

GARRORENA MORALES, Ángel, FANLO LORAS, Antonio, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2008, 214 pp.

Los procesos de reforma estatutaria acometidos en los últimos años han puesto de manifiesto un importante conflicto en torno al agua y su gestión territorial en España. Son varias las comunidades autónomas que han aprovechado la ocasión para introducir en los nuevos textos estatutarios algunas previsiones que incrementan sus cuotas de poder sobre este recurso y que plantean no pocas dudas en torno a su constitucionalidad, dados los mecanismos y facultades atribuidos a los entes autonómicos, especialmente en el caso de las cuencas intercomunitarias. Buen ejemplo de ello son el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que otorga competencias exclusivas a esta Comunidad “sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución”; o el artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que también atribuye competencias exclusivas a esta Comunidad “cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, 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”.

Ello ha suscitado un interesante debate en nuestro país en torno a cómo articular la gestión del agua en el territorio y los procesos de territorialización de este recurso que están llevando a cabo algunas comunidades autónomas en sus Estatutos con el modelo de gestión establecido con anterioridad y con el principio de gestión unitaria por cuencas hidrográficas, así como con la solidaridad interregional. Se trata, además, de una cuestión que ha llegado al Tribunal Constitucional, que ya se ha pronunciado al hilo de las Sentencias recaídas sobre los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, considerados constitucionales en cuanto hace referencia a sus previsiones sobre aguas, recogidas en los artículos 17.1 —referido a eventuales

derechos sobre el agua— y 117, respectivamente<sup>1</sup>. Además, acaba de publicarse en la prensa (en fecha 17 de marzo de 2011) la noticia de que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el artículo 51 del Estatuto andaluz, si bien todavía no se ha hecho pública la sentencia.

En este contexto, resulta de gran interés la lectura del libro de los profesores Ángel Garrorena Morales y Antonio Fanlo Loras, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*. Se trata de una monografía en que se analiza de forma exhaustiva una cuestión de gran actualidad, como es la de la constitucionalidad de los nuevos Estatutos de Autonomía y, en especial, la de la Propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha, actualmente paralizada. Se acomete esta labor desde una perspectiva interesante, toda vez que aunque se examina detalladamente el caso de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha —aprobada por el Pleno de las Cortes de esa comunidad autónoma el 29 de enero de 2007—, se ofrece también un enfoque global de la cuestión y se realizan consideraciones y reflexiones de interés general, plenamente extrapolables al análisis de otros Estatutos. Todo ello se realiza, además, desde una perspectiva interdisciplinar poco frecuente en el ámbito jurídico, habida cuenta que confluyen en la obra las vertientes del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, aportadas por los dos autores, eminentes especialistas en la materia.

En la obra hay dos partes claramente diferenciadas: la primera, —integrada por el epígrafe I— ofrece interesantes reflexiones sobre las claves de la argumentación constitucional en materia de aguas. La segunda —integrada por los epígrafes II a VIII— se centra, de forma específica, en el examen de los preceptos de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha relativos al agua. La elaboración de la primera de ellas ha estado a cargo de Ángel Garrorena y la segunda de Antonio Fanlo, si bien como hacen constar los propios autores, el total de la obra y sus conclusiones son fruto de la puesta en común de las ideas que allí se sostienen.

El libro se abre, pues, con un estudio doctrinal en el que se examinan en profundidad tres cuestiones de gran interés: el modelo constitucional vigente sobre distribución competencial en materia de aguas; las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía;

---

<sup>1</sup> Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto valenciano; y 31/2010, de 28 de junio; 48/2010, de 9 de septiembre; 49/2010, de 29 de septiembre; 137/2010, de 16 de diciembre; y 138/2010, de 16 de diciembre, referentes al Estatuto catalán.

