

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Han sido parte el Abogado del Estado, el Parlamento de Andalucía y la Junta de Andalucía. Ha sido ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2007, la representación legal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. La demanda de inconstitucionalidad comienza justificando la legitimación del Consejo de Gobierno para interponer el presente recurso, partiendo del carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, cuyo ámbito territorial comprende dieciocho términos municipales de la provincia de Badajoz, y del perjuicio causado a la autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ambas circunstancias se acomodarían a la interpretación más restrictiva posible del art. 32 LOTC, que no es la mantenida por el Tribunal en su jurisprudencia, en la que ya ha habido casos de impugnación de Estatutos de Autonomía por parte de Comunidades Autónomas (STC 99/1986, de 11 de julio), siendo notoria la progresiva flexibilización del Tribunal en punto a la interpretación del concepto de “afectación al propio ámbito de autonomía” del art. 32.2 LOTC (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 56/1990, de 29 de marzo; 96/2002, de 25 de abril; 48/2003, de 12 de marzo; y 194/2004, de 10 de noviembre).

En cuanto al fondo de la cuestión planteada con el presente recurso, el Consejo de Gobierno de Extremadura señala que su objeto es la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el carácter de exclusiva, de la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Desde esta premisa, y por razones sistemáticas, se analiza en primer lugar el art. 51 EAAnd, cuya impugnación va precedida de una serie de consideraciones a propósito del proceso de elaboración del precepto, alegando en primer lugar el Gobierno recurrente que si la Comunidad Autónoma de Andalucía no ejerció desde el momento en que accedió a la autonomía por la vía del art. 151 CE un desarrollo competencial pleno en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, ello quiere decir que hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía se habría entendido que las competencias no asumidas en el de 1981 pertenecían al Estado *ex art. 149.3 CE*, lo cual estaría en contradicción con el carácter expreso del art. 149.1.22^a CE.

Para el Gobierno extremeño, el espíritu de la reforma estatutaria se pone de manifiesto con el examen de su *iter* procedimental, en el que se destaca un primer Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (núm. 202/2005, de 16 de junio) que concluía que el traspaso de funciones y servicios para la gestión de las aguas y cauces de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir debía instrumentalizarse por la vía del art. 150.2 CE, es decir, mediante leyes de transferencia o delegación que podrían incorporarse al Estatuto reformado en una Disposición Adicional. Se admitía, en suma, para el actor, que la competencia controvertida corresponde al Estado. La solución apuntada por el Consejo Consultivo se asumió en el Informe de la Ponencia para la reforma del Estatuto. Sin embargo, en el Dictamen emitido por el mismo Consejo con ocasión del expediente de Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Dictamen 72/2006), el órgano consultivo apuesta decididamente, no ya por la asunción de unas facultades ejecutivas de titularidad estatal, sino por la asunción de competencias exclusivas sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, basándose para ello en razones de orden histórico, económico, geográfico y simbólico que conducían a una descalificación del art. 149.1.22ª CE en tanto que determinante de un sistema de distribución competencial “irracional” que, además de no salvaguardar ningún interés del Estado, impediría la adecuada ordenación de las competencias de Andalucía. Fruto de las consideraciones de ese segundo Dictamen sería una nueva redacción del que finalmente será el art. 51 del Estatuto tras las enmiendas que en el Congreso de los Diputados han querido, sin éxito, a juicio del Gobierno recurrente, brindar al precepto un cierto acomodo constitucional.

En definitiva, el Ejecutivo extremeño sostiene que la idea perseguida desde un principio ha sido la de hacerse con el control de toda la cuenca hidrográfica, sirviéndose para ello de argumentos al margen del ordenamiento e incurriendo así en la infracción del art. 149.1.22ª CE, que atribuye al Estado competencias exclusivas sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando, como es el caso con el Guadalquivir, las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma. El Gobierno de Extremadura admite a efectos dialécticos que podría tratar de justificarse la compatibilidad entre el art. 51 EAAnd y el art. 149.1.22ª CE desvinculando el término “aguas” del concepto de cuenca natural utilizado como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica. Así, cabría compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial o decantarse por los cursos fluviales aislados, de manera que Andalucía tuviera competencia exclusiva sobre el Guadalquivir y los afluentes que discurran íntegramente por su territorio, y el Estado la tuviera sobre los afluentes que comparten su cauce con más de una Comunidad

Autónoma. Sin embargo, entiende el Gobierno de la Junta de Extremadura que ninguna de ambas interpretaciones tiene cabida en la Constitución, pues, además de ser incompatibles con algún Convenio internacional, con la normativa europea y con la jurisprudencia constitucional, se oponen a la lógica de la gestión administrativa y a las experiencias nacional e internacional.

A este último respecto se trae a colación en el escrito de demanda la Carta Europea del Agua, adoptada por el Consejo de Europa en 1967, cuyo art. 11 dispone que la administración de los recursos hídricos ha de basarse en las cuencas naturales más que en las fronteras políticas y administrativas, criterio éste asumido en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (Preámbulo y arts. 3, 16 y 16 bis), en cuya virtud se aprobó el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Se trata, por tanto, de un principio comunitario que ha hecho necesario modificar la Ley de Aguas y cuya vulneración por el nuevo Estatuto andaluz implicaría el incumplimiento de aquella Directiva comunitaria. Un principio que, por lo demás, se ha recogido en la doctrina constitucional sobre el sentido y alcance del art. 149.1.22ª CE y que encuentra desarrollo legal en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

El Gobierno de Extremadura pasa seguidamente a exponer la doctrina establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y favorable al concepto estructural de cuenca hidrográfica, en línea, por lo demás, con el espíritu constituyente que se deduce de los antecedentes parlamentarios del art. 149.1.22ª CE -doctrina reiterada en las SSTC 161/1996, de 17 de octubre; 110/1998, de 21 de mayo; y 123/2003, de 19 de junio-.

Para el Consejo de Gobierno de Extremadura la contradicción entre el art. 51 EAAnd y el art. 149.1.22ª CE no puede salvarse con la cláusula “sin perjuicio” introducida en aquél durante la tramitación de la reforma en las Cortes Generales. Dicha cláusula sólo tendría sentido si con ella se pretendiera dar un nuevo sentido al precepto constitucional, lo que sencillamente es imposible para un precepto estatutario; y de no tener esa intención sería entonces una previsión innecesaria, en la medida en que es evidente que el art. 149.1.22ª CE ha de ser observado por cualquier norma, también por un Estatuto. Si la competencia del art.

149.1.22^a CE es exclusiva del Estado no puede ser al mismo tiempo exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Gobierno recurrente sostiene que el precepto impugnado supone una alteración del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A su juicio, si bien los Estatutos de Autonomía tienen la función de delimitar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, corresponde al legislador estatal determinar la extensión y límites de las competencias exclusivas del Estado y, por tanto, de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El art. 51 EAAnd, sin embargo, está sustituyendo al legislador del Estado, concretamente a la Ley de Aguas (2001), cuyos arts. 14 y 16 prescriben el carácter indivisible de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, haciendo una interpretación del art. 149.1.22^a CE cuya constitucionalidad ha sancionado la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Por ello el precepto impugnado sería inconstitucional al exceder los límites del ámbito fijado a los Estatutos de Autonomía por el art. 147.2 d) CE.

Sólo una ley estatal como la de Aguas -continúa el recurso-, delimitadora de las competencias constitucionales de manera horizontal y con un ámbito territorial supraautonómico, puede proporcionar la necesaria uniformidad en la determinación de los criterios de reparto, pues no sería constitucionalmente aceptable que hubiera tantos criterios de reparto respecto de una misma materia como Estatutos de Autonomía, siendo manifiesta la conculcación del principio de igualdad y de orden normativo. La ordenación del sistema sólo puede realizarse desde el presupuesto de la supremacía de la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo) y partiendo de que ningún Estatuto de Autonomía puede establecer para sí un régimen de distribución competencial propio, sino que tal régimen ha de ser común para el Estado en su relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, siendo doctrina constitucional reiterada que las leyes estatales de desarrollo de las competencias definidas en el art. 149 CE integran el canon de constitucionalidad y sirven para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 69/1988, de 19 de abril; 163/1995, de 8 de noviembre; y 166/2002, de 18 de septiembre).

El Gobierno de la Junta de Extremadura sostiene, a continuación, la inconstitucionalidad del régimen excepcional de atribución competencial previsto en el art. 51 EAAnd, por oposición al régimen general del art. 50 EAAnd. Dicho régimen excepcional

pretendería justificarse en el carácter singular atribuido a la cuenca del Guadalquivir, siendo así que, para el recurrente, ello no es un título habilitante que permita la asunción de nuevas competencias, so pena de infringir la subordinación jerárquica del Estatuto a la Constitución (STC 76/1983, de 5 de agosto), en la que aquella singularidad no encuentra cobertura alguna, como sí es el caso con la atendida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Además, el art. 138.2 CE proscribía la existencia de privilegios, esto es, de diferencias entre Comunidades Autónomas que no estén constitucionalmente amparadas. Y singularidades como la del Guadalquivir no serían tan excepcionales, pues también se darían en el caso del Duero o del Segura.

También rechaza el Ejecutivo extremeño la pretendida primacía del criterio del interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía basado en la confluencia de distintos títulos competenciales sobre el recurso natural del agua, en detrimento del criterio territorial y de unidad de gestión consagrado en el art. 149.1.22ª CE. Siendo este último el adoptado por el constituyente, alega el Gobierno de Extremadura que no cabe oponerle otro desde un Estatuto de Autonomía, ni sostener, como hizo el Consejo Consultivo de Andalucía en el segundo de sus Dictámenes, que el interés del Estado en la materia puede realizarse mediante el ejercicio de la competencia atribuida en el art. 149.1.24ª CE, pues en ambos casos se trata de títulos distintos y no intercambiables, sin que la existencia de una competencia estatal pueda nunca justificar la desaparición de otra. Lo determinante, para el actor, es que el criterio de delimitación competencial adoptado por el constituyente en el art. 149.1.22ª CE es el territorial, siendo improcedente discutir sobre la eventual legitimidad de otros criterios, pues la opción adoptada por el constituyente no puede contradecirse o revisarse en un Estatuto de Autonomía.

El Consejo de Gobierno concluye, finalmente, que, al margen del juicio que merezca el art. 149.1.22ª CE, éste ha de ser respetado en tanto no medie una reforma constitucional o una modificación del Derecho comunitario, estando fuera de lugar los criterios de justicia material en los que, a su juicio, parece apoyarse el Consejo Consultivo andaluz para proponer la redacción del art. 51 EAAnd y que contradicen la normativa europea, la Constitución, la jurisprudencia de este Tribunal y los criterios lógicos, técnicos y de experiencia, suponiendo un privilegio que desconoce los intereses que también concurren, en mayor o menor medida, en otras tres Comunidades Autónomas, entre ellas la de Extremadura, en provecho de los

intereses particulares de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en contra del criterio que mejor atiende a la protección del agua.

El recurso de inconstitucionalidad se centra a continuación en el examen del art. 43 EAAnd, estrechamente relacionado con el art. 51 EAAnd y dedicado al alcance territorial y efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Gobierno de Extremadura alega que la propia organización territorial del Estado que deriva de la Constitución exige que cada Estatuto limite el ejercicio de las competencias autonómicas al ámbito territorial de su Comunidad, pudiendo tener excepcionalmente las normas autonómicas una eficacia extraterritorial cuando lo permita el bloque de constitucionalidad (SSTC 1/1982, de 28 de enero; y 72/1983, de 29 de julio), tal y como, por lo demás, se desprende del art. 7 EAAnd. Sin embargo, a juicio del Gobierno demandante, en relación con el art. 43 EAAnd la eficacia extraterritorial de la competencia sobre la cuenca del Guadalquivir no encuentra fundamento alguno, al no tratarse de una competencia exclusiva autonómica, y no puede ser disponible por el legislador autonómico al margen del bloque de constitucionalidad.

Si el carácter supracomunitario de la cuenca -continúa el recurrente- y su condición indivisible como unidad de gestión determinan el criterio de reparto competencial a favor del Estado, es evidente que la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede ostentar competencia exclusiva, no ya sobre “la parte del objeto” situada fuera de su territorio, sino tampoco sobre la intracomunitaria. En consecuencia, el art. 43 EAAnd adolecería del mismo defecto que el art. 51 EAAnd al alterar el régimen constitucional de distribución de competencias.

En cuanto hace al art. 50.1 a) EAAnd, el recurrente sostiene que, a diferencia del art. 13.12^a del anterior Estatuto, se refiere a las aguas que transcurran por Andalucía, sin especificar que “únicamente” lo hagan por su territorio, de manera que con tal omisión se incurriría en una ambigüedad buscada de propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio

público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. Si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio).

En virtud de todo lo expuesto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interesa del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y dicte Sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y nulidad, así como la de aquellos otros preceptos o disposiciones a los que, en su caso, deba extenderse por conexión o consecuencia, todo ello con el alcance que se deriva de los fundamentos del presente recurso. Por medio de otrosí se interesa además la tramitación prioritaria del recurso, habida cuenta la naturaleza de la Ley impugnada y el alcance de la Sentencia respecto de otros proyectos de reformas estatutarias.

3. Por providencia de 3 de julio de 2007 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Por último, se acordó igualmente publicar la incoación del procedimiento en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

4. Mediante escrito registrado el 12 de julio de 2007 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por Acuerdo de la Mesa del día 10 anterior, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. Por escrito registrado el 17 de julio de 2007 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal que, por Acuerdo de la Mesa del día 12 anterior, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante providencia de 20 de julio de 2007 el Pleno acordó tener por personado al Parlamento de Andalucía y, conforme a lo interesado por la Cámara en su escrito de personación, registrado el 18 de julio de 2007, prorrogar en ocho días más el plazo concedido en el proveído de 3 de julio anterior, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de personación y alegaciones el 23 de julio de 2007. El representante del Gobierno comienza señalando que la infracción constitucional relevante imputada por el recurrente al art. 51 EAAnd se ciñe a la violación del art. 149.1.22ª CE, pues la también invocada lesión del art. 147.2 d) CE sólo podría ser refleja, derivativa o consecencial de aquélla. En cuanto a la invocación del principio “de igualdad y de orden normativo”, recuerda el Abogado del Estado que los entes públicos no son sujetos del derecho y principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE en su faceta de igualdad en la ley (STC 139/2005, de 26 de mayo), por lo que tal principio no puede ser aducido como regla aplicable en las relaciones entre el Estado y una Comunidad Autónoma, diciendo desconocer el Letrado del Gobierno la existencia de un supuesto principio constitucional del orden normativo.

Tras esta primera consideración, el Abogado del Estado pasa a examinar el significado y alcance del art. 51 EAAnd, sosteniendo que, interpretado adecuadamente, se ajusta al orden constitucional de competencias. Su defensa del precepto se fundamenta en dos premisas. En primer lugar, que el objeto del recurso es aquel precepto en su redacción definitiva, quedando al margen el texto que figuraba en la propuesta del Parlamento andaluz sometida a las Cortes Generales y también las reflexiones consignadas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen sobre el texto originario, que el Abogado del Estado afirma no compartir. La segunda premisa es que el precepto recurrido ha de ser interpretado de conformidad con el art. 149.1.22ª CE y la doctrina constitucional que lo interpreta, siempre, claro está, que la interpretación propuesta no sea infiel al texto estatutario (STC 161/1996, de 17 de octubre).

Sobre las referidas premisas el Letrado del Estado subraya dos extremos. De un lado, que el art. 51 EAAnd no dice que la Comunidad Autónoma ostente “la competencia exclusiva” sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, sino que aquélla ostenta “competencias exclusivas” sobre tales aguas; al contrario de lo que ocurre con las aguas íntegramente intracomunitarias, respecto de las cuales el art. 50 EAAnd sí proclama “la competencia exclusiva” sobre una serie de submaterias determinadas con

mayor exactitud. De otro, que las Cortes Generales introdujeron en el precepto impugnado la expresión “sin perjuicio [...] de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución”, ciertamente innecesaria por cuanto la fuerza de un precepto constitucional no depende de su asunción explícita en una norma subordinada, lo que hace más significativo que la representación nacional haya querido añadir esa invocación expresa en el artículo impugnado, destacando así la indisponibilidad e intangibilidad de la competencia del Estado y la sumisión de las indeterminadas e innominadas “competencias exclusivas” andaluzas a lo que, en ejercicio de la competencia del art. 149.1.22ª CE, legislen las Cortes Generales y reglamenten o decidan el Gobierno y otros órganos de la Administración estatal de aguas. En otros términos, se habría querido resaltar que las competencias andaluzas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir quedan a resultas de la delimitación que las propias Cortes Generales hagan del concepto “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”. Y por el momento -continúa el escrito de alegaciones- la Ley de Aguas (2003) ha concretado aquel concepto constitucional mediante los conceptos de cuenca hidrográfica (art. 16) y demarcación hidrográfica (art. 16 bis), en una interpretación del bloque de la constitucionalidad avalada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15.

En definitiva, concluye el Abogado del Estado que el art. 51 EAAnd encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22ª CE actualmente concretado como “criterio de la cuenca hidrográfica”, siendo éste el significado que más razonablemente cabe asignar a la mención expresa de aquel precepto constitucional introducida por las Cortes Generales en la norma recurrida. Supuesta esta conclusión interpretativa, las “competencias exclusivas” andaluzas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir comprendidas en su territorio sólo podrían ser las encuadrables en alguna de las dos hipótesis siguientes. Por un lado, si en el futuro las Cortes Generales optaran por otra concreción del concepto constitucional “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” sería posible que la Comunidad Autónoma ostentara competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, aunque difícilmente sobre la cuenca como tal. Por otro lado, atendiendo al Derecho vigente, las únicas competencias exclusivas que la Junta de Andalucía puede ostentar sobre aquella cuenca serían las que no quedan reservadas al Estado por el art. 149.1.22ª CE una vez admitida la corrección constitucional del criterio de la cuenca hidrográfica.

A esas competencias autonómicas, en ocasiones exclusivas -continúa el Abogado del Estado-, se refirió ya la STC 227/1988, de 29 de noviembre, y tras ella las SSTC 208/1991, de 31 de octubre, FJ 6 (control de calidad de las aguas potables y prepotables); 243/1993, de 15 de julio, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial y protección de los ecosistemas fluviales); 15/1998, de 22 de enero, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial); 110/1998, de 21 de mayo, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial); 118/1998, de 4 de junio, FFJJ 13 y 19 (protección civil; protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua); 166/2000, de 15 de junio, FFJJ 3 y ss. (pesca fluvial, protección de la fauna silvestre y sus hábitats); ó 123/2003, de 19 de junio, FFJJ 2 y ss. (pesca fluvial); y 331/2005, de 15 de diciembre FFJJ 1 y ss. (reforestación de cauces fluviales públicos y prohibición de aprovechar recursos hídricos sin autorización medioambiental autonómica en el Espacio Natural de Doñana). Recuerda a este respecto el escrito de alegaciones que, como se advirtió en la STC 227/1988, de 31 de octubre, el criterio del territorio no es el único aplicable en esta materia (FJ 18), acentuándose la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas en la gestión de un mismo espacio sobre el que se proyectan diferentes títulos competenciales.

A juicio del Abogado del Estado no procede detenerse en una revisión exhaustiva del tratamiento que hace la Ley de Aguas -a la que considera uno de los cuerpos legales más depurados técnicamente en el tratamiento de la concurrencia de competencias y en la regulación de la coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas- de las competencias autonómicas incidentes sobre aguas de cuencas intercomunitarias, por lo que se limita a destacar que la Ley contempla técnicas de coordinación, cooperación y colaboración de todos los tipos: integración orgánica (Consejo Nacional del Agua, Junta de Gobierno del organismo de cuenca, Consejos del Agua de la demarcación, Comité de Autoridades competentes); inserción procedimental (art. 25.3 y 4); convenios, encomiendas, asesoramiento [arts. 24 g), 25.2, 113.5 II, 124.1 y 4, 125]; coordinación de planes y programas (art. 41.2), etc.

