fundamento jurídico 29 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998.

Pero lo cierto es que sólo fueron recurridos ante el Alto Tribunal estos dos preceptos. Queda la duda razonable de hasta qué punto los razonamientos del mismo para declarar su inconstitucionalidad no fueran aplicables a algún otro de los artículos citados anteriormente –especialmente el 3.1.b), en relación con el 34, pero también incluso el 3.2.a)–, en la medida en que consagran la competencia de la Administración de la Generalidad sobre administración y control de aprovechamientos hidráulicos en relación con cuencas intercomunitarias.

El particular cuadro competencial se completa con la vigencia del Real Decreto de traspaso 2646/1985, de 27 de diciembre, que en lo relativo a su apartado B.d) y su excepcional técnica de tramitación conjunta de autorizaciones sigue presumiéndose válido.

El caso es que el conjunto normativo que se salva de esa muy limitada declaración de inconstitucionalidad prosigue su andadura en posteriores leyes, sin que las mismas hayan sido objeto, en este punto, de recursos de inconstitucionalidad, ni del Estado ni de otras Comunidades Autónomas.

C) La Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Adaptación al Euro, que en sus artículos 15 a 21 crea la Agencia Catalana del Agua como entidad de derecho público de la Generalidad con personalidad jurídica propia, ajustada en su actividad al derecho privado, con carácter general.

De esta última cabe destacar que, conforme a su artículo 16.1, "la Agencia, como administración hidráulica de Cataluña, es la autoridad que ejerce



las competencias de la Generalidad, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, y demás normativa de desarrollo y complementaria”.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 16.2.b), corresponde a la Agencia Catalana del Agua “en relación con las partes del territorio que corresponden a cuencas hidrográficas compartidas con otras Comunidades autónomas, administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos, ejercer la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y tramitar los expedientes que se refieren a dicho dominio, salvo el otorgamiento de concesiones de agua”.

D) La Ley 6/1999, de 12 de julio, de Ordenación, Gestión y Tributación del Agua, que vuelve a reformar el marco normativo en la materia, regulando la Administración Local del agua. Al regular en su artículo 4.1 las competencias que corresponden a la Generalidad, mantiene las que se recogen en las leyes anteriores, con extensión de algunas de ellas, en parecidos términos, a cuencas intercomunitarias.

E) El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, que unifica en una única norma las anteriormente expuestas.

Conforme al artículo 4 del texto refundido, corresponden a la Generalidad, entre otras, las siguientes funciones:

“a) La planificación hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña, y la participación en la planificación hidrológica que corresponde a la Administración general del Estado, particularmente en la que afecte a la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro, Garona y Júcar.

»b) La ordenación y la concesión de los recursos y los aprovechamientos hídricos, incluso el aprovechamiento de las aguas residuales y, en general, todas las funciones de administración y control de la calidad del dominio público hidráulico, incluidos el deslinde y la modificación y la corrección de los cauces fluviales, en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña.



»c) La administración, la gestión y el control de calidad de los aprovechamientos hídricos correspondientes a cuencas hidrográficas situadas en el territorio de Cataluña compartidas con otras Comunidades Autónomas, incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y la tramitación hasta la propuesta de resolución de los expedientes que se refieren, en los términos establecidos por la legislación vigente en la materia, salvo el otorgamiento de concesiones de agua.

»d) La programación, la promoción, la aprobación, la ejecución y la explotación de los aprovechamientos hídricos y de las obras hidráulicas que se hagan en Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general del estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma”.

Según su artículo 6.1.b), a los efectos de la Ley, el territorio de Cataluña incluye: “Cuencas hidrográficas intercomunitarias, integradas por la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro, Garona y Júcar, en los términos establecidos por la legislación vigente”.

Según su artículo 8.2.b), corresponde a la Agencia Catalana del Agua: “En relación con las partes del territorio que corresponden a cuencas hidrográficas compartidas con otras Comunidades autónomas, administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos, ejercer la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y tramitar los expedientes que se refieran a este dominio, salvo el otorgamiento de concesiones de agua”.

De todo lo expuesto puede sacarse la conclusión de que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una amplia legislación propia en materia de aguas, en lo tocante a aprovechamientos hidráulicos, incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico.

Con una extensión menor que Cataluña, la Comunidad Autónoma de Galicia cuenta, asimismo, con una normativa en materia de aguas que, partiendo de un análogo nivel estatutario e idénticos límites constitucionales que Castilla y León, asume también importantes competencias de gestión en cuencas intercomunitarias.



Efectivamente, según el artículo 4.1.a) y c) de la Ley 8/1993, de 23 de junio, de Administración Hidráulica de Galicia, corresponden a la misma no sólo funciones de ordenación y gestión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intracomunitarias, sino también determinadas competencias de gestión sobre aprovechamientos y obras hidráulicas en cuencas intercomunitarias.

En concreto, el citado artículo 4.1.c) establece que corresponde a la Administración Hidráulica de Galicia "la programación, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamientos hidráulicos que se realicen en el territorio de Galicia que no sean de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma, así como las que sean derogadas por el Estado".

Expuesto todo lo anterior, parece razonable pensar que una decisión legislativa como las comentadas sólo tendría sentido si estuviera previamente pactado un traspaso de competencias por parte de la Administración del Estado que llenara de materia la correspondiente Ley, ya que, de lo contrario, la normativa que eventualmente pudiera promulgarse en tal dirección carecería, en realidad, de contenido.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León considera que en relación con la consulta planteada sobre las posibles vías para asumir competencias y facultades, dentro del marco constitucionalmente previsto, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, procede someter a V.E. las siguientes conclusiones:

1ª) El hecho diferencial de la cuenca del Duero.

La relación entre la cuenca del Duero y el territorio de la Comunidad de Castilla y León tiene un carácter excepcionalmente singular, sin término de comparación semejante en ninguna otra de las cuencas hidrográficas denominadas "intercomunitarias". Tal excepcionalidad debe ser tenida en cuenta de manera necesaria en la articulación de la participación de la Comunidad en la gestión, entendida en sentido amplio, de la cuenca del



Duero por cualquiera de las vías que se exponen a continuación y en los términos en que se especifica para cada una de ellas.

2ª) La importancia del Duero y su evolución normativa.

El examen de la evolución normativa del marco competencial de la Comunidad de Castilla y León, desde la redacción originaria del Estatuto de Autonomía de 1983 hasta su última reforma en 1999, revela que la cuenca del Duero ha constituido tradicionalmente uno de los elementos fundamentales en la vertebración de la Comunidad de Castilla y León. Tal consideración ha alcanzado, por ahora, su máximo nivel legislativo con la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las legítimas aspiraciones de la Comunidad Autónoma en esta materia.

3ª) La irrelevancia de la condición internacional del Duero como título atributivo de competencia.

Sin perjuicio de las necesarias relaciones de cooperación entre España y Portugal, la condición internacional del río Duero no constituye en sí misma título alguno de atribución de competencia a favor del Estado en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Al contrario, el cumplimiento de las obligaciones que puedan derivarse de los convenios o tratados internacionales suscritos por España que afecten a la cuenca del Duero corresponderá al Estado o a la Comunidad de Castilla y León según resulte de los criterios generales de distribución de competencias de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

4ª) La posibilidad de reforma del Estatuto de Autonomía.

En principio, la Comunidad de Castilla y León habría alcanzado formalmente el máximo nivel posible de competencias exclusivas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos dentro del marco contemplado en el artículo 149.1.22ª de la Constitución. Sin embargo, cabría la posibilidad de asumir determinadas competencias de ejecución, por la vía prevista de la reforma del Estatuto de Autonomía, en la medida en que sobre ellas no recaiga la nota de exclusividad del artículo 149.1.22ª del texto constitucional, centrado en los ámbitos de legislación, ordenación y concesión, aspectos específicos que



no agotan el conjunto de la materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

En este marco competencial, sería posible plantear una modificación de la propia disposición adicional tercera para explicitar y fijar con mayor grado de concreción las vías de participación de la Comunidad en la gestión de las aguas del Duero.

5ª) El significado de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía.

A) La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía contiene un mandato singular dirigido a los poderes públicos, tanto a la Administración del Estado como a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para que cooperen en la gestión de las aguas del Duero, destacando, al efecto, algunas de las posibles vías, pero sin excluir cualesquiera otras previstas legalmente, pues no en vano, además del deber general de colaboración leal entre Administraciones y de coordinación de competencias en materias relacionadas, la cuenca del Duero tiene una "especial relevancia" como elemento configurador de la Comunidad Autónoma.

B) La referencia a la "cooperación" contenida en la disposición adicional tercera del Estatuto no es susceptible de una interpretación ni restrictiva ni estricta, en el sentido de constituir simplemente una remisión a los instrumentos y fórmulas genéricamente contemplados en la Ley de Aguas para la participación de las Comunidades Autónomas, en general, en la gestión del dominio público hidráulico. Por el contrario, el precepto constituye un "plus" en relación con tales fórmulas e instrumentos genéricos de cooperación, que debería agotarse en todas sus capacidades, en la medida en que está específicamente referido al Duero (y no a otras cuencas en las que también tiene participación territorial Castilla y León), así como específicamente referido a la Comunidad de Castilla y León (y no a cualesquiera otras Comunidades Autónomas).

6ª) Las vías del artículo 150 de la Constitución.

Las vías de participación de las Comunidades Autónomas en las competencias de titularidad estatal contempladas en el artículo 150 de la



Constitución adquieren, en virtud de lo previsto en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía, una especial relevancia en el caso singular del Duero en Castilla y León, excluyendo de antemano, cuando menos, la posibilidad de calificar en su conjunto las competencias sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos como intransferibles o indelegables por su propia naturaleza.

7ª) La posibilidad de una iniciativa legislativa de la Comunidad ante el Congreso de los Diputados.

La singularidad del Duero en relación con el territorio de Castilla y León justificaría, en su caso, la existencia de un régimen jurídico específico y singular aplicable a la gestión de sus aguas en el territorio de Castilla y León en la normativa general sobre aguas continentales. En este sentido, y al amparo de lo previsto en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía y del artículo 87.2 de la Constitución, sería posible que las Cortes de Castilla y León remitieran a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley de modificación de la Ley de Aguas para recoger dicha singularidad.

8ª) La posibilidad de una iniciativa legislativa ante las Cortes de Castilla y León.

Finalmente, y a título de simple constatación, no puede dejar de mencionarse la circunstancia de que existen ejemplos en la legislación autonómica comparada, ya consolidados por el paso del tiempo, en los que se amplía, por la propia iniciativa de la Comunidad Autónoma, el ámbito competencial propio en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, incluso respecto de cuencas hidrográficas intercomunitarias.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.