

# POSICIÓN ESTATUTARIA SOBRE EL AGUA

Elisa MOREU CARBONELL

*Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática)  
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. HITOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ARAGÓN. II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ESPAÑOL DE AGUAS Y MARCO COMPETENCIAL. 1. Competencia sobre aguas que discurren íntegramente por su territorio (art. 72.1 EAAR) 2. Competencia sobre cuencas intercomunitarias (art. 72.2 EAAR). 3. Competencia para emitir informe preceptivo en obras hidráulicas que afecten al territorio aragonés (art. 72.3 EAAR). III. DERECHOS DE LOS ARAGONESES EN RELACIÓN CON EL AGUA. 1. Apartado primero del artículo 19 EAAR: derecho al abastecimiento de agua de calidad. 2. Apartado segundo del artículo 19 EAAR: fijación de caudales ambientales. 3. Apartado tercero del artículo 19 EAAR: derecho a evitar trasvases. IV. LA RESERVA HÍDRICA DE ARAGÓN. V. EL SESGO ANTI-TRASVASES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. VI. LA FALLIDA PRETENSIÓN DE DECLARAR EL AGUA COMO *PATRIMONIO COMÚN DE ARAGÓN*.



El agua es un símbolo identitario de Aragón y elemento definitorio del aragonesismo más reivindicativo. En nuestra comunidad autónoma las manifestaciones por la autonomía fueron de la mano de las demandas relativas al agua<sup>1</sup>. Precisamente, la manifestación popular más numerosa de la historia de Aragón tuvo lugar en el año 2000 contra el trasvase del Ebro y el Plan Hidrológico Nacional<sup>2</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dedica al agua dos preceptos completos y una disposición adicional, que atribuyen a los poderes públicos aragoneses la competencia para definir su propia política hidráulica en el marco de la planificación que corresponde a la Administración General del Estado. La Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado especialmente sus competencias en el ámbito de la gestión del agua donde, como es sabido, se han suscitado conflictos en torno a la utilización del agua y a los trasvases previstos por el Estado que exceden incluso del ámbito exclusivamente jurídico.

- 
- 1 El día 23 de abril de 1978 se celebró una histórica manifestación por la autonomía de Aragón, en la que se calcula que más de 100.000 personas salieron a la calle en Zaragoza. La gran manifestación proautonómica se convocó por el entonces ente preautonómico Diputación General de Aragón. Quince años más tarde, el 23 de abril de 1993, otra manifestación por la autonomía y contra el trasvase del Ebro convocó de nuevo a 100.000 personas que desplegaron una bandera de Aragón de 3.000 metros cuadrados en la Plaza del Pilar de Zaragoza, con el lema «Autonomía plena ya, trasvases, no».
  - 2 Según el diario El País, aproximadamente 300.000 personas se manifestaron el día 8 de octubre de 2000 en la ciudad de Zaragoza, «la mayor manifestación que se recuerda en Aragón». No fue la única que se convocaba para protestar contra el trasvase del Ebro y la gestión del agua, pero sí la más numerosa.

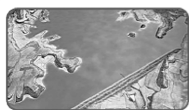
## I. HITOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ARAGÓN

En contra de lo que se pudiera pensar, la vida del Estatuto de Autonomía de Aragón no ha sido estática, sino un proceso de cambio constante<sup>3</sup>. Resumiremos a continuación los hitos en materia de política hidráulica que ha vivido Aragón, que bien podrían concentrarse en este esquema cronológico.



### 1978-1991

- Manifestación proautonomista de 23/04/1978
- Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 8/1982
- Primeras transferencias competenciales en materia de aguas (1984-1985)



### 1992-1999

- Pacto del Agua de Aragón, 30/06/1992
- Reformas estatutarias de 1994-1996
- Ley 9/1997, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales



### 2000-2006

- Gran manifestación anti-trasvase de 8/10/2000
- Ley 6/2001, de ordenación y participación del agua en Aragón
- Creación del Instituto Aragonés del Agua, IAA



### 2007-2013

- Reforma estatutaria de 2007, LO. 5/2007
- STC 110/2011, desestima RI contra el Estatuto de Autonomía



### 2014-actualidad

- Ley 10/2014, de Ríos y Aguas de Aragón
- STC 116/2017, estima parcialmente RI contra la Ley 10/2014
- STC 158/2019, anula la declaración del agua como "patrimonio común"

Como se sabe, Aragón no accedió a la autonomía por la llamada «vía rápida» del artículo 151 de la Constitución y tuvo que esperar para su desarrollo a través de la definida como «vía lenta», autonomía inicial lenta o diferida<sup>4</sup>.

3 Véase EMBID IRUJO, A. «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», ob. col. F. López Ramón, ed, *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2005, pp. 152-162.

4 ¿Por qué Aragón obtuvo una autonomía restringida, encauzada por el artículo 143? Al parecer, la voluntad de crear consensos llevó a los partidos a aceptar un mínimo

El Estatuto de Autonomía de Aragón (LO. 8/1982, de 10 de agosto) se limitaba a recoger las competencias en materia de aguas de acuerdo con el marco constitucional. En concreto, reconocía como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón la de «*proyectos, la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma. Aguas minerales, termales y subterráneas. La ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón*» (artículo 35.1.11º).

En el año 1984 Aragón recibió las primeras transferencias del Estado específicas en materia de aguas, por Real Decreto 1598/1984. En concreto las relativas al auxilio técnico y económico que prestaba el Estado a las corporaciones locales en actuaciones del ciclo urbano del agua (como saneamiento o depuración) y la ordenación de los cauces a su paso por los cascos urbanos. Un año más tarde, en 1985, el Estado transfiere competencias que afectan al regadío vinculadas con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, fundamental para Aragón (Real Decreto 643/1985). Con ello, los regadíos pasaron a ser competencia de la comunidad autónoma, salvo aquellos declarados de interés general. En esos años se transfirieron a Aragón otras competencias indirectamente relacionadas con el agua por su carácter transversal, como las de ordenación del territorio y medio ambiente.

Con la aprobación de la Ley de Aguas (Ley 29/1985), la Comunidad Autónoma de Aragón, como el resto de comunidades autónomas afectadas, pasó a estar representada en los distintos órganos de gobierno y administración de la Confederación Hidrográfica del Ebro, CHE. Hasta entonces, la Junta de Gobierno de la CHE la conformaban la representación

---

común denominador. En todo caso, no es objeto de un estudio de estas características. Un buen resumen de los comentaristas de la época y de los hitos políticos del autonomismo en Aragón puede encontrarse en BERMEJO VERA, J.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cai100, 2000; LÓPEZ RAMÓN, F.: *La Autonomía de Aragón. Trayectoria y políticas*, Biblioteca Aragonesa de Cultura, 2005, pp. 13-37; LÓPEZ JIMÉNEZ, Á.: «El Estatuto de Autonomía de Aragón. Reivindicaciones sociales para su reforma», ob. col. F. López Ramón, ed., *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2005, pp. 130-131, y GUEDEA MARTÍN, M.: «La reforma del Estatuto de Autonomía», ob. col. J. Bermejo Vera y F. López Ramón, Dirs. *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas Thomson Reuters, 2010.

institucional de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos. Al principio, los representantes aragoneses en los organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua eran propuestos por los grupos parlamentarios de las Cortes para su nombramiento por la Diputación General. Posteriormente, la Ley 1/1996, de 24 de abril, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca, estableció que la designación de los representantes aragoneses se efectuara directamente por el Gobierno de Aragón.

De esta época la norma más relevante es la Ley 9/1997, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, primer intento de regulación hidráulica dentro del estrecho margen competencial que otorgaba el Estatuto de Autonomía<sup>5</sup>.

Otro hito en la política hidráulica fue la aprobación del llamado «Pacto del Agua de Aragón», resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión 30 de junio de 1992. El Pacto del Agua recogía las obras hidráulicas que se consideraban de interés para la comunidad autónoma y la reserva estratégica de los 6.550 hectómetros cúbicos que años más tarde recogería el Estatuto de Autonomía de 2007. La previsible oposición de nuestra comunidad autónoma a los planes trasvasistas del Gobierno nacional quería ser neutralizada con ciertas concesiones a obras y reservas estratégicas. Antes de que finalizara 1992, las obras previstas en el Pacto del Agua se declararon de interés general y urgentes<sup>6</sup>.

El contenido del Pacto del Agua de Aragón, incluida la determinación de la reserva hídrica, se incorporó años después al Plan Hidrológico del Ebro (Real Decreto 1664/1998) y al Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001). La Ley 11/2005 añadió una disposición adicional a dicho Plan

---

5 EMBID IRUJO, A.: *op. cit.* 22 y SETUÁIN MENDÍA, B.: *El régimen jurídico de las aguas residuales: perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido, Zaragoza, 1998.

6 35 años después, ha quedado demostrado que las obras previstas en el Pacto del Agua no eran tan urgentes como se proyectaron; además, han quedado arrumbadas por efecto de normas posteriores como la Directiva Marco y sus requerimientos ambientales. Sobre el «Pacto del Agua», véase LACASA MARQUINA, M., NADAL REIMAT, E. y PINA CUENCA, F.: «El Pacto del agua en Aragón: descripción y consideraciones», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales III* (105), 1995, pp. 567-576.

Hidrológico para confirmar que «la Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de una reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992». Posteriormente retomaremos con más detalle el marco jurídico de esta reserva hídrica.

Las reformas estatutarias realizadas por LO. 6/1994 y LO. 5/1996 no aportaron novedades relevantes, aunque se modificó la redacción del artículo 35 pasando la competencia en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos al número 16º del precepto.

El agua genera una fuerte corriente reivindicativa en Aragón, con ramificaciones nacionalistas y un alto sentimiento de unión entre los aragoneses. La aprobación del Plan Hidrológico Nacional tuvo un enorme impacto en la sociedad aragonesa que acabó encauzándose en la manifestación anti-trasvase del 8 de octubre de 2000, a la que se calcula que asistieron 300.000 personas<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, estas desavenencias condujeron al Gobierno de Aragón a plantear un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, del que finalmente desistió (recurso nº 5209-2001). Las discrepancias se centraban, sobre todo, en la inconstitucionalidad de las transferencias de aguas entre cuencas por suponer un desequilibrio territorial y una negación de las competencias aragonesas en materia de ordenación del territorio. Además, el Gobierno de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, en relación con los contratos de cesión de derechos del uso del agua que tanta polémica habían levantado entre la doctrina administrativista, que fue desestimado por STC 149/2011.

---

7 La postura anti-trasvase mayoritaria deriva de la inmediata percepción en el territorio aragonés de la despoblación, del impacto de los pueblos abandonados; en definitiva, de los desequilibrios territoriales. En palabras de LÓPEZ RAMÓN «*el agua del Ebro se ve, probablemente como la única oportunidad de regeneración y equilibrio para Aragón. De ahí las ventajas otorgadas por el electorado a quien aparece como defensor del gran recurso natural de la Comunidad Autónoma*». Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *op. cit.* p. 30 y también MARRACO, S.: «La gestión del agua en Aragón», ob. col. *Propuestas concretas para un estatuto de autonomía de Aragón*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1978.

La aprobación de la ambiciosa Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, supuso un salto cualitativo en la política hidráulica de nuestra comunidad autónoma. Entre sus objetivos figuraban desarrollar el marco competencial en materia de aguas, regular el abastecimiento, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales, establecer un régimen económico-financiero para ello y reformar la organización hidráulica, mejorando la participación social. Se crea el Instituto Aragonés del Agua, una entidad de Derecho Público al servicio de la política hidráulica. Uno de los puntos más conflictivos fue la previsión, en la disposición adicional 7ª, de un informe preceptivo y no vinculante del Instituto del Agua de Aragón en relación con el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca que afectarían al territorio de Aragón. El Gobierno del Estado planteó un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 7 (recurso nº 4108/2001), del que posteriormente desistió.

La siguiente etapa de nuestro resumen cronológico arranca con la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por Ley Orgánica 5/2007, que introduce avances sustanciales en el marco jurídico de las políticas hidráulicas de Aragón y reconoce esos controvertidos derechos de los aragoneses en relación con el agua. Contra esta reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad la Comunidad Autónoma de La Rioja, que afectaba precisamente al marco de los derechos estatutarios relativos al agua, y que fue desestimada por STC 110/2011 con un voto particular concurrente del magistrado D. Luis I. Ortega Álvarez.

La última etapa arranca con la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, el texto normativo más relevante de este período, ya que supone el desarrollo de las competencias estatutarias relativas al agua y de los derechos reconocidos en el artículo 19 del EAAr. Esta ley fue objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad. El primero (recurso nº 2374-2016), interpuesto por diputados del grupo parlamentario Podemos-En Comú y al Grupo Mixto, fue desestimado por STC 98/2018. El segundo (rec. nº 116/2017) lo interpuso el Presidente del Gobierno y fue estimado por STC 116/2017, que anuló algunos de los preceptos que regulaban la reserva hídrica de Aragón, como luego veremos.



Entre los años 2002 y 2007 se puso en marcha la denominada «Iniciativa Social de Mediación sobre los conflictos del agua en Aragón», primera experiencia española en la aplicación de la metodología de la mediación social a conflictos del agua que llevaban décadas enquistados en Aragón<sup>8</sup>.

En el año 2006, la Comisión del Agua de Aragón había comenzado los trabajos para la revisión del Pacto del Agua y poco después se aprobó el procedimiento para la formación de las *Bases de la Política del Agua de Aragón* (Decreto 2018/2010). Con ese objetivo se creó en 2021 una «Mesa de Diálogo» integrada por once representantes de diversos ámbitos sectoriales, cuyo cometido es identificar las cuestiones que puedan resultar esenciales para la consolidación institucional, perfeccionamiento y actualización del Pacto del Agua de Aragón.

La Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, declaró el agua como «patrimonio común de Aragón», aunque el Tribunal Constitucional la anuló y declaró inconstitucional en su STC 158/2019.

## II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ESPAÑOL DE AGUAS Y MARCO COMPETENCIAL

El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos. Estas palabras del Preámbulo de la primera versión de la Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto), sirven como carta de presentación del régimen jurídico de las aguas y, en este marco, de los derechos de los ciudadanos aragoneses en relación con el agua.

El Derecho español de aguas ha calificado históricamente al agua como objeto de una propiedad especial, muy condicionada por una realidad climatológica marcada por la escasez y las restricciones. El Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), regula el dominio público hidráulico de las aguas

---

8 Véase MONGE LASIERRA, C. y VERÓN LASSA, J. J.: *La iniciativa social de mediación de los conflictos del agua en Aragón*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.

continentales, tanto superficiales como subterráneas, todas ellas integrantes del ciclo hidrológico que constituye un recurso unitario y subordinado al interés general (arts. 1.3 y 2 del TRLA)<sup>9</sup>.

La Constitución española establece con criterios muy poco precisos las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas. Es un lugar común afirmar que ni el constituyente ni los redactores de los estatutos de autonomía delimitaron las competencias en materia de aguas con toda «la claridad que requería un objeto tan vital como este»<sup>10</sup>. Se ha dicho, incluso, que la Comunidad Autónoma de Aragón no tiene competencias importantes en materia de obras pero, no obstante, presenta