A la vista de la doctrina constitucional, el Abogado del Estado propone para el art. 51 EAAnd la siguiente interpretación conforme con la Constitución. El precepto menciona unas competencias plurales e indeterminadas que tienen como límite absoluto las exclusivas del Estado amparadas en el art. 149.1.22^a CE, tal y como están actualmente concretadas en la legislación nacional de aguas, es decir, mediante el criterio de cuenca hidrográfica. Por tanto, debe descartarse que la Comunidad Autónoma haya pretendido asumir competencias

propiamente hidráulicas sobre los recursos hídricos de la cuenca del Guadalquivir (competencias del art. 149.1.22ª CE). No sólo porque lo impida el propio art. 149.1.22ª CE o porque las Cortes hayan introducido la cita de ese precepto constitucional, sino porque esa interpretación, además de inconstitucional, es incompatible con otros preceptos del Estatuto de Andalucía, pues no se entendería por qué el art. 50.2 EAAnd se conforma entonces con una modesta participación en la gestión de “aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios”, entre los cuales estarían sin duda los de la cuenca del Guadalquivir, y “en los términos previstos en la legislación del Estado”, o por qué el art. 57.1 EAAnd limita la competencia autonómica sobre vertidos a las aguas intracomunitarias del art. 50.1 EAAnd. Las indeterminadas competencias exclusivas autonómicas sólo podrían ser, por tanto, las que se proyectan, inciden o ejercen efectivamente sobre las aguas que fluyen por la cuenca del Guadalquivir dentro de los límites de Andalucía y que figuran asumidas en otros preceptos del Estatuto, como pueden ser las de los arts. 48.1 (agricultura), 56.5 (ordenación del territorio y emplazamiento de infraestructuras y equipamientos), 56.7 (obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que no estén declaradas de interés general), 57.1 c) (competencia exclusiva “sin perjuicio” sobre montes, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos), 57.2 (pesca fluvial) u otras.

Descartada la infracción del art. 149.1.22ª CE por el art. 51 EAAnd, el Abogado del Estado pasa a examinar las impugnaciones referidas a los arts. 43, 50.1 a) y 50.2 EAAnd. En cuanto a la del art. 43 EAAnd, alega que no parece recurrirse por su contenido, sino por su estrecha relación con el art. 51 EAAnd, de manera que, no siendo este último inconstitucional, perdería su razón de ser aquella impugnación. Sin embargo, el Abogado del Estado niega que exista la estrecha relación entre ambos preceptos alegada en el recurso. El art. 43.1 EAAnd contiene una regla general para todas las competencias autonómicas: la territorialidad; y seguidamente enuncia la excepción: la eficacia extraterritorial. Excepción que puede venir expresamente determinada en el Estatuto o en “otras disposiciones legales del Estado”, estas últimas amparadas no sólo por el art. 149.1.8ª CE. No se percibe, por tanto, inconstitucionalidad alguna en el precepto en sí mismo considerado y que tampoco se desarrolla en la demanda. El art. 43.2 EAAnd, por su parte, contiene una norma especial para los casos de eficacia extraterritorial del “objeto de las competencias” autonómicas. El recurso, para el Abogado del Estado, tampoco da razón alguna para sostener que ese precepto esté redactado exclusivamente con la vista puesta en el art. 51 EAAnd. Es, ciertamente, un precepto que no destaca por su claridad y en el que no se concreta qué significan las

expresiones “objeto de sus competencias” y “parte de este objeto situada en su territorio”, pero con él se pretende dar aplicación a la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, en punto a la modulación de los efectos extraterritoriales tendiendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del Estado. Lejos de percibirse que el art. 43 EAAnd se haya redactado en función del art. 51 EAAnd, es manifiesto que se inspira en el art. 115 del nuevo Estatuto catalán, que, sin embargo, carece de un precepto similar al art. 51 EAAnd.

En relación con el art. 50.1 a) EAAnd, alega el Abogado del Estado que no es preciso extenderse en que la inconstitucionalidad por omisión nada tiene que ver con la redacción -torpe, anodina o elegante- de los Estatutos, ni con las ideas que su lector tenga sobre su estilo. Por otro lado, si se tratara de una inconstitucionalidad de esa especie no tendría sentido pedir la nulidad del precepto como, sin embargo, se suplica en la demanda. En todo caso, no hay, para el Abogado del Estado, una omisión inconstitucional. Las tres competencias del art. 50.1 EAAnd se refieren a cuencas intracomunitarias porque esas son las aguas que transcurren íntegramente por Andalucía, de manera que los procedimientos comunes de interpretación permiten disipar fácilmente la duda que manifiesta la demanda. Realmente, con la impugnación de este precepto se perseguiría simplemente una aclaración, por lo demás innecesaria, del significado y alcance del art. 50.1 a) EAAnd, pero ese tipo de pretensión no es propia de un recurso de inconstitucionalidad.

En fin, alega el Abogado del Estado, en relación con el art. 50.2 EAAnd, que la doctrina de la STC 161/1996, de 17 de octubre, no se opone a que la legislación estatal de aguas reconozca o confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades en lo que puede llamarse “policía del dominio público hidráulico” también en cuencas intercomunitarias, valiendo la cita de algunos ejemplos, como que la modificación de la zona de policía (art. 6.2 de la Ley de Aguas) puede ser promovida por la Administración autonómica (art. 9.2 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por RD 846/1986, de 11 de abril), o que, según el art. 17 d) de la Ley de Aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentra el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas. No habría, por tanto, razón para considerar inconstitucional el último inciso del art. 50.2 EAAnd.

En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que se dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso.

8. El escrito de alegaciones del Parlamento de Andalucía se registró en el Tribunal el 1 de agosto de 2007 y en él se plantea, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. No discute el Parlamento andaluz la legitimación del actor para recurrir la Ley Orgánica 2/2007 en cuanto tal, pero sí que los preceptos impugnados afecten al ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tal y como exige el art. 32.2 LOTC; y ello, de un lado, porque nada se alega en ese sentido por el Gobierno recurrente y, de otro, porque el tenor y sentido de los preceptos recurridos excluirían toda posible afectación de aquel ámbito propio.

Para el Parlamento de Andalucía, en la jurisprudencia constitucional se reconoce la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes estatales siempre que se identifique la competencia, facultad o mandato autonómicos eventualmente afectados por la norma estatal recurrida, siendo así que en el presente caso el Gobierno recurrente se limita a entender vulnerada la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.22ª CE, cuando ninguno de los llamados a defender las competencias estatales han interpuesto recurso contra el nuevo Estatuto andaluz, lo que no dejaría de ser un indicio de la inexistencia de lesión alguna a las competencias del Estado. Ciertamente -continúa el escrito de alegaciones-, siempre podría encontrarse en el Estatuto de Autonomía de Extremadura algún precepto en el que se contengan mandatos tan genéricos como los del art. 6 EAE que permitieran una cierta conexión entre los preceptos recurridos y el ámbito propio de autonomía de la Comunidad Autónoma extremeña, pero no cabe que sea el Tribunal quien, de oficio, invoque aquellos mandatos para justificar una legitimación que el propio actor no se ha cuidado de acreditar en los términos exigidos por el art. 32 LOTC. Esto sentado, procedería sin más la inadmisión del recurso por falta de legitimación, aun cuando, según se anticipaba, la redacción del art. 51 EAAnd, principal objeto de la demanda, excluye expresamente cualquier posibilidad de afectación a otra Comunidad Autónoma, con lo que queda excluido de raíz el presupuesto mismo de la legitimación reconocida en el art. 32.2 LOTC a las Comunidades Autónomas. Por ello, y de no aceptarse la solicitud de inadmisión de la totalidad del recurso, se interesa cuando menos su inadmisión parcial en relación con el art. 51 EAAnd.

A continuación examina la representación procesal del Parlamento de Andalucía el fondo del recurso de inconstitucionalidad, defendiendo la constitucionalidad de todas las normas impugnadas. Critica, en primer lugar, la Asamblea andaluza la insistencia del recurrente en desentrañar la supuesta voluntad del legislador estatuyente a través del pormenorizado análisis de los Dictámenes emitidos en su día por el Consejo Consultivo de Andalucía, oponiendo de contrario que su defensa de la constitucionalidad de la reforma se ajustará estrictamente al sentido objetivo de los preceptos impugnados en su redacción definitiva. Ello no obstante, el Parlamento de Andalucía subraya que aquellos Dictámenes no forman parte, en sentido estricto, del procedimiento legislativo de la Ley Orgánica 2/2007 y, sobre todo, que su contenido es utilizado por el Gobierno recurrente de manera sesgada, calificándolo de contradictorio e inspirado por el propósito de hacerse con el control de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Ambos extremos son negados por la Cámara andaluza, cuyo representante procesal alega que la pretendida contradicción es fruto de un examen descontextualizado de los Dictámenes, pues la opción por la vía del art. 150.2 CE se consideró la más adecuada en tanto no había perspectivas de una reforma estatutaria. Por su parte, el juicio de intenciones contenido en la demanda no se compadece, para el Parlamento, con el verdadero significado y objetivo de la reforma, que no sería sino el de satisfacer, en el marco de la Constitución, la reivindicación de una más amplia competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre aquella cuenca.

El escrito de alegaciones del Parlamento de Andalucía se detiene, a continuación, en la crítica de los presupuestos teóricos en los que se fundamenta el recurso, sintetizados en la idea de que, habiendo accedido Andalucía al autogobierno por la vía del art. 151 CE, no podría ahora incorporar a su Estatuto nuevas competencias en materia de agua, toda vez que en su Estatuto originario había ya asumido todas las que podían corresponderle. Para la Asamblea, este razonamiento parte del principio erróneo de considerar perfecta la ensambladura entre las competencias estatales y las autonómicas y desconocería que, como demuestran veinticinco años de legislación y jurisprudencia, entre los Estatutos de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE y el art. 149 existe un espacio que puede ser recorrido mediante los procedimientos de reforma estatutaria.

Ese espacio -continúa la Cámara- es fruto de una serie de dificultades y deficiencias técnicas apreciables en la Constitución y en los primeros Estatutos y que, seguramente inevitables en el momento fundacional del Estado autonómico, afectan, con carácter general, a

todos los espacios competenciales, siendo el del agua paradigmático en ese sentido. Así, los arts. 148.1.10ª y 149.1.22ª CE disciplinan esa materia con notable imperfección técnica al utilizar en ambos casos materias y criterios de delimitación incongruentes (el interés y el territorio) y, por tanto, poco favorecedores de una interpretación armónica, como se ha destacado en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13. Las dificultades para desentrañar el significado preciso de los conceptos implicados debieron resolverse en atención a la interpretación que de los mismos hicieron el legislador ordinario (Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas) y el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre). Y es precisamente esa interpretación la que el recurrente pretendería erigir en la única constitucionalmente admisible, descartando la constitucionalidad de la opción alternativa incorporada en la reforma del Estatuto de Andalucía.

El Parlamento andaluz no discute la exposición contenida en la demanda sobre el modelo del Derecho de aguas actualmente vigente, pero sí rechaza que sea el único compatible con la Constitución, como ya se admitió en la propia STC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y 15. La cuestión a resolver en este proceso se reduce, por tanto, a determinar si el legislador, estatuyente en este caso, puede modificar la configuración del Derecho de aguas derivado de su ley reguladora procediendo a una descentralización que afectase a las cuencas intercomunitarias, siempre que se respeten los principios que se tratan de salvaguardar mediante el sistema de gestión indivisible de los recursos pertenecientes a una misma cuenca. Esto es, estableciendo otra fórmula igualmente válida de delimitación competencial.

Antes aún de confrontar el art. 51 EAAnd con los preceptos constitucionales invocados en la demanda, el Parlamento autonómico se detiene en unas consideraciones sobre la legitimidad que asiste a la Comunidad Autónoma de Andalucía para incorporar entre sus competencias las relativas a las aguas de la cuenca del Guadalquivir. Para la Cámara, el Guadalquivir es un río andaluz, referente territorial, económico, cultural, político y humano de esa Comunidad Autónoma. Es ésa una realidad sobre la que los andaluces han venido reclamando una mayor presencia del poder político autonómico en la toma de decisiones que afectan a la política hidráulica en los confines de su territorio, siendo de destacar las quince resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía en los últimos diez años y en las que por una u otra vía se solicita del Gobierno central el traspaso de las competencias relativas a la cuenca del Guadalquivir. Esta perspectiva política no puede, a juicio de la

Cámara, descalificarse, como hace el recurrente, con los términos de “decisionismo” o “voluntarismo extrajurídico”, sino que ha de estar presente en la interpretación del Estatuto de Autonomía, que, más allá de su forma de Ley Orgánica, es materialmente una norma complementaria de la Constitución, con la que completan la estructura territorial del Estado, incorporando a través del principio dispositivo los respectivos ámbitos competenciales. En este sentido, afirma el Parlamento andaluz que el contenido del precepto impugnado se justifica también por la especial configuración de la cuenca del río, cuyo territorio se encuentra en más de un 90 por 100 situado dentro de los límites de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una realidad a la que el Derecho no puede ser indiferente, sin que sea necesario contar con una habilitación constitucional expresa del tipo de las referidas en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, pues el principio dispositivo permite establecer diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas siempre que no se vulnere el principio de solidaridad interterritorial ni se configuren privilegios.

En cuanto a la pretendida infracción por el art. 51 EAAnd del art. 149.1.22ª CE, alega el Parlamento de Andalucía que en el recurso sólo se hace una descalificación radical del precepto a partir de su contraste con la legislación vigente en materia de aguas y, en particular, con el Derecho comunitario, cuya garantía de ejecución recuerda la Cámara andaluza que no ha de suponer una alteración del esquema de distribución competencial plasmado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 147/1988, de 2 de julio), de manera que nada impide que, en cuanto titulares de las competencias asignadas por la Constitución y su respectivo Estatuto, pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, *ratione materiae*, la actualización de disposiciones comunitarias en su territorio.

Circunscrito el problema a una cuestión de orden material -continúa el Parlamento autonómico-, hay que cuestionarse si los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, condensados en el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), pueden satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13). Entiende la Cámara que la respuesta ha de ser afirmativa, pues lo contrario supondría admitir que la obra del legislador está agotada y sin posibilidad de innovación, de manera que el ordenamiento vigente quedaría petrificado. Afirma el representante procesal del Parlamento de Andalucía que no le corresponde proponer los instrumentos legales que en el marco de la nueva ordenación de competencias vinieran a

dar cumplimiento a aquellos principios constitucionales, aunque apunta que el moderno Derecho de corte federativo proporciona un ilimitado repertorio de técnicas de colaboración que permiten un equilibrio entre los diferentes intereses en presencia.

En cuanto a la denunciada alteración del régimen constitucional de distribución de competencias imputada por el recurrente al art. 51 EAAnd, el Parlamento de Andalucía alega que la suscribiría si con ello quisiera decirse que la entrada en vigor del nuevo Estatuto significa una reordenación de las competencias que en materia de aguas venía ejerciendo hasta ahora el Estado, pero no si lo que pretende afirmarse es que el art. 51 EAAnd supone la supresión de alguna de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en esa materia. Para la Asamblea, de la lectura del precepto se desprende con claridad que el carácter exclusivo de la competencia no define una plenitud de potestades sobre la materia, pues, de acuerdo con la jurisprudencia, la exclusividad de la competencia autonómica no supone un desampoderamiento del Estado en la medida en que éste tenga atribuidos otros títulos constitucionales que le habiliten para intervenir. Así, el Tribunal parte de la base de que son los Estatutos los que, dentro del marco constitucional, deben establecer el régimen de las competencias autonómicas. Ciertamente, los Estatutos han de interpretarse de acuerdo con la Constitución para determinar su verdadero alcance, lo que significa que de ese contraste pudiera resultar un régimen jurídico de la materia distinto del que, en principio, podría deducirse de la literalidad de los preceptos estatutarios (SSTC 20/1988, de 18 de febrero; 178/1988, de 23 de junio; y 163/1994, de 26 de mayo). Es más, las limitaciones a las competencias “exclusivas” autonómicas no requieren en todo caso de una expresa previsión estatutaria, pues pueden derivar directamente de las propias previsiones constitucionales (por todas, STC 204/2002, de 31 de octubre). Y nada hay en el art. 51 EAAnd -concluye el Parlamento- que se oponga a esa doctrina, pues las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía se constriñen expresamente a las aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma, lo que no contradice ninguna competencia expresa que la Constitución atribuya al Estado, más allá de la interpretación no vinculante para el Estatuto que del art. 149.1.22ª CE hace la vigente Ley de Aguas. A lo que debe sumarse que, en un exceso de celo, el estatuyente ha querido incluir en el precepto los títulos estatales que de forma más directa habilitan al Estado para intervenir en la materia.

Rechaza también el Parlamento de Andalucía que el precepto impugnado suponga una modificación de la delimitación competencial que se articula mediante la relación bases-

desarrollo, por cuanto es ésta una relación dinámica en la que resulta muy difícil, cuando no imposible, delimitar lo básico apriorísticamente y en abstracto sin conocer el alcance que el legislador estatal pueda dar a este concepto a la vista de las modificaciones estatutarias producidas respecto de una materia concreta, habida cuenta de la amplia libertad de configuración de lo básico de la que ha gozado ese legislador. Nada en el Estatuto andaluz impediría que el legislador estatal pueda seguir definiendo lo básico en relación con aquellas materias respecto de las que posea tales competencias (planificación, medio ambiente, etc.); antes al contrario, el propio Estatuto vendría a confirmar esa competencia sujetando la propia a los límites que el Estado establezca a través de la correspondiente legislación básica que sea ratificada como tal por el Tribunal Constitucional.

Volviendo sobre la afirmación del recurrente en el sentido de que no puede establecerse en el Estatuto un régimen jurídico especial para la cuenca del Guadalquivir basado en su carácter singular, alega la Cámara autonómica que es la propia singularidad de la cuenca la que niega el recurrente al compararla con las del Duero o el Segura. En todo caso, y más allá de la realidad de esa singularidad, entiende la Cámara que lo determinante es que el Estatuto no es obstáculo para que otras Comunidades Autónomas puedan establecer, dentro del marco constitucional, las particularidades que mejor puedan servir a sus respectivos intereses, siempre que, como en el caso de Andalucía, no sean contrarios a los intereses generales que corresponde garantizar al Estado a través de sus títulos competenciales. En definitiva, las competencias discutidas no serían contrarias al principio de solidaridad interterritorial (art. 138 CE) ni a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1ª CE).

En definitiva, el art. 51 EAAnd es, para el Parlamento, plenamente conforme con la Constitución, incorporando en su propia literalidad cuantas limitaciones constitucionales pudieran condicionar el ejercicio de la competencia que en el mismo se establece. De esa “voluntad de constitucionalidad” darían también cuenta las manifestaciones prodigadas al respecto durante la tramitación de la reforma y el hecho de que ésta se aprobara sin ningún voto en contra.

Por lo que hace a la impugnación del art. 43 EAAnd, alega el Parlamento de Andalucía que la pretendida conexión directa de ese precepto con el art. 51 EAAnd resulta improcedente, pues se trata de una norma que tiene identidad propia al contemplar con

carácter general el alcance territorial y los efectos de todas las competencias de la Comunidad Autónoma. Considerado, pues, en sus propios términos, el art. 43 EAAnd no ofrecería visos de inconstitucionalidad; es más, su redacción habría venido a recoger la jurisprudencia constitucional en la materia (SSTC37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 72/1983, de 29 de julio, FJ 4; 243/1994, de 21 de julio, FJ 6), completando la concisión del art. 41 del Estatuto precedente.

Respecto de la impugnación del art. 50.1 a) EAAnd, basada en una supuesta ambigüedad pretendidamente buscada de propósito, el Parlamento de Andalucía alega que, como quiera que en la propia demanda se reconoce que el precepto admite una interpretación conforme con la Constitución, la queja del actor debe ser inadmitida por las razones aducidas por el Tribunal al inadmitir por Auto de 12 de julio de 2007 el recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad Valenciana contra el mismo Estatuto de Andalucía.

También habría de inadmitirse la impugnación del art. 50.2 EAAnd, pues con ella también se pretendería una resolución meramente interpretativa, si bien, en todo caso, la remisión a la legislación estatal dejaría sin fundamento cualquier reproche sobre la eventual vulneración de las competencias estatales.

En atención a todo lo expuesto, la representación procesal del Parlamento de Andalucía interesa que se dicte Sentencia por la que se inadmita el presente recurso o, subsidiariamente, se desestime íntegramente la demanda declarando la constitucionalidad de los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

9. La Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones el 12 de septiembre de 2007. Como primera cuestión plantea la falta de legitimación del actor, afirmando que, de acuerdo con la jurisprudencia (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo), la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia, sino de la depuración objetiva del ordenamiento, y se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico. Prescindiendo, pues, de la pretensión concreta del demandante, que se enmarcaría en la idea de depuración del ordenamiento, habría de determinarse si existe algún punto de conexión entre el interés de la

Comunidad Autónoma recurrente y la acción ejercitada. En opinión de la Junta de Andalucía, no existe en el caso esa conexión y en la demanda ni siquiera se justifican mínimamente los títulos competenciales propios acreditativos de un interés legítimo, sino que el recurrente sólo se centra en criterios de territorialidad que, además, responden a la interpretación realizada por el legislador ordinario en la Ley de Aguas (cuenca hidrográfica).

Para la Junta de Andalucía, en este recurso el territorio no es el soporte y presupuesto sobre el que Comunidad Autónoma de Extremadura ejerce sus potestades, sino el ámbito del ejercicio de competencias ajenas, estatales, que son precisamente las que se esgrimen como vulneradas en orden a la depuración del ordenamiento. Entender que por afectación del “ámbito propio de su autonomía” se comprende no sólo el haz de competencias autonómicas, sino también el de las estatales, supondría dejar sin sentido el art. 32.2 LOTC, cuya interpretación jurisprudencial no ha llegado al extremo de confundirlo en su alcance con el art. 32.1 LOTC, toda vez que no se desvinculan completamente la legitimación y la defensa de intereses autonómicos afectados, entendiéndose que la legitimación para la depuración objetiva del ordenamiento existe en la medida en que pueda verse afectado el ejercicio o despliegue de las potestades propias (STC 194/2004, de 10 de noviembre). En este caso no se especifica en qué medida las normas impugnadas producen esa afectación de funciones propias, que, además, ni siquiera se mencionan.

El escrito de alegaciones se centra seguidamente en la defensa de la constitucionalidad del art. 51 EAAnd, comenzando con unas consideraciones previas en las que se precisa, de un lado, que el único parámetro de constitucionalidad ha de ser la Constitución y no los textos legales (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4) o la normativa europea (STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4) -de la que, por lo demás, en este caso el actor habría deducido conclusiones equivocadas-; y de otro, que la doctrina contenida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, no puede ser objeto de una aplicación plana, como la propuesta en la demanda, olvidando que entonces se juzgaba una ley ordinaria y no un Estatuto de Autonomía, es decir, una norma integrada en el bloque de constitucionalidad.

Esto sentado, alega la Junta de Andalucía que del contraste entre las redacciones de los arts. 51 EAAnd y 149.1.22ª CE resulta su perfecto encaje. A su juicio, lo primero que llama la atención es que ambos preceptos asumen las competencias descritas como “exclusivas”, si bien refieren esa exclusividad a ámbitos distintos. En efecto -continúa la Junta andaluza-, en

los Estatutos de Autonomía conviven dos conceptos de exclusividad: uno basado en la plenitud de potestades y facultades sobre una materia, y otro que refiere la exclusividad por relación a la competencia sobre la materia, sea cual sea el tipo de facultades que sobre ella puedan desarrollarse, y que tiene un claro encuadre constitucional por cuanto es también utilizado en el art. 149.1 CE. Este doble concepto de exclusividad ha sido constatado por la doctrina del Tribunal (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 89/1989, de 11 de mayo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 5) y lleva a traspasar la literalidad de los preceptos estatutarios para entender que se impone una interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad para determinar cuál haya de ser la calificación jurídica que estrictamente corresponda a cada competencia en cuestión (por todas, STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 6). Resultaría claro, en definitiva, que la calificación estatutaria de una materia como exclusiva no implica, en modo alguno, la exclusión de la competencia estatal.

A partir de esas premisas se descende ya al análisis del concreto problema planteado, alegando la Junta de Andalucía que la exclusividad competencial reservada al Estado por el art. 149.1.22ª CE no se basa en la plenitud de potestades y facultades sobre una determinada materia (recursos y aprovechamientos hidráulicos), sino que lo que refiere como exclusiva es la competencia, en este caso constreñida a las potestades de “legislación, ordenación y concesión” de dichos recursos y aprovechamientos. Por el contrario, el art. 51 EAAnd refiere como exclusiva la materia sobre “las aguas de la cuenca del Guadalquivir”, aunque sometiendo dicha exclusividad a varios límites, derivados tanto del territorio como de competencias estatales conexas y de la mención del propio art. 149.1.22ª CE. Desde esta perspectiva, esta última mención no es un “falso acomodo constitucional”, sino que con ella se da coherencia al sistema de distribución competencial, conformándose así el régimen competencial sobre las aguas del Guadalquivir de manera compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. El art. 51 EAAnd vendría a posibilitar que la Comunidad Autónoma de Andalucía asuma potestades y facultades en relación con las aguas de aquella cuenca en el margen competencial que no agota el art. 149.1.22ª CE.

El análisis de constitucionalidad del precepto se completa con lo dispuesto en el art. 148 CE, que según la Junta de Andalucía también debe tenerse en cuenta para determinar que ha de entenderse por legislación, ordenación y concesión y cuáles son los márgenes en los que puede asumir potestades la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con las aguas del Guadalquivir. En este sentido se alega que, mientras el art. 149.1.22ª CE parece que en

principio articula la exclusividad de la competencia del Estado sobre un factor puramente territorial, el art. 148 CE basa el otorgamiento de competencias a las Comunidades Autónomas en el criterio del “interés autonómico”. Criterios, pues, distintos, pero no contradictorios, por impedirlo la fuerza integradora de la Constitución (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), que impone una interpretación conjunta de ambos preceptos. Tal interpretación debería partir del principio de que el art. 148 CE representa el techo mínimo de asunción competencial (STC 40/1998, de 19 de febrero), de manera que la interpretación que se haga del art. 149.1.22ª CE habría de dejar siempre a salvo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre las aguas supracomunitarias siempre que sean de su interés, en cuanto éste es el mínimo constitucionalmente reconocido. Dicho en los términos del art. 51 EAAnd, si “no afectan a otra Comunidad Autónoma”. Por tanto, el criterio del interés autonómico del art. 148 CE sería un mínimo competencial que ha de ser respetado por el art. 149.1.22ª CE y a cuya luz han de contemplarse las competencias exclusivas estatales sobre legislación, ordenación y concesión.

En el presente caso -continúa el escrito de alegaciones- el título competencial del Estado no viene delimitado por la presencia de un interés general en las aguas en cuestión, sino por el hecho de que las mismas discurran por más de una Comunidad Autónoma. El art. 149.1.22ª CE no pretendería, por tanto, garantizar la defensa por el Estado de un interés general de la Nación española, sino más bien resolver los problemas de articulación de intereses que confluyen en torno a las aguas cuando éstas transcurren por diversas Comunidades Autónomas. En este supuesto, insiste la Junta, no puede negarse el interés autonómico o no extraer del mismo ninguna consecuencia competencial a la vista del art. 148 CE, recordando que, además del fuerte contenido simbólico del río Guadalquivir para Andalucía, están los datos que acreditan que su curso y circunstancias son prácticamente andaluces en su integridad.

El escrito de alegaciones se ocupa seguidamente de los argumentos vertidos en la demanda para fundamentar la inconstitucionalidad del precepto. Así, y por lo que hace a la defensa del principio de unidad de cuenca, recuerda la Junta de Andalucía que se trata de un mero criterio legal, de manera que, además de no condicionar la validez de un precepto estatutario, es perfectamente mutable en tanto que sólo es uno de los criterios legales posibles. En cuanto a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, insiste el Gobierno andaluz en que su objeto fue una ley ordinaria, mientras que el del presente proceso es una norma integradora

del bloque de la constitucionalidad cuyo único parámetro de contraste es la Constitución misma, sin olvidar que la propia STC 227/1988, de 29 de noviembre, dejó dicho que el criterio legal enjuiciado no cerraba la posibilidad de otros criterios legales distintos, por lo que si el legislador ordinario está capacitado para instaurar nuevos sistemas de gestión, tanto más habría de estarlo el legislador estatuyente. De otro lado, tampoco podría admitirse que en un caso como el presente, de conformación del bloque de constitucionalidad competencial, los criterios lógicos, técnicos y de la experiencia de la gestión administrativa pudieran elevarse a la categoría de criterios de delimitación competencial constitucional. Criterios de esa naturaleza han de estar inmediatamente subordinados a las disposiciones competenciales previstas en la Constitución y en los Estatutos y no a la inversa.

Por último, y respecto de la denuncia vertida en la demanda sobre la alteración del régimen constitucional de distribución de competencias, opone la Junta de Andalucía que efectivamente se está modificando ese régimen, pero que precisamente ése es uno de los objetos de la aprobación de leyes de reforma de los Estatutos de Autonomía. Cuestión distinta es que lo modificado sea el régimen constitucional, lo que se niega por cuanto la asunción de nuevas competencias se habría verificado dentro del marco constitucional. De otro lado, entiende el Gobierno autonómico que carece de lógica afirmar que el precepto recurrido está sustituyendo al legislador estatal, al que corresponde determinar la extensión y límites de las competencias exclusivas del Estado, con conculcación del principio de “orden normativo”. Y ello por cuanto no se trata de que el legislador estatal se sustituya a sí mismo, pues se olvida que los Estatutos son normas del Estado. Mucho menos podría hablarse de un régimen excepcional no habilitado por el art. 149.1.22ª CE ni de vulneraciones del principio de igualdad que tienen su campo de actuación frente a los ciudadanos, pero no entre regímenes competenciales autonómicos, cuya esencia es la diversidad. En cuanto a la pretendida primacía del principio del interés, la Junta entiende que pueda jugar como justificación de la opción elegida, pero en modo alguno ello se arguye como título competencial.

La Junta de Andalucía se centra a continuación en la impugnación del art. 43 EAAnd, alegando que no se fundamenta en atención a ningún vicio intrínseco del precepto, sino en virtud de la que se dice su estrecha relación con el art. 51 EAAnd. La representación procesal del Gobierno autonómico, tras reconocer que no comprende el alcance de la impugnación ni su fundamento, sostiene que se trata de una impugnación meramente formal, traída al recurso como apoyo en defensa de la tesis del actor sobre la supraterritorialidad. Sin embargo, la

lógica del artículo es, para el Gobierno andaluz, plena, limitándose a reconocer los efectos del principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas y a prever la posible eficacia extraterritorial de las normas y acuerdos autonómicos, de conformidad con la doctrina constitucional sobre la necesidad de interpretar de manera flexible el límite del territorio (STC 37/1981, de 16 de noviembre). Por último, la doctrina de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, pretendidamente vulnerada por el art. 43 EAAAnd no guarda, para la Junta, ninguna relación con ese precepto.

En cuanto al art. 50.1 a) EAAAnd, sostiene la Junta de Andalucía que su impugnación resulta inadmisibile, pues no se fundamenta en su inconstitucionalidad, sino en la hipótesis de que con su redacción se hubiera buscado a propósito por el legislador andaluz una ambigüedad que diera pie a distintas interpretaciones antagónicas con perjuicio del principio de seguridad jurídica. Repitiendo que, en todo caso, el legislador en cuestión sería el estatal y no el andaluz, la Junta sostiene que no caben impugnaciones basadas en hipotéticas actuaciones futuras.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAAnd, alega la Junta de Andalucía que su crítica responde a la lógica del recurso, que considera que, sin matices, el sistema de reparto competencial en la materia responde exclusivamente al esquema de la territorialidad o supraterritorialidad, sin tener en cuenta ni el ámbito de la exclusividad ni la integración del art. 148 CE. Frente a ello, se repite en el escrito de alegaciones que existe un margen de actuación propio a favor de la Comunidad Autónoma, posibilitado por la redacción del art. 149.1.22^a CE y todo ello mediatizado por lo dispuesto en el art. 148 CE. Dicho margen permitiría la asunción de las facultades que se refieren de policía del dominio público hidráulico y siempre en los términos que la legislación estatal en su caso fije.

Por lo expuesto, la Junta de Andalucía interesa la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

10. Mediante providencia de 15 de marzo se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto principal, y prácticamente único, el art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, impugnado por razón de las competencias que en el mismo se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, con infracción, a juicio del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, de las reservadas al Estado en el art. 149.1.22ª CE. También son objeto de impugnación formal los arts. 43, 50.1 a) y 50.2 de la misma Ley Orgánica, pero, como coinciden en advertir las partes personadas en este procedimiento y aun el propio Gobierno demandante, tales preceptos se recurren en la medida en que su interpretación sistemática en relación con el art. 51 EAAnd padecería, por derivación, del mismo defecto de inconstitucionalidad que en él se denuncia.

El tenor del art. 51 EAAnd es el que sigue:

“La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas 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 149.1.22ª de la Constitución”.

El Gobierno de la Junta de Extremadura opone, en esencia, a la constitucionalidad de este precepto el argumento de que, tratándose de una cuenca hidrográfica supracomunitaria, la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede asumir en su Estatuto la competencia exclusiva sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurran por su territorio, pues ello pugnaría con el art. 149.1.22ª CE, que reserva al Estado competencias delimitadas con arreglo a un criterio territorial que hoy por hoy, y en virtud de la legislación estatal de aguas, se concreta, con el beneplácito de la jurisprudencia constitucional, en el criterio de la cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión en el ámbito de la política hidráulica. Al atribuir a la Comunidad Autónoma competencias constitucionalmente reservadas al Estado, el precepto impugnado también lesionaría, al entender de la parte recurrente, el art. 147.2 d) CE, que contempla que los Estatutos de Autonomía deberán contener las “competencias asumidas

dentro del marco establecido en la Constitución”. A propósito de esta segunda supuesta vulneración constitucional, debe acogerse la alegación del Abogado del Estado, en cuanto a que la eventual vulneración del art. 147.2 d) CE sólo podría ser refleja, derivativa o consecencial de la del art. 149.1.22º CE, de modo que carece de autonomía frente a ella.

El Abogado del Estado, por su parte, propone una interpretación del precepto impugnado conforme con la Constitución, en el sentido de entender que con él no se atribuye a la Comunidad Autónoma andaluza “la competencia exclusiva” sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, sino que únicamente se proclama que la Comunidad Autónoma ostenta una serie de “competencias exclusivas” sobre tales aguas, esto es, sólo determinadas competencias (aun con el carácter de exclusivas), pero no todas las competencias posibles, sino respetando las que, también con carácter exclusivo, el art. 149.1.22ª CE reserva al Estado.

Por último, tanto el Parlamento como la Junta de Andalucía oponen, por un lado, la falta de legitimación activa del Gobierno recurrente, y, por otro lado, defienden la constitucionalidad sin reservas del art. 51 EAAnd, alegando que el legislador estatutario puede modificar la configuración del Derecho de aguas siempre que respete los principios que se tratan de salvaguardar mediante el sistema de gestión indivisible de los recursos pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica, lo que en opinión de ambos se garantiza sobradamente con todas las salvedades y condiciones contempladas en el propio art. 51 EAAnd.

2. Antes de examinar la cuestión de fondo es preciso resolver si, contra lo sostenido por el Parlamento y la Junta de Andalucía, el Gobierno autonómico recurrente ostenta la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura justifica esa legitimación a partir de una doble constatación: de un lado, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, cuyo ámbito territorial comprende dieciocho términos municipales de la provincia de Badajoz; y de otro, el perjuicio causado con las normas recurridas a la propia autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas dos circunstancias serían fundamento suficiente, a su juicio, para reconocerle la legitimación necesaria para interponer este recurso, incluso partiendo de la interpretación más restrictiva posible del art. 32 LOTC, que no es, por lo demás y desde hace tiempo, la acogida en la jurisprudencia constitucional.

Si bien el Abogado del Estado no ha opuesto reparo alguno a la legitimación del Gobierno recurrente, el Parlamento y la Junta de Andalucía sostienen que ni siquiera desde la interpretación más flexible del art. 32 LOTC es posible reconocer al Gobierno de la Junta de Extremadura la legitimación necesaria para impugnar, en los términos en que lo hace, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de mayo. Y ello, de una parte, porque el Gobierno demandante no habría fundamentado debidamente la existencia de una lesión concreta y efectiva de sus propias competencias; y, de otra, porque el tenor de los preceptos recurridos excluye toda posible afectación del ámbito de autonomía de otras Comunidades Autónomas. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura no habría recurrido, en último término, sino en defensa de las competencias del Estado *ex* art. 149.1.22ª CE, de suerte que con su demanda perseguiría la depuración objetiva del ordenamiento con abstracción de cualquier conexión con un interés autonómico propio, lo que estaría muy lejos del sentido más cabal del art. 32.2 LOTC, cuya flexibilización jurisprudencial no ha llegado al extremo de confundirlo con el del art. 32.1 LOTC.

3. La objeción opuesta por el Parlamento y la Junta de Andalucía no puede prosperar. Desde luego, y como no dejan de admitir ambas instituciones, no cabe negar legitimación activa al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra un Estatuto de Autonomía -Ley estatal, con arreglo al art. 147.3 CE y a los arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC- frente al que, por lo demás, y en términos sobre cuya suficiencia enseguida nos pronunciaremos, se denuncia una afectación del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado al recurrente. Así resulta con claridad de nuestra doctrina sobre el art. 32.2 LOTC, conforme a la cual “la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 84/1982, 26/1987 y 74/1987), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar el «propio ámbito de autonomía» del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias”, habiendo concluido que “dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía (STC 56/1990, fundamento jurídico 3.º)” (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3).

En los términos de la STC 48/2003, de 12 de marzo, reiterados en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a), si bien en un principio “este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), [...] muy pronto -ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre- se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (FJ 1)” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1).

En el presente caso, al interés objetivo en la depuración del ordenamiento se suma el interés institucional del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en la defensa de su ámbito de autonomía, que entiende perjudicado por cuanto los preceptos recurridos afectan al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos dieciocho términos municipales de su propio territorio. Esa sola circunstancia ya es sobradamente acreditativa de la existencia de una conexión material relevante entre el Estatuto impugnado y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que resulta suficiente *per se* para reconocer al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la legitimación institucional prevista en el art. 162.1 a) CE, pues es obvio que en dicho ámbito competencial se incluye el concurso de esa Comunidad Autónoma en la gestión de los intereses de aquellos municipios extremeños ribereños sobre unas aguas respecto de las cuales, en virtud de un criterio territorial que se entiende constitucionalmente indisponible por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, no podría ostentar competencias exclusivas la Comunidad Autónoma andaluza.

Ciertamente, tampoco se pretende en la demanda que pueda ostentarlas Extremadura, sino sólo el Estado. Ello no significa, sin embargo, que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura recurra en defensa de una competencia ajena, sino, más precisamente, que lo hace en defensa de un orden de distribución de competencias que, a su juicio, somete las

aguas de la cuenca a la que pertenecen dieciocho municipios extremeños a la competencia exclusiva del Estado central, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que cualquier Comunidad Autónoma, también la de Extremadura, se atribuya determinadas competencias sobre las mismas. No parece discutible el legítimo interés de la Comunidad Autónoma de Extremadura en que, de no poder ser ella misma la competente para la entera disciplina del régimen de aquellas aguas, no lo sea la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino únicamente el Estado central y, en la medida en que así resulte del criterio territorial adoptado por el legislador de aguas, la propia Comunidad Autónoma extremeña en el margen que para el ejercicio de competencias autonómicas permita el ejercicio de las que primeramente correspondan al Estado.

La Junta de Andalucía ha alegado, en particular, que el interés legítimo del Gobierno autonómico recurrente sólo se basa en criterios de territorialidad que corresponden al criterio del legislador estatal ordinario. Sin embargo, una cuestión central que habrá de resolverse en este proceso es justamente si tal criterio puede o no ser modificado en un Estatuto de Autonomía, de manera que, en última instancia, los reparos opuestos a la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura tienen antes que ver con la realidad de las tachas de inconstitucionalidad articuladas en su recurso que con su legitimación propiamente dicha. Tal es también el caso con la objeción a la legitimación del Gobierno recurrente basada en la imposibilidad objetiva de todo perjuicio a su ámbito competencial por razón del contenido mismo del art. 51 EAAnd.

4. Procede, por tanto, descartar la concurrencia del óbice procesal aducido por el Parlamento y por la Junta de Andalucía y pasar a analizar las razones vertidas por la parte recurrente para negar la constitucionalidad del art. 51 EAAnd. A fin de delimitar con precisión la cuestión de fondo planteada en este proceso constitucional es necesario tener presentes dos consideraciones, atinentes, respectivamente, al alcance y al contenido de nuestro enjuiciamiento.

En primer lugar, al haberse atribuido la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma andaluza a través de la reforma de su Estatuto de Autonomía, el problema de la constitucionalidad del art. 51 EAAnd remite a si dicha competencia se encuentra o no reservada al Estado por el art. 149.1.22^a CE, puesto que sólo en caso de respuesta negativa podría ésta, en los términos del art. 149.3 CE, “corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos”, de tal manera que, en atención al objeto de la impugnación, queda, por

tanto, excluida del ámbito de nuestro enjuiciamiento la cuestión de la licitud o ilicitud constitucional y de los límites de una eventual atribución extraestatutaria de las competencias a las que se refiere el art. 51 EAAnd.

En segundo lugar, el precepto impugnado debe enjuiciarse desde una doble perspectiva. Por un lado, hemos de comprobar si el art. 51 EAAnd vulnera el art. 149.1.22ª CE por razones materiales o sustantivas, es decir, en atención al contenido de la regulación que incorpora. Por otro lado, ha de comprobarse igualmente si esa regulación resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene, de tal manera que si la respuesta fuera negativa el precepto impugnado incurriría en una inconstitucionalidad de carácter formal, en la medida en que esta consideración traería causa de la invalidez del tipo normativo empleado en punto a la formalización jurídica de la decisión que se impugna.

El examen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd por razones materiales, que subyace en el planteamiento del recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y que ha sido asimismo introducido en el debate por el Parlamento y la Junta de Andalucía, debe preceder al control de la constitucionalidad formal del referido precepto dado que la cuestión debatida afecta a la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.22ª CE, que recae sobre un recurso natural de tan esencial importancia vital, social y económica como es el agua. Debe recordarse que “la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción” (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7) y asimismo que “el Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras”, si bien “es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan

con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución [...], en cualquier caso, sólo a este Tribunal corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo” (STC 247/2007, FJ 10).

En consecuencia, resulta inexcusable que este Tribunal se pronuncie sobre el contenido y alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de aguas establecida en el art. 149.1.22ª CE y la incidencia que la asunción de competencias autonómicas que se contiene en el art. 51 EAAnd tiene en el alcance de la referida competencia estatal.

5. Sentadas las premisas que anteceden, procede seguidamente que examinemos si el art. 51 EAAnd vulnera el art. 149.1.22ª CE por razones materiales o sustantivas, esto es, en atención al contenido de la regulación que incorpora, para lo cual resulta obligado partir de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (reiterada en las SSTC 161/1996, de 27 de octubre, y 118/1998, de 4 de junio), en la que este Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica, como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, para precisar el alcance del art. 149.1.22ª CE, criterio que se mantiene en la vigente Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), que define la “cuenca hidrográfica”, en coincidencia con lo establecido por el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (modificada por la Directiva 2008/32/CE de 11 de marzo de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo), como “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos, hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta”. En tal sentido, las aguas continentales superficiales, así como las corrientes de aguas subterráneas renovables, en la medida en que confluyen en la red de cauces naturales de una cuenca hidrográfica, pertenecen a dicha cuenca y se integran todas ellas, a través de la misma, en el ciclo hidrológico (art. 1.3 de la Ley de Aguas). Por otra parte, al concepto de cuenca hidrográfica ha de añadirse el de “demarcación hidrográfica”, entendiéndose por tal “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” (art. 16 bis de la Ley de Aguas, añadido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y que incorpora asimismo la definición contenida en el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE).

Al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 51 EAAnd se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22ª CE y del criterio que utiliza la Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) para la concreción de la delimitación territorial de las competencias del Estado que figura en el citado precepto constitucional (“aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma”). Y lo hace el precepto estatutario con un criterio (“aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”) que conduce a un entendimiento que acoge un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Guadalquivir sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado.

Ya en este punto, habremos de acudir a la doctrina de la citada STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que hicimos unas consideraciones que interesa aquí recordar:

a) En primer lugar, es “necesario partir, ante todo, de las específicas referencias constitucionales a la materia «aguas» que se contienen en los arts. 148.1.10ª y 149.1.22ª de la Constitución. Según el primero de estos preceptos, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» respectiva; de conformidad con el segundo, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma». Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en

el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren” (FJ 13).

b) En segundo término, en la STC 227/1988, rechazamos que fuera “inconstitucional que la Ley de Aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma”, puesto que, “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. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, 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, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios” (FJ 15).

c) En tercer lugar, aunque es cierto que en la STC 227/1988 no deja de señalarse “que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales”, no lo es menos que asimismo se advierte inmediatamente que “en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los

objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado” (FJ 13).

d) Como corolario de lo anterior, en la citada STC 227/1988, realizamos una precisión que ahora se revela de la máxima importancia, al afirmar que la “expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea [...]. Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia. [...] La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión” (FJ 15).

e) Como consecuencia de lo anterior, en la STC 227/1988, FJ 15, este Tribunal no acogió el entendimiento fragmentador de la cuenca hidrográfica que propugnaba el Gobierno Vasco en su impugnación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, ley refundida en la vigente Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), al pretender introducir el concepto de “curso fluvial concreto” para reclamar la

competencia autonómica sobre los “cursos fluviales o corrientes de agua que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ya desembocuen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar”, e incluso el concepto de “tramo final”, por referencia a los cursos fluviales que discurren por más de una Comunidad Autónoma, en el sentido de que “aquella donde muera cada curso tendría competencia sobre el tramo final, desde que entra en su territorio, pues en tal caso la utilización que se haga del caudal sólo afecta a los intereses de esa Comunidad Autónoma”.

f) Asimismo, en la STC 227/1988, FJ 16, advertimos que los “flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica ... pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico”; por ello, “una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22ª de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía”.

6. Nuestro punto de partida ha de ser necesariamente el integrado por las consideraciones fundamentales de la STC 227/1988, ratificada por las SSTC 161/1996, de 17 de octubre, y 11/1998, de 13 de enero, que ahora nos llevan a concluir que aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22ª CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes.

En efecto, como señalábamos en la citada STC 227/1988, una interpretación sistemática del art. 149.1.22ª CE, en su relación con el art. 45.2 CE que reclama una “utilización racional de los recursos naturales”, nos llevó a sostener que “entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato”, añadiendo 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, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios”, en tanto que “por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”, de modo que “es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea” (STC 227/1988, FJ 15).

En definitiva, hemos de concluir que el conjunto de esos intereses “manifiestamente supracomunitarios”, “debe ser gestionado de forma homogénea”, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del “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” (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15).

De conformidad con todo ello, el art. 51 EAAnd debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22º CE.

Esta consideración sobre la inconstitucionalidad de carácter sustantivo en que incurre el precepto estatutario impugnado podría ser ya suficiente para fundar la estimación del recurso y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EAAnd. Sin embargo, la singular posición que corresponde al Estatuto de Autonomía en la configuración del Estado autonómico (SSTC 247/2007, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), así como la esencial importancia vital, social y económica del agua (STC 227/1988, FFJJ 6 y 20), recurso natural que constituye el objeto del art. 149.1.22ª CE, justifican y aún aconsejan extender nuestro enjuiciamiento al análisis de la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria controvertida, dando con ello expresa respuesta a la tacha de inconstitucionalidad esgrimida en tal sentido por el Gobierno autonómico recurrente.

7. Por lo que respecta a esta segunda cuestión, en efecto, el objeto de debate se contrae estrictamente a dilucidar la legitimidad constitucional de que la concreción del concepto del art.

149.1.22^a CE “aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma” se lleve a cabo en un Estatuto de Autonomía.

En el origen de esta controversia se encuentra la diferente respuesta que merece a las partes de este proceso constitucional este interrogante acerca de la aptitud formal del Estatuto de Autonomía, en cuanto tipo normativo, para concretar respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22^a CE apartándose de lo que éste establece y de lo prescrito por el legislador estatal competente en materia de aguas mediante el art. 16 de la Ley de Aguas: de un lado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura niega esa posibilidad y solicita por ello la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 EAAAnd; de otro lado, el Parlamento y la Junta de Andalucía proponen una respuesta afirmativa a dicho interrogante y solicitan, en consecuencia, la desestimación del recurso; finalmente, el Abogado del Estado admite la insuficiencia de la norma estatutaria en punto al establecimiento de un criterio diferente al sentado por el Derecho de aguas, pero propone al tiempo una interpretación de la disposición impugnada que, a su parecer, permitiría acomodarla a la Constitución.

8. Ya hemos señalado que el art. 51 EAAAnd, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa del criterio empleado por la Ley de Aguas en punto a la concreción del criterio territorial empleado por el art. 149.1.22^a CE.

En cuanto a las relaciones entre las normas estatutarias y la delimitación de las competencias del Estado *ex* art. 149.1 CE, hemos de partir de que si las primeras “contribuye[n] a perfilar [...] el ámbito de normación y poder propio del Estado” ello es sólo “en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 5). El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el

primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se “haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con” las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria “no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución” (STC 247/2007, FJ 10).

En el presente caso es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22ª CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar -arts. 148 y 149 CE *a sensu* contrario- sino que además se menoscaban gravemente “las funciones propias” de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes.

Y este es el caso del art. 51 EAAAnd que, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas “que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma” y se realice con las salvedades a las que a continuación aludimos, impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22ª CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia.

El art. 51 EAAAnd no supera, en suma, el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22º CE por razón de la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía

para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado.

9. La conclusión a la que llegamos no se ve desvirtuada por las alegaciones realizadas por el Parlamento y la Junta de Andalucía sobre la idoneidad del Estatuto de Autonomía de Andalucía para adoptar una fórmula de delimitación territorial distinta de la acogida por el legislador estatal de aguas.

En primer lugar, con la perspectiva que ahora nos ocupa, carece de relevancia a los efectos de nuestro análisis la cuestión de si, como sostiene el Parlamento de Andalucía, los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, condensados en el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), pueden satisfacerse igualmente mediante diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias. Independientemente de lo que ya hemos dicho, ahora importa precisar que, aun cuando ello fuera cierto, cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22ª CE -que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse- sólo podría venir de un sólo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas, pues únicamente desde la posición supracomunitaria privativa de ese legislador puede proveerse un criterio capaz de ordenar en Derecho la disciplina normativa de una realidad física también supracomunitaria.

En segundo lugar, por el mismo motivo tampoco pueden acogerse las alegaciones del Parlamento de Andalucía relativas al carácter singular de la cuenca del Guadalquivir y a la posibilidad de que otras Comunidades Autónomas establezcan mediante las respectivas previsiones estatutarias las particularidades que mejor satisfagan sus respectivos intereses, a las que subyace el olvido de la función de integración que corresponde al ejercicio de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.22ª CE.

10. Este planteamiento tampoco es asumido por el Abogado del Estado, en cuya opinión “el art. 51 EAAnd encuentra un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22ª CE actualmente concretado como «criterio de cuenca hidrográfica»”. Si, pese a esta discrepancia, el representante procesal del Gobierno coincide con el Parlamento y con la Junta de Andalucía en la solicitud de un pronunciamiento desestimatorio en estos autos, ello es

debido a que, en su opinión, el art. 51 EAAnd admite una interpretación conforme a la Constitución.

Para el Abogado del Estado, en efecto, es determinante el dato de que el art. 51 EAAnd no dice que la Comunidad Autónoma ostente “la competencia exclusiva” sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz, sino únicamente “competencias exclusivas”, al contrario de lo que ocurre con las aguas íntegramente intracomunitarias, respecto de las cuales el art. 50 EAAnd sí proclama “la competencia exclusiva” sobre una serie de submaterias determinadas con mayor exactitud. A su juicio, el precepto menciona unas competencias plurales e indeterminadas que, además, tienen como límite absoluto las exclusivas del Estado amparadas en el art. 149.1.22ª CE tal y como están actualmente concretadas en la legislación estatal de aguas, es decir, mediante el criterio de cuenca hidrográfica. Por tanto, debe descartarse que la Comunidad Autónoma haya pretendido asumir competencias propiamente hidráulicas sobre los recursos hídricos de la cuenca del Guadalquivir (competencias del art. 149.1.22ª CE). No sólo porque lo impida el propio art. 149.1.22ª CE o porque las Cortes Generales hayan introducido la cita de ese precepto constitucional, sino porque esa interpretación, además de inconstitucional, es incompatible con otros preceptos del Estatuto de Andalucía, pues no se entendería por qué el art. 50.2 EAAnd se conforma entonces con una modesta participación en la gestión de “aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios”, entre los cuales están sin duda los de la cuenca del Guadalquivir, y “en los términos previstos en la legislación del Estado”, o por qué el art. 57.1 EAAnd limita la competencia autonómica sobre vertidos a las aguas intracomunitarias del art. 50.1 EAAnd.

De acuerdo con esta interpretación de la disposición impugnada que propone el Abogado del Estado, las indeterminadas competencias exclusivas autonómicas sólo pueden ser las que se deriven de alguna de las dos hipótesis siguientes. Por un lado, atendiendo al Derecho vigente esas competencias serían las que se proyectan, inciden o ejercen efectivamente sobre las aguas que fluyen por la cuenca del Guadalquivir dentro de los límites de Andalucía y que figuran asumidas en otros preceptos del Estatuto, como pueden ser las de los arts. 48.1 (agricultura), 56.5 (ordenación del territorio y emplazamiento de infraestructuras y equipamientos), 56.7 (obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que no estén declaradas de interés general), 57.1 c) (competencia exclusiva “sin perjuicio” sobre montes, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos), 57.2 (pesca fluvial) u otras. Por otro lado, si en el

futuro las Cortes Generales optaran por una concreción alternativa del criterio territorial del art. 149.1.22ª CE, sería posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostentara, en virtud de la disposición impugnada en este proceso, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, aunque no sobre la cuenca como tal.

11. La solución interpretativa propuesta por el Abogado del Estado no puede ser acogida. Conforme a nuestra reiterada doctrina, la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4; 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7, entre otras muchas).

Pues bien, la interpretación de conformidad defendida por el Abogado del Estado no satisface los presupuestos que señala nuestra doctrina. Por lo que respecta, en primer lugar, a la reducción del alcance del art. 51 EAAnd a una mera recapitulación de las competencias que corresponderían a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la interpretación que propone el Abogado del Estado no resulta constitucionalmente aceptable porque pugna con el sentido lógico que se deriva del entendimiento literal y sistemático más evidente del precepto: si su contenido es simplemente una recapitulación sistemática de las competencias que ya aparecen asumidas en otros preceptos del Estatuto, carecería de sentido que el art. 51 EAAnd, para hacer un resumen o una referencia a otros preceptos, hubiera creído necesario incorporar a su texto las cinco cautelas que en el mismo se contienen -(a) que las aguas no afecten a otra Comunidad Autónoma, y “sin perjuicio” (b) de la planificación general del ciclo hidrológico, (c) de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, (d) de las obras públicas hidráulicas de interés general (e) y de lo previsto en el 149.1.22ª CE-. Cautelas estas que, por otra parte, vienen a poner de relieve que el objeto regulado en el citado precepto estatutario se encuadra en una materia que es de la exclusiva competencia estatal por virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE.

En realidad lo que sucede es que el art. 51 AAAnd acepta el concepto de “cuenca hidrográfica” y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula “aguas que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma”, introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Guadalquivir, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado *ex art. 149.1.22ª CE*. No se trata, pues, de los supuestos que abordamos en nuestra STC 31/2010 en relación con el art. 117.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva “en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias”, o con el art. 117.3 EAC, en la medida en que este precepto contempla únicamente la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias de “planificación” y “gestión estatales de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias”, cuya titularidad estatal, sin embargo, en modo alguno resultaba alterada por el precepto estatutario, ni era objeto de debate.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la interpretación que también propone el Abogado del Estado, según la cual el art. 51 EAAnd sería una suerte de cláusula de ampliación competencial condicionada a la eventualidad de que las Cortes Generales optaran en el futuro por otra concreción del concepto constitucional “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma”, que hiciera posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía asumiera entonces, sin necesidad de reforma previa del Estatuto, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Guadalquivir, estamos ante una propuesta de interpretación conforme que ha de ser rechazada, al entrar en contradicción con el art. 149.1.22ª CE, puesto que, como hemos señalado en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia, el legislador estatal no puede redefinir las competencias exclusivas del Estado en relación con una cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, mediante un entendimiento fragmentador de la cuenca que conduzca a “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” (STC 227/1988, FJ 15).

Por otro lado, según la interpretación que propone el Abogado del Estado, el art. 51 EAAnd incorporaría contenidos constitucionalmente reservados a tipos normativos diferentes, pero lo haría condicionando su propia eficacia a la eventual adopción de la correspondiente disposición por parte de la autoridad competente mediante el procedimiento normativo

adecuado. Dejando a un lado otras posibles objeciones derivadas del principio de seguridad jurídica, así como las consideraciones de principio que habría de merecer semejante técnica de asunción competencial al margen del procedimiento de revisión formal del Estatuto de Autonomía, la constitucionalidad de la disposición queda excluida en virtud del principio de competencia mismo, puesto que la necesidad de someter a condición la prescripción que contiene pone de manifiesto que la autoridad normativa que ha dictado esa disposición carecía de habilitación constitucional al efecto.

Como hemos señalado, el Estado a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos ejerce la competencia que el art. 149.1.22ª CE le atribuye respecto de las “aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”, lo que supone que, a través de las potestades normativas y ejecutivas que tal competencia puede contener, quede asegurada una administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia para diversos sectores y subsectores materiales como es el agua. De aquí que dicha administración unitaria, que corresponde concretar al Estado según diversas modalidades técnicas, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas, no pueda resultar enervada por un precepto como el art. 51 EAAnd, que determina que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencia asumida, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Guadalquivir y de los afluentes -o tramos de los mismos- que transcurran por el territorio de Andalucía, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma.

En definitiva, dada la inequívoca inconstitucionalidad material y formal del art. 51 EAAnd, no puede aceptarse la propuesta de interpretación conforme a la Constitución sugerida por el Abogado del Estado, de modo que el referido precepto estatutario debe declararse contrario al art. 149.1.22º CE y, por tanto, inconstitucional y nulo, dado que establece un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional.

12. El recurso de inconstitucionalidad se dirige asimismo contra el art. 43 EAAnd, referido a la disciplina general del alcance territorial y los efectos de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, la impugnación de este precepto, como coinciden en advertir las partes personadas y aun el propio recurrente, se fundamenta en la relación que la Junta de Extremadura cree advertir entre aquella disciplina común y el caso particular del alcance territorial de la competencia asumida en el art. 51 EAAnd. Apreciada la inconstitucionalidad de este último precepto, el régimen general del art. 43 EAAnd nunca podría particularizarse en los términos que pudieran resultar de la vigencia del art. 51 EAAnd, sin que proceda que nos pronunciemos ahora sobre dicho régimen común en la medida en que su impugnación se ha ceñido a la instrumentalmente necesaria para justificar el recurso contra el propio art. 51 EAAnd.

Tampoco puede prosperar la impugnación del art. 50.1 a) EAAnd, recurrido con el argumento de que, al no especificar que las competencias allí referidas se proyectan sobre las aguas que “únicamente” transcurran por territorio andaluz, incurre en una ambigüedad buscada a propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica. Como es evidente, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EAAnd, en tanto que excepción del art. 50 EAAnd, supone la pervivencia de este último como norma que no admite ni permite otro criterio territorial que el de las aguas que transcurran íntegramente por Andalucía.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. De acuerdo con el propio recurrente, si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio). Así es, en efecto, y tal es la razón por la que, declarada la inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd, esa interpretación no puede caber en el art. 50.2 EAAnd. Todo ello sin perjuicio de que, como alega el Abogado del Estado, nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de “policía del dominio público hidráulico” en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de Aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se

encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2º Desestimar el recurso en lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciseis de marzo de dos mil once.