y las desviaciones que se observan en el proceso de reformas estatutarias emprendido. De la regulación del agua en los nuevos textos estatutarios, Ángel Garrorena destaca especialmente dos aspectos. En primer lugar, la actitud beligerante de las nuevas normas estatutarias en materia de aguas. Esta actitud se pone de manifiesto en la existencia de preceptos que ordenan a las autoridades de la comunidad correspondiente velar especialmente para evitar cualquier transferencia de agua a otras comunidades autónomas; o en la inclusión de previsiones que, a la inversa, pretender preconstituir derechos sobre las aguas de cuencas excedentarias a favor de su comunidad, blindar concretas reservas de agua a favor de un territorio determinado, o poner fin a trasvases en vigor. Ello supone, en opinión del autor, la perversión funcional de los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar, el intento por parte de las normas estatutarias de proceder a una relectura de la Constitución que permita a las comunidades autónomas avanzar en el dominio del agua, ideando nuevas formas de incidir sobre la posición del Estado en materia de aguas. El profesor Garrorena realiza, asimismo, un interesante análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, recaída sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana y que incluye pronunciamientos en materia de aguas, declarándose la constitucionalidad del cuestionado artículo 17.1. Lo hace desde una perspectiva crítica, en cuanto afirma que “el Tribunal Constitucional ha acabado desplegando una larga serie de argumentos, todos ellos orientados a salvar la vigencia de la norma, en los que van implicadas determinadas técnicas interpretativas cuanto menos discutibles” y “su doctrina complica y hace redobladamente difícil mantener con posibilidades de éxito la inconstitucionalidad de preceptos que, sin tal jurisprudencia interpuesta, probablemente serían considerados inconstitucionales” (pp. 54-55). Sin embargo, “ello no significa que desde aquí no se pueda caminar”, ya que dentro de los márgenes ofrecidos por la Sentencia “hay que intentar reconstruir hoy las claves de una argumentación eficaz sobre la constitucionalidad de las nuevas declaraciones estatutarias en materia de aguas” (p. 55). Y esto es precisamente lo que realiza el autor en la parte final del epígrafe I, donde se incluyen una serie de consideraciones en torno a las principales cuestiones abiertas por el citado proceso de reformas estatutarias. Son cuatro las cuestiones abordadas por el profesor Garrorena: si pueden los Estatutos de Autonomía afectar la posición del Estado en materia de aguas, en particular sus competencias y su función como garante de la solidaridad entre territorios; si pueden incluir derechos y, en particular, dar reconocimiento estatutario a determinados derechos sobre el agua; la cuestión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía

desde la perspectiva del orden constitucional de fuentes del Derecho; y si se puede salvar la inconstitucionalidad de determinados preceptos permitiendo su autovaciado a fin de que permanezcan en el Estatuto como “Derecho vacío”.

Del análisis de estas cuestiones se derivan una serie de puntos de llegada útiles para la argumentación sobre la constitucionalidad de los nuevos Estatutos de Autonomía y, en particular, de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha. Partiendo de este marco general, la segunda parte realiza un análisis pormenorizado de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha, considerando sus numerosas disposiciones sobre aguas. La elección de esta propuesta estatutaria tiene un gran interés y actualidad y ello por una doble razón. Por una parte, como advierten los autores “el tratamiento que esta Propuesta de reforma estatutaria hace del tema del agua es, con mucho, el más extenso e incisivo —el más arriesgado también o, al menos, uno de los más arriesgados, desde el punto de vista de su constitucionalidad— de cuantos hasta ahora se han incluido en los textos estatutarios ya aprobados o pendientes de aprobación” (p. 24). Por otra, este estudio adquiere una especial relevancia en el momento actual, si tenemos en cuenta que, tres años y tres meses después de la aprobación por unanimidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, se procedió a su retirada, ante la situación de bloqueo a la que se llegó en la tramitación de la propuesta en el Congreso de los Diputados, dado el desacuerdo y las diferencias irreconciliables entre los dos grandes partidos (PSOE y PP, únicos representados en la comunidad autónoma) en torno a la gestión del agua<sup>2</sup>. Además, en estos momentos, esta Comunidad está trabajando en la elaboración de un Anteproyecto de Ley del Agua, que mantiene la polémica en torno a la gestión del agua, al recuperar la reserva de 4.000 hectómetros cúbicos, que contribuyó a provocar en su momento el fracaso del Estatuto, y fijar medidas para incrementar la capacidad de decisión del gobierno autonómico sobre la gestión del Tajo y del Júcar.

