

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. 1710-2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, las Cortes de Castilla y León y la Junta de Gobierno de Castilla y León. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de febrero de 2008, la representación legal del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

2. En el escrito se comienza justificando la legitimación del Consejo de Gobierno para interponer el presente recurso, partiendo del carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero, cuyo ámbito territorial se extiende, entre otras, a la Comunidad Autónoma de Extremadura (provincia de Cáceres), y del perjuicio causado a su autonomía.

Ambas circunstancias, se dice, justifican la legitimación activa de la Comunidad Autónoma de Extremadura para impugnar el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aun en la interpretación más restrictiva posible del art. 32.2 LOTC, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la impugnación de Estatutos de Autonomía por parte de otras Comunidades Autónomas (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 1), siendo notoria la progresiva flexibilización del Tribunal ya desde la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en punto a la interpretación del concepto de “afectación al propio ámbito de autonomía” del art. 32.2 LOTC (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 3; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1; 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 2; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2). En suma, la exigencia de la posible afectación “a su propio ámbito de autonomía” a que se refiere el art. 32.2 LOTC ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional a favor del reconocimiento de la legitimación activa de las Comunidades Autónomas para impugnar Estatutos de Autonomía, y desde esta perspectiva resulta indudable, a juicio del recurrente, que la Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta la legitimación exigible para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada en el presente recurso, el Consejo de Gobierno de Extremadura señala que su objeto es la impugnación del art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece lo siguiente: “Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”. La impugnación se fundamenta en los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) La impugnación va precedida de una serie de consideraciones a propósito del proceso de elaboración del precepto, alegando en primer lugar el Gobierno recurrente que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que accedió a la autonomía por la vía del art. 143 CE mediante la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ejerció la facultad de ampliación de competencias reconocida en el art. 148.2 a través de las correspondientes reformas estatutarias (Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, y Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), optando por no asumir un desarrollo competencial pleno en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos. En consecuencia, si la Comunidad

Autónoma de Castilla y León no ha ejercido hasta la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma de su Estatuto de Autonomía, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que ahora asume en virtud del art. 75.1 de dicha Ley, debe entenderse que las competencias no asumidas en el Estatuto de 1983 pertenecían al Estado, pero sólo *ex* art. 149.3 CE, lo cual estaría en contradicción con el carácter expreso del art. 149.1.22ª CE.

Para el Gobierno extremeño, el espíritu de la reforma estatutaria castellano-leonesa se pone de manifiesto con el examen de su *iter* procedimental, en el que se destaca el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León núm. 381/2004, de 29 de junio, en el que se sustenta la tesis de que la cuenca del Duero no es intercomunitaria, seguido del Dictamen núm. 713/2006, de 14 de septiembre, que, con referencias al precedente Dictamen núm. 381/2004, advertía de las dificultades de entender, a la vista de lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE, que por vía estatutaria puedan asumirse competencias de desarrollo legislativo en esta materia, sin perjuicio de la oportunidad política que puede suponer la opción elegida. De lo anterior se desprende, según el Ejecutivo extremeño, que la opción reflejada en el precepto impugnado obedece a meras razones de oportunidad política, que pretenden justificarse en la idea de que, sin desconocer la competencia exclusiva del Estado cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, la cuenca del Duero no es intercomunitaria. Para el Gobierno extremeño tal argumento es inadmisibile, pues resulta incuestionable que la cuenca hidrográfica del Duero tiene carácter intercomunitario.

En definitiva, sostiene el Ejecutivo extremeño que la idea perseguida desde un principio ha sido la de hacerse con todas las competencias sobre la cuenca hidrográfica del Duero que hasta ahora se encontraban atribuidas al Estado, sirviéndose para ello de un argumento al margen del ordenamiento, como es el de quedar comprendido dentro del territorio de Castilla y León un mayor porcentaje de dicha cuenca.

b) Una vez expuesto lo que antecede, se sostiene en el recurso que el precepto impugnado incurre 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 Duero, las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma.

Admite el Gobierno de Extremadura que podría intentarse la compatibilidad entre el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 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 (de forma que la competencia autonómica se extendería a las aguas de la cuenca delimitadas por los límites geográficos del territorio de la Comunidad Autónoma) o decantarse por los cursos fluviales aislados, de manera que Castilla y León tuviera competencia exclusiva sobre el río Duero y los afluentes que discurren 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 aun cuando el precepto impugnado se inclina por la segunda de las opciones descritas, 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 interposición del recurso de inconstitucionalidad 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), cuyo contenido se ha incorporado al Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en virtud de la modificación operada por el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (definición de cuenca hidrográfica y de demarcación hidrográfica), debiendo asimismo tenerse en cuenta 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 contradicción por el nuevo Estatuto de Castilla y León implicaría el incumplimiento de aquella Directiva comunitaria. Principio comunitario que, por lo demás, se ha recogido en la doctrina constitucional sobre el sentido y alcance del art. 149.1.22ª CE y encuentra desarrollo legal en el citado Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y cuyo art. 14 recoge los principios

rectores en materia de agua, entre los que se encuentran la unidad de gestión y el respeto a la unidad de cuenca hidrográfica, cuya constitucionalidad ha sido declarada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, 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, que se citan por el Gobierno de la Junta de Extremadura en apoyo de su pretensión.

c) 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. Así, y sin perjuicio de lo previsto en el art. 148.1.10ª CE, el criterio de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas elegido por el constituyente en el art. 149.1.22ª CE es el de la unidad de cuenca, de suerte que las cuencas supracomunitarias o intercomunitarias son competencia exclusiva del Estado (con todo el alcance relativo a la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos”) y las cuencas intracomunitarias pueden ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (con el mismo alcance). De este modo, para el Gobierno extremeño resulta evidente que, siendo indiscutible el carácter intercomunitario de la cuenca del Duero, el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León invade las competencias estatales de “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos”, sin tener habilitación constitucional para ello y, en consecuencia, altera el régimen constitucional de distribución de competencias.

d) Sólo una ley estatal como la de Aguas —continúa el recurso, tras citar la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10—, 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 competencial, 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. 149.1 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, FJ 5).

e) El Gobierno de la Junta de Extremadura sostiene, a continuación, la inconstitucionalidad del régimen excepcional de atribución competencial previsto en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la cuenca del Duero, por oposición al régimen general del art. 75.4 de dicho Estatuto. Dicho régimen excepcional pretendería justificarse, de acuerdo con los referidos Dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León núm. 381/2004, de 29 de junio y núm. 713/2006, de 14 de septiembre, en el carácter singular atribuido a la cuenca del Duero, al definirlo como “elemento configurador del territorio de Castilla y León”, siendo así que, para el Gobierno recurrente, ello no es un título habilitante que permita la asunción de nuevas competencias, so pena de infringir la subordinación jerárquica del Estatuto de Autonomía a la Constitución (STC 76/1983, de 5 de agosto), en la que aquella singularidad no encuentra cobertura alguna, a diferencia de lo que sucede en otros supuestos, como ocurre con los derechos históricos de los territorios forales, en virtud de la Disposición adicional primera de la Constitución (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 140/1990, de 20 de septiembre; y 109/1998, de 21 de mayo). 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 pretendida respecto de la cuenca del Duero no son tan excepcionales, pues también se darían en el caso del Guadalquivir, según el art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (también impugnado ante este Tribunal por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007) o del Segura.

f) El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura concluye, finalmente, que, al margen del juicio que merezca el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE, el modelo que este precepto constitucional establece ha de ser respetado en tanto no medie una reforma constitucional y una modificación del Derecho comunitario, estando fuera de lugar los criterios de “relevancia ... como elemento

configurador del territorio de Castilla y León” a que se refiere el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues, además de contradecir la normativa europea, el art. 149.1.22ª CE y la interpretación que del mismo realiza la doctrina del Tribunal Constitucional, así como los criterios lógicos, técnicos y de experiencia nacional e internacional, suponen un privilegio que desconoce los intereses que también concurren, en mayor o menor medida, en otras Comunidades Autónomas, entre ellas Extremadura, en provecho de los intereses particulares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en contra del criterio que mejor atiende a la protección del agua.

En definitiva, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero y su naturaleza indivisible como unidad de gestión determinan el criterio de atribución competencial a favor del Estado de la integridad de las facultades del art. 149.1.22ª CE, por lo que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, resulta inconstitucional, según el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

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 el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 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 2 de abril de 2008 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 a la Junta de Gobierno de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, 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 Castilla y León”.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de abril de 2008 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal que, por Acuerdo de la Mesa del día 4 de abril, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 21 de abril de 2008 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por Acuerdo de la Mesa del día 4 de abril, 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.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de personación y alegaciones el 24 de abril de 2008. Tras admitir la legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, señala el Abogado del Estado que la infracción constitucional imputada por el recurrente al art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se ciñe, ante todo, a la violación del art. 149.1.22ª CE, según la interpretación dada al mismo por la doctrina constitucional, a lo que se añade también la invocación de una lesión del art. 138.2 CE. En ningún caso –advierte el Abogado del Estado– corresponde a este Tribunal verificar la pretendida incompatibilidad del precepto impugnado que alega el recurrente con cualesquiera Tratados o Convenios internacionales (por todas, SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3; 110/2007, de 25 de febrero, FJ 2; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 20). Tampoco corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de las leyes nacionales al Derecho comunitario europeo, sino sólo a la Constitución (por todas, SSTC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6). Como tampoco le corresponde formular juicios técnicos o consideraciones de conveniencia u oportunidad sobre la gestión de recursos hidráulicos (por todas, SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 7; 227/1993, de 9 de julio, FJ 3; y 50/1999, de 6 de abril, FJ 6).

Tras esta primera consideración, el Abogado del Estado pasa a examinar el significado y alcance del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sosteniendo que, interpretado adecuadamente, se ajusta al orden constitucional de competencias. Su defensa del

precepto se fundamenta en tres premisas, a la luz de la doctrina sentada por la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

En primer lugar, que los Estatutos de Autonomía se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir (STC 247/2007, FJ 6).

La segunda premisa es que la Constitución no establece el elenco de materias sobre el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas (art. 149.3 CE), sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado. 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. Sin embargo, 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 [STC 247/2007, FFJJ 7 y 10).

Por último, que las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (STC 247/2007, FJ 22).

Sobre las referidas premisas el Abogado del Estado subraya dos extremos. De un lado, que el sentido y alcance del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León sólo puede fijarse a partir de la indiscutible supremacía de la norma atributiva de competencia contenida en el art. 149.1.22ª CE, que el propio Estatuto reconoce en su art. 75.3, al establecer que las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, referencia 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 las Cortes Generales hayan querido añadir esa invocación expresa en el art. 75.3, destacando así la indisponibilidad e intangibilidad de las competencias del Estado,

entre ellas la del art. 149.1.22ª CE. De conformidad con el art. 149.1.22ª CE la competencia exclusiva del Estado comprende toda la legislación (tanto leyes formales como reglamentos), toda la actividad de ordenación y toda la actividad de concesión, en relación con todos los recursos hidráulicos y todos los aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (por todas, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y ss, y 161/1996, de 17 de octubre, FJ 4). Y por el momento —continúa el Abogado del Estado— la vigente Ley de Aguas de 2001 (con las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003) ha concretado el concepto constitucional de “aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma” mediante los conceptos de cuenca hidrográfica (art. 16) y demarcación hidrográfica (art. 16 bis y Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero), partiendo de la interpretación del bloque de la constitucionalidad avalada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15.

En definitiva, considera el Abogado del Estado que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 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 del art. 149.1 CE introducida por las Cortes Generales en el art. 75.3 del propio Estatuto, concretando lo que, con carácter general para todas las competencias, enuncia el art. 69 de dicho Estatuto. Supuesta esta conclusión interpretativa, el Abogado del Estado sostiene que la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, conduce necesariamente a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos” sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero no han sido asumidas de presente, sino que el art. 75.1 contiene simplemente una previsión de futuro (“asumirá competencias”). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán adquirirse bien mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), bien por un cambio legislativo —poco probable— que abandone el principio de unidad de cuenca, en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22ª CE. Además, el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León puede servir de base para justificar el empleo (por vía convencional) de alguna de las figuras de colaboración y cooperación previstas en la vigente Ley de Aguas. En suma —concluye el Abogado del Estado— si se parte de la interpretación conforme propuesta, ha de concluirse que

el precepto estatutario impugnado no vulnera el orden constitucional de competencias, y en particular no lesiona el art. 149.1.22ª CE.

Descartada la infracción del art. 149.1.22ª CE, el Abogado del Estado sostiene que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tampoco vulnera el art. 138.2 CE, porque no introduce ningún privilegio inconstitucional. El deber de solidaridad y la prohibición de privilegios (art. 138.2 CE) no pueden invocarse para proscribir las diferencias constitutivas entre las partes componentes de un Estado compuesto [por todas, SSTC 64/1990, de 5 de abril, FJ 9, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b)]. Si las competencias previstas en el precepto impugnado llegaran a ser efectivas en el futuro por virtud de una decisión de las Cortes Generales ajustada a la Constitución, nos encontraríamos ciertamente ante una diferencia, pero debida a un “elemento natural” ya aceptado por la representación nacional como fundamento de trato diferenciado: “la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León”, declaración que ya recogía el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983 en su disposición adicional tercera y que ahora reitera el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ciertamente, “la relevancia que la Cuenca del Duero” no es por sí sola título atributivo de competencias, pero sí puede convertirse en una razón ponderable –entre otras– para el trato diferencial positivo dado por las Cortes Generales a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio de que si en el futuro esta Comunidad llegara a asumir efectivamente las competencias descritas en el precepto impugnado su deber de solidaridad con las demás Comunidades Autónomas subsistiría.

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

8. El escrito de alegaciones de las Cortes de Castilla y León se registró en este Tribunal el 30 de abril de 2008. Tras exponer como antecedente una serie de datos sobre la estructuración de la cuenca del Duero, haciendo constar que Extremadura sólo dispone de un 0,04 % de las aguas de dicha cuenca, el Letrado de las Cortes de Castilla y León precisa, en cuanto al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, que si bien el mismo se dirige formalmente “contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, lo cierto es que debe entenderse que se dirige contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica

14/2007, de 30 de noviembre, que sólo contiene un artículo, el que aprueba la nueva redacción del Estatuto. En cuanto al alcance del recurso, es claro que con el mismo no se trata de determinar si el criterio geográfico de “cuenca hidrográfica” utilizado por la Ley de Aguas es constitucional –cuestión que ya quedó resuelta por la STC 227/1988– sino de determinar si el nuevo criterio utilizado por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León respecto a la expresión contenida en el art. 149.1.22ª CE de “aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma” es o no constitucional.

Asimismo se plantea, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, pues entiende el Letrado de las Cortes de Castilla y León que el Ejecutivo extremeño no ha justificado en su recurso cuál pueda ser el punto de conexión material entre el precepto impugnado del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tal y como exige el art. 32.2 LOTC y la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2), ni tampoco cómo el ejercicio de las funciones que corresponden a esta la Comunidad Autónoma puede verse afectado por el precepto recurrido, por lo que el recurso de inconstitucionalidad debe ser inadmitido. En la misma línea añade el Letrado de las Cortes de Castilla y León que el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura adolece de un vicio formal que conlleva igualmente su inadmisión, cual es la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 13 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura). A juicio del Letrado de las Cortes de Castilla y León, el dictamen que se acompaña al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura no satisface el requisito referido, pues ese dictamen no fue solicitado por el Consejo de Gobierno (órgano legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad), sino por el Presidente de la Junta de Extremadura, y además no se refiere al Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, sino a la entonces Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que se encontraba en tramitación en el Senado en el momento de solicitarse, con carácter potestativo, dicho dictamen. En consecuencia, la falta de ese dictamen preceptivo impuesto por la propia legislación extremeña conlleva que el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se encuentre viciado y que no se satisfaga la exigencia establecida en el

inciso final del art. 32.2 LOTC (“previo acuerdo adoptado al efecto”), lo que debe conducir a la inadmisión del presente recurso.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, las Cortes de Castilla y León sostienen que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no vulnera el art. 149.1.22ª CE. De la doctrina del Tribunal Constitucional (en especial la STC 227/1988) no se desprende que el criterio de la cuenca hidrográfica sea el único constitucionalmente posible en la materia que nos ocupa. Por otra parte, el Derecho comunitario europeo no puede ser elevado a canon de constitucionalidad de las leyes estatales en general y de los Estatutos de Autonomía en particular, pues, tal como igualmente ha señalado el Tribunal Constitucional, el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4). Cosa distinta es que el Derecho comunitario europeo relativo a la gestión de aguas ofrezca criterios interpretativos que puedan servir para encuadrar las competencias que en esa materia correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. En tal sentido, a juicio de las Cortes de Castilla y León, las obligaciones de coordinación impuestas al Estado por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, no se ponen en cuestión en modo alguno con las previsiones del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Tampoco contraviene este precepto ningún Convenio internacional, al margen de que el Derecho internacional no pueda ser utilizado como canon de constitucionalidad de las leyes.

El criterio empleado el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León respeta escrupulosamente tanto el tenor literal del art. 149.1.22ª CE como la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, al tiempo que supone una gestión del agua más eficiente. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León el Estado sigue conservando la competencia en legislación básica en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, pues la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha limitado a asumir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 75.1). Además, el art. 75.3 del Estatuto salvaguarda expresamente la competencia estatal de planificación hidrológica, que se extiende tanto sobre el Plan Hidrológico Nacional como sobre los planes hidrológicos de cuenca (art. 40.3 de la Ley de Aguas), de modo que a través de estos instrumentos quedan perfectamente salvaguardados los intereses de ámbito supracomunitario. Por otra parte, el Estado sigue pudiendo intervenir en materia de aguas mediante el ejercicio de otros títulos competenciales,

tales como la planificación económica (art. 149.1.13ª CE); la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23ª CE); o la coordinación entre las Administraciones con títulos competenciales que se despliegan sobre un mismo medio físico o recurso natural (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5). En suma, los cambios normativos en relación con la gestión del agua que la nueva regulación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León hará necesarios en modo alguno afectarán a la distribución constitucional de competencias.

Asimismo se afirma por las Cortes de Castilla y León que los intereses de otras Comunidades Autónomas no se ven afectados por lo previsto en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues aquellas aguas de la cuenca del Duero que discurren por más de una Comunidad siguen siendo, indiscutiblemente, de competencia estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE, por lo que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no podrá adoptar decisión alguna que menoscabe los intereses de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y ello sin perjuicio de recordar que el Tribunal Constitucional ha admitido que, si bien las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, no puede excluirse que dichas actuaciones produzcan efectos extraterritoriales, sin que ello deba reputarse inconstitucional (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23).

En fin, la supuesta “excepcionalidad” de la cuenca del Duero no significa privilegio para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que tampoco existe lesión del art. 138.2 CE. Esa posible diferencia competencial entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y otras Comunidades Autónomas no es consecuencia de un pretendido régimen excepcional, sino propiamente del principio dispositivo del régimen autonómico, de suerte que serán los propios intereses de cada Comunidad Autónoma los que determinen la necesidad de asumir más o menos competencias (o ninguna) en las diversas materias (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Por esta razón la referencia contenida en el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a “la relevancia que la cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León” no puede entenderse como la expresión de un título habilitante con el que se pretendan legitimar, de manera excepcional, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través del citado precepto, pues el título habilitante se encuentra propiamente en los arts. 148.2 y 149.1.22ª CE.

En atención a todo lo expuesto, la representación procesal de las Cortes de Castilla y León interesa que se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

9. La Junta de Gobierno de Castilla y León presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 30 de abril de 2008. Comienza recordando que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4), por lo que la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 que se invoca por el recurrente no es idónea para enjuiciar la constitucionalidad del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, toda vez que la normativa comunitaria europea no constituye canon de enjuiciamiento válido en el sistema constitucional de distribución de competencias, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

Efectuadas las precisiones que anteceden, y con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, 175/1999, de 30 de septiembre, y 247/2007, de 12 de diciembre, sostiene la Junta de Gobierno de Castilla y León que el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no vulnera lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE, que se limita a reservar al Estado la competencia sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, debiendo entenderse la atribución de competencias que realiza el precepto estatutario impugnado a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el marco del principio dispositivo establecido por la Constitución, delimitando en esta materia las competencias de esta Comunidad Autónoma al tiempo que precisa válidamente el alcance de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.22ª CE.

La redacción del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se apoya en la realidad geográfica de Castilla y León, que está profundamente vinculada al discurrir de las aguas del Duero por esta Comunidad Autónoma y que constituye “hecho diferencial de Castilla y León”. No sólo el 98 % de la cuenca del Duero se halla en Castilla y León, sino que, además, la mayor parte de los ríos que integran la cuenca del Duero nacen en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y discurren hacia Portugal sin atravesar ninguna otra

Comunidad Autónoma. El precepto impugnado atribuye competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de estas aguas de la cuenca del Duero que nacen en Castilla y León y derivan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma, por lo que se trata de aguas que no se encuentran incluidas en el art. 149.1.22ª CE, que se refiere a las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, el precepto impugnado no vacía de contenido el art. 149.1.22ª CE, ni priva al Estado de las competencias exclusivas que le corresponden en virtud de este título o de otros títulos competenciales, tales como la planificación del art. 149.1.13ª CE, o la competencia del art. 149.1.24ª CE relativa a obras de interés general, como el propio art. 75.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce expresamente, además de que siempre corresponderá al Estado establecer criterios que coordinen la utilización y protección de las aguas en todo el territorio nacional, armonizando los intereses vitales, ambientales y económicos que han de inspirar la política del agua en el Estado español. Así, el precepto estatutario impugnado subordina en todo momento la gestión autonómica a la planificación hidrológica nacional y no impide en absoluto el señalamiento por el Estado de aguas del Duero que, mediante trasvases o conducciones temporales, puedan discurrir por otras Comunidades Autónomas, de suerte que no identifica el discurrir de las aguas del Duero por el territorio castellano-leonés como un derecho preferente al aprovechamiento en este territorio. Lo que sí descarta el Estatuto de Autonomía de Castilla y León es que para las aguas de la cuenca del Duero que nacen en Castilla y León y derivan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma sea aplicable el criterio de que, por pertenecer a una cuenca estatal, deban gestionarse por el Estado.

A tal efecto la Junta de Gobierno de Castilla y León recuerda que la STC 227/1988 aceptó que el criterio geográfico de cuenca hidrográfica utilizado por la Ley de Aguas de 1985 no contraviene la Constitución, pero al mismo tiempo admitió que el legislador puede servirse de otros criterios igualmente conformes con el art. 149.1.22ª CE. Por tanto, el criterio de cuenca hidrográfica no es un criterio constitucional, sino un simple criterio organizativo, y el respeto del principio de unidad de cuenca hidrográfica no prevalece sobre las reglas de distribución competencial, lo que no implica en modo alguno que la cuenca deba dejar de ser el ámbito de gestión coordinada del agua.

Por otra parte, la Junta de Gobierno de Castilla y León reitera que las exigencias del Derecho comunitario sobre la gestión del agua son ajenas al orden competencial

constitucional, sin perjuicio de lo cual señala que no resulta contrario a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 la creación de una autoridad de demarcación hidrográfica integrada exclusivamente por las Comunidades Autónomas, siempre que no resulten afectadas las aguas de competencia estatal, afectación que no se produce en el caso del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Además –continúa la Junta de Gobierno de Castilla y León– el precepto impugnado tampoco afecta a las competencias de otras Comunidades Autónomas. El recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura parte de dos premisas erróneas. La primera, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León asume competencias exclusivas al margen de la legislación estatal, lo que no es cierto. La segunda, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León se atribuye la gestión de toda la cuenca del Duero, incluido el mínimo porcentaje que corresponde a Extremadura (río Mayas), lo que tampoco es cierto, pues ni siquiera asume la gestión de las aguas que nacen en otra Comunidad Autónoma cuando pasan a Castilla y León; en aras del respeto al art. 149.1.22ª CE, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León excluye los ríos de la cuenca del Duero que discurren por varias Comunidades Autónomas, entre ellos, por tanto, el río Mayas. Por otra parte, al reconocer el carácter intercomunitario de la cuenca del Duero, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no cierra ninguna puerta a las posibilidades del Estado para articular los mecanismos de cooperación o coordinación que tenga por conveniente; es decir, no sólo la planificación, que incluye también las aguas la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino también la gestión de las aguas cuya competencia no asume esta Comunidad Autónoma. Así pues, no es posible en modo alguno que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda condicionar a través del precepto impugnado decisiones políticas o administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ciertamente, lo que podrá condicionar el uso de los ríos intercomunitarios de la cuenca del Duero será la planificación hidrológica de la demarcación, pero ésta se aprueba por el Estado, no por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por lo expuesto, la Junta de Gobierno de Castilla y León interesa que se dicte Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

10. Por providencia de 15 de marzo de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante EACL), impugnado por razón de las competencias que en el mismo se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre la cuenca hidrográfica del Duero, 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, así como del art. 138.2 CE.

El tenor del art. 75.1 EACL es el que sigue:

“Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.

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, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no puede atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las aguas de la cuenca del Duero 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.

El Abogado del Estado, por su parte, propone una interpretación del precepto cuestionado conforme con la Constitución, según la cual el sentido y alcance el art. 75.1 EACL 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 del art. 149.1 CE introducida por las Cortes Generales en el art. 75.3 del propio EACL, concretando lo que, con carácter general para todas las competencias, enuncia el art. 69 EACL. Supuesta esta conclusión interpretativa, el Abogado del Estado sostiene que la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 EACL conduce necesariamente a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos” sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero no han sido asumidas de presente, sino que el art. 75.1 EACL contiene simplemente una previsión de futuro (“asumirá competencias”). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán adquirirse bien mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 EACL), bien por un cambio legislativo que abandone el principio de unidad de cuenca, en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22ª CE. Además, el art. 75.1 EACL puede servir de base para justificar el empleo (por vía convencional) de alguna de las figuras de colaboración y cooperación previstas en la vigente Ley de Aguas.

Las Cortes de Castilla y León oponen, como cuestiones previas, la falta de legitimación activa del Gobierno recurrente y la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En fin, tanto las Cortes como la Junta de Gobierno de Castilla y León defienden la constitucionalidad sin reservas del art. 75.1 EACL, alegando que el legislador estatutario puede modificar la configuración del Derecho de aguas 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, lo que en opinión de ambos se garantiza sobradamente con la regulación establecida en el art. 75 EACL, conforme al cual la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha limitado a asumir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 75.1), de forma que el Estado sigue conservando la competencia en legislación básica en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, así como la competencia de planificación hidrológica (art. 75.3), que se extiende tanto al Plan Hidrológico Nacional como a los planes hidrológicos de cuenca (art. 40.3 de la Ley de Aguas), de modo que a través de estos instrumentos quedan perfectamente salvaguardados los intereses de ámbito supracomunitario. Por otra parte, los intereses de otras Comunidades Autónomas tampoco se

ven afectados por lo previsto en el art. 75.1 EACL, pues aquellas aguas de la cuenca del Duero que discurren por más de una Comunidad Autónoma siguen siendo de competencia estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE.

En todo caso debe advertirse que la cuestión suscitada en este recurso presenta identidad sustancial con la resuelta en la Sentencia de este Tribunal de 16 de marzo de 2011, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007, interpuesto así mismo por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en aquel caso contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. De ahí que hayamos de aplicar la doctrina contenida en dicha Sentencia para resolver el presente recurso en aquellos aspectos que guarden la aludida identidad.

2. Antes de pasar a examinar la cuestión de fondo, y dado el óbice procesal aducido por las Cortes de Castilla y León, es preciso resolver si el Gobierno de Extremadura ostenta la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. El Ejecutivo extremeño justifica esa legitimación en dos circunstancias; de un lado, el carácter supracomunitario de la cuenca hidrográfica del Duero, cuyo ámbito territorial se extiende, entre otras, a la provincia de Cáceres; de otro, el perjuicio causado con la norma recurrida a la propia autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Una y otra 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.

Pues bien, la objeción opuesta por las Cortes de Castilla y León ha de ser rechazada por las mismas razones expresadas en el FJ 3 de nuestra ya citada Sentencia de 16 de marzo de 2011.

En efecto, en el FJ 3 de la Sentencia de 16 de marzo de 2011, al que resulta obligado remitirse íntegramente, dada la identidad de supuestos, concluíamos que no cabe negar legitimación al Ejecutivo extremeño para impugnar los preceptos del Estatuto de Autonomía andaluz, toda vez que “al interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento, suficiente *per se* para cualificar al Gobierno autonómico con la legitimación institucional reservada por el art. 161.1 a) CE a determinados poderes públicos, se suma el interés institucional de ese Gobierno 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 ... términos municipales de su propio territorio. Esa sola circunstancia ya es suficientemente acreditativa de una conexión material relevante entre el Estatuto impugnado y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pues es obvio que en dicho ámbito se incluye el concurso de esa Comunidad en la gestión de los intereses de aquellos municipios extremeños ribereños de unas aguas sobre las que, en virtud de un criterio territorial que se entiende constitucionalmente indisponible por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, no puede ostentar competencias exclusivas la Comunidad Autónoma andaluza”.

3. Asimismo debemos rechazar la objeción opuesta por las Cortes de Castilla y León en cuanto a la falta de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Extremadura como requisito necesario previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, sin necesidad de entrar a examinar si el referido dictamen es presupuesto necesario para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura conforme a lo previsto en el art. 32.2 LOTC, lo cierto es que, en contra de lo aducido por las Cortes de Castilla y León, el dictamen que se acompaña al presente recurso de inconstitucionalidad ha sido emitido en cumplimiento de las exigencias establecidas en la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, cuyo art. 13.1.e) establece que el Consejo Consultivo de Extremadura será consultado preceptivamente en el caso de los recursos de inconstitucionalidad que se pretendan plantear ante el Tribunal Constitucional con carácter previo a su interposición.

El dictamen fue solicitado por el Presidente de la Junta de Extremadura, conforme a lo previsto en el art. 12.1 de la citada 16/2001, en relación con la entonces Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, indicando expresamente que el dictamen solicitado debería pronunciarse sobre la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad una vez aprobada por el Congreso de los Diputados y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El Consejo Consultivo de Extremadura emitió su dictamen con fecha 24 de enero de 2008, ya a la vista de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con carácter preceptivo y no vinculante, de acuerdo con lo previsto en los arts. 3 y 13.1.e) de la Ley 16/2001, conforme se hace constar expresamente en

el propio dictamen, en el que se concluye aconsejando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 EACL, por vulnerar los límites establecidos en la Constitución, conforme a los razonamientos que se contienen en el cuerpo del referido dictamen.

En definitiva, no cabe apreciar la objeción que se opone a la admisibilidad del presente recurso, pues consta el previo Acuerdo adoptado el 22 de febrero de 2008 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 75.1 EACL, conforme exige el art. 32.2 *in fine* LOTC (“previo acuerdo adoptado al efecto”), Acuerdo que ha sido tomado tras recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Extremadura previsto en el art. 13.1.e) de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

4. Descartada la concurrencia de los óbices procesales aducidos por las Cortes de Castilla y León, procede que pasemos a analizar las razones vertidas por la parte recurrente para negar la constitucionalidad del art. 75.1 EACL. 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, del mismo modo que hemos hecho en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 4, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007.

En primer lugar, al haberse atribuido la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León a través de la reforma de su Estatuto de Autonomía, el problema de la constitucionalidad del art. 75.1 EACL remite a si dicha competencia se encuentra o no reservada al Estado por el art. 149.1.22ª 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”.

En segundo lugar, el precepto impugnado debe enjuiciarse desde una doble perspectiva. Por un lado, hemos de comprobar si el art. 75.1 EACL 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. 75.1 EACL 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 las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León, 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.

149.1.22<sup>a</sup> CE y la incidencia que la asunción de competencias autonómicas que se contiene en el art. 75.1 EACL tiene en el alcance de la referida competencia estatal.

5. Sentadas las premisas que anteceden, procede seguidamente que examinemos si el art. 75.1 EACL vulnera el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE por razones materiales o sustantivas, esto es, en atención al contenido de la regulación que incorpora, para lo cual resulta obligado, como hemos señalado en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 5, 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. 149.1.22<sup>a</sup> 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 Castilla y León competencias legislativas sobre aguas de la cuenca del Duero, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 75.1 EACL se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22<sup>a</sup>

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 Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna 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 Duero sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 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. 148.1.10<sup>a</sup> y 149.1.22<sup>a</sup> 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 discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ya desemboquen 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 discurran 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. 149.1.22<sup>a</sup> 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 y 11/1998, y nuevamente por la reciente Sentencia de 16 de marzo de 2011, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007, que nos llevan a concluir que, aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22<sup>a</sup> 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 señalamos en la citada STC 227/1988 y reiteramos en la Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 6, una interpretación sistemática del art. 149.1.22<sup>a</sup> 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, y por las mismas razones expuestas en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FFJJ 5 y 6, a los que íntegramente nos remitimos, el art. 75.1 EACL 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 cuenca del Duero, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22º CE.

Importa destacar que a la señalada fragmentación del criterio territorial ínsito en el art. 149.1.22º CE, fragmentación que determina la inconstitucionalidad por razones sustantivas del art. 75.1 EACL, se añaden otros motivos de inconstitucionalidad material derivadas del tenor literal de dicho precepto estatutario. En efecto, el art. 75.1 EACL atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las potestades de desarrollo legislativo y ejecución sobre la cuenca hidrográfica supracomunitaria del Duero, delimitada territorialmente en los términos señalados, siendo así que la atribución de esas potestades de desarrollo legislativo y ejecución restringe indebidamente la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.22º CE. Restricción que se produce, en primer lugar, porque mientras este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación en materia de “aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma”, esto es, la entera legislación en relación con las cuencas hidrográficas supracomunitarias, esta competencia resulta cercenada y convertida por el art. 75.1 EACL en una mera competencia para dictar la legislación básica. Otro tanto sucede, en segundo lugar, respecto a la competencias de gestión, que se atribuyen por el art. 75.1 EACL *in toto* a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contradiciendo abiertamente el alcance del art. 149.1.22º CE, que determina que el Estado, además de la competencia legislativa exclusiva en relación con las cuencas supracomunitarias, ejercite sobre estas mismas cuencas las potestades de gestión que se derivan del citado precepto constitucional.

Estas consideraciones sobre la inconstitucionalidad por razones de carácter sustantivo en que incurre el precepto estatutario impugnado podría ser ya suficientes para fundar la estimación del recurso y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 75.1 EACL. 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. 149.1.22<sup>a</sup> CE, justifican y aún aconsejan, al igual que dijimos en la citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 6, 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<sup>a</sup> 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 el 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<sup>a</sup> 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. art. 75.1 EACL; de otro lado, las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León 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.

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. 75.1 EACL que, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre las aguas de la

cuenca supracomunitaria del Duero, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas “que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”, 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. 75.1 EACL no supera, en suma, por las anteriores razones y las más ampliamente contenidas en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FFJJ 7 y 8, a los que íntegramente nos remitimos, 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.

8. La conclusión a la que llegamos no se ve desvirtuada (como también dijimos en nuestra citada Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 8) por las alegaciones realizadas por las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León sobre la idoneidad del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 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 sostienen las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León, 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 de las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León relativas al carácter singular de la cuenca

del Duero 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.

9. Este planteamiento tampoco es asumido por el Abogado del Estado, en cuya opinión “el art. 75.1 EACL encuentra, por el momento, un límite absoluto en el criterio territorial del art. 149.1.22ª CE actualmente concretado como «criterio de cuenca hidrográfica»”. Si, pese a ello Abogado del Estado coincide con las Cortes y la Junta de Gobierno de Castilla y León en la solicitud de un pronunciamiento desestimatorio del presente recurso es debido a que, en su opinión, el art. 75.1 EACL admite una interpretación conforme a la Constitución.

Para el Abogado del Estado la consideración conjunta de los arts. 69, 75.1 y 3 y 77.1 y 2 EACL conduce a la conclusión de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos” sobre ciertas aguas de la cuenca del Duero a que alude el art. 75.1 EACL no han sido asumidas de presente, sino que este precepto contendría simplemente una previsión de futuro (“asumirá competencias”). Las competencias autonómicas descritas en el precepto impugnado podrán asumirse por la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya mediante un procedimiento de transferencia o delegación (art. 150.2 CE, en relación con el art. 77.1 EACL), ya por un cambio legislativo que abandone el principio de unidad de cuenca (en la medida en que tal abandono pudiera considerarse compatible con la indisponibilidad de la competencia determinada por el art. 149.1.22ª CE).

La solución interpretativa propuesta por el Abogado del Estado no puede ser acogida. Conforme a nuestra reiterada doctrina, que hemos recordado en la reciente Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 11, 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.

Pues bien, la interpretación de conformidad defendida por el Abogado del Estado no satisface los presupuestos que señala nuestra doctrina. En primer lugar, por lo que respecta a

la referencia al art. 75.3 EACL, conforme al cual “las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el art. 149.1 CE”, el Abogado del Estado sostiene que el empleo de la expresión “se asumirán”, al igual que el término “asumirá” del art. 75.1 EACL, debe entenderse en el sentido de que las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos” sobre las aguas de la cuenca del Duero a que se refiere este precepto no han sido aún asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino que el art. 75.1 EACL se limita a establecer la previsión de que pueda asumir esas competencias en el futuro. Esta interpretación resulta insostenible en un análisis lógico y sistemático, si se tiene en cuenta que el art. 77 EACL, que el propio Abogado del Estado señala como precepto a considerar conjuntamente con el art. 75.1 EACL, se refiere a la “asunción de nuevas competencias” (con este mismo epígrafe) por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por los procedimientos establecidos en el art. 150.1 y 2 CE (art. 77.1), o respecto de las competencias, funciones o servicios que la legislación del Estado reserve o atribuya a las Comunidades Autónomas (art. 77.2). Dicho de otro modo, cuando el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre la cuenca del Duero en su art. 75, se está refiriendo a las competencias que asume actualmente esta Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto, como así lo corrobora la disposición general contenida en el art. 69 del mismo (“La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias que se establecen en los artículos siguientes”), que también cita el Abogado del Estado a los efectos de la interpretación conforme propuesta.

Por otro lado, según la interpretación que propone el Abogado del Estado, el art. 75.1 EACL 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.

En fin, por lo que se refiere a la interpretación que también propone el Abogado del Estado según la cual el art. 75.1 EACL 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 Castilla y León asumiera entonces, sin necesidad de reforma previa del Estatuto, competencias hidráulicas exclusivas sobre algunas aguas de la cuenca del Duero, estamos ante una propuesta de interpretación conforme que ha de ser rechazada, al entrar en contradicción con el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE, puesto que, como hemos señalado en el fundamento jurídico 6 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 Duero, 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).

En realidad lo que sucede es que el art. 75.1 EACL acepta el concepto de “cuenca hidrográfica” y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula “aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”, introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Duero, para asumir competencias sobre la misma que corresponden al Estado *ex* art. 149.1.22<sup>a</sup> CE. No se trata, pues, al igual que dijimos en nuestra Sentencia de 16 de marzo de 2011, FJ 11, 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.

Como hemos señalado, el Estado a través de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos ejerce la competencia que el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE le

atribuye respecto de las “aguas que discurran 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. 75.1 EACL, que determina que la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda configurarse, como consecuencia del tipo de competencias asumidas, como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del curso principal del río Duero y de los afluentes –o tramos de los mismos– que transcurran por el territorio de Castilla y León, separando dicha administración de la correspondiente a los restantes tramos fluviales que afluyen a dicho río desde el territorio de otra Comunidad Autónoma.

La alegación del Abogado del Estado respecto de susceptibilidad de una interpretación del art. 75.1 EACL en el sentido de que sería posible una futura asunción por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas aquí consideradas debe rechazarse, en primer lugar, porque no es este el momento de entrar a considerar el alcance del art. 150.2 CE en términos generales; y, en segundo lugar, porque para ser coherentes con la apreciada inconstitucionalidad que acabamos de razonar, hemos de concluir en la imposibilidad de que la referida Comunidad Autónoma pudiera asumir, por cualquier vía (incluida la de dicho precepto constitucional) las competencias anteriormente mencionadas con el alcance y en los términos previstos en el art. 75.1 EACL.

En definitiva, dada la inequívoca inconstitucionalidad material y formal del art. 75.1 EACL, 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.

**FALLO**

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

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

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