A los efectos del examen de conformidad a la Constitución de los preceptos estatutarios que incluyen referencias al agua, el profesor Fanlo opta por agruparlos en alguno de los siguientes bloques temáticos: disposiciones relativas a la disponibilidad de agua, como derecho de los ciudadanos castellano-manchegos, o atribuida a la Junta de Comunidades

---

<sup>2</sup> La retirada de la propuesta se aprobó el 26 de abril de 2010 por las Cortes de Castilla-La Mancha, con el voto favorable de los 26 diputados del grupo socialista y con el voto en contra de los 21 diputados del grupo popular.

de Castilla-La Mancha; a la participación de la Junta de Comunidades en la Política del Agua; a las competencias de la Junta de Comunidades sobre aguas y obras hidráulicas en aguas intracomunitarias y en las cuencas hidrográficas intercomunitarias; a la organización autonómica del agua; a la sede de los organismos de cuencas intercomunitarias; y al Trasvase Tajo-Segura. A estos bloques temáticos se dedican los epígrafes III a VIII, en los que se realiza un riguroso examen de las disposiciones relevantes sobre aguas de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (arts. 21.j, 98 a 105, 148 y disposición transitoria primera).

A excepción de las disposiciones relativas a la organización autonómica del agua, que no suscitan reparo alguno de inconstitucionalidad, por ser manifestación de la potestad de autoorganización, el profesor Fanlo halla motivos de inconstitucionalidad en varios de los preceptos que integran el resto de bloques temáticos objeto de análisis. De especial interés es el examen que se realiza de las disposiciones relativas al Trasvase Tajo-Segura, sin duda de las más polémicas (disposición transitoria primera<sup>3</sup>). Para el profesor Fanlo los dos primeros mandatos establecidos en el apartado primero de la disposición transitoria primera son manifiestamente inconstitucionales, ya que, en su opinión, “impiden que el Estado disponga con plena libertad de la competencia reconocida en el art. 149.1.22 CE, entre cuyo contenido se incluye el de autorizar (o modificar) las transferencias de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos, como es el caso del Trasvase Tajo-Segura, en su función de garante del principio de solidaridad interterritorial” (p. 181). Y se extralimitan “en su función atributiva de las competencias de Castilla-La Mancha, que menoscaban e interfieren las del Estado, sin ser necesario para favorecer las suyas, pues no tiene competencia alguna en materia de aguas” (p. 181). También es inconstitucional el tercero de los mandatos contenidos en el apartado primero de la disposición transitoria primera, por su conexión con los dos primeros, “por invasión de las competencias del Estado salvo que se le atribuya un carácter meramente ‘retórico’, plasmación de una aspiración sentida por la

---

<sup>3</sup> Las previsiones que han suscitado mayor polémica son las recogidas en el apartado primero de esta disposición transitoria: “Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que en todo caso se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y los plazos referidos al buen estado ecológico de las aguas superficiales establecidos por la Directiva Marco de Aguas. Se deberá garantizar que el río Tajo y los espacios ambientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados”.

colectividad, pero no vinculante para los órganos competentes de la planificación hidrológica” (p. 182).

La obra finaliza con unas conclusiones en las que los autores determinan qué preceptos de la propuesta no se ajustan a la Constitución por invasión de las competencias del Estado e incumplimiento de la función constitucional que incumbe a los Estatutos de Autonomía, en virtud del artículo 147.1 y 2 CE; qué artículos son de dudosa constitucionalidad, salvo interpretación conforme a la Constitución; y cuáles de ellos son conformes a la Constitución.

A la vista de lo expuesto, es indudable la gran aportación de esta obra que, en 214 páginas, afronta una problemática de gran trascendencia, como es la del agua en los procesos de reforma estatutaria. Lo hace, además, de forma crítica e interdisciplinar, y con gran rigor científico. El lector no se quedará indiferente tras su lectura, obteniendo una visión global de la problemática que ha aflorado en torno a la gestión y administración del agua a raíz de las previsiones incorporadas por los nuevos Estatutos de Autonomía en los procesos de reforma estatutaria emprendidos; y un análisis riguroso de la constitucionalidad de los preceptos de la propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha que hacen referencia al agua. En definitiva, como pone de manifiesto Francisco Cabezas Calvo-Rubio, director de la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, en el prólogo que realiza a esta monografía, “el libro que ahora ve la luz resulta de extraordinaria oportunidad, y no porque aborde una cuestión de la mayor actualidad, hoy candente para la opinión pública, sino porque, al contrario, parte de esta actualidad para alejarse reflexivamente de ella, adquirir distancia y perspectiva, y proponer una reflexión jurídica serena y, en mi opinión, extraordinariamente penetrante sobre estas cuestiones” (pp. 18-19).

*Lucía Casado Casado*

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universitat Rovira i Virgili

---

Investigadora

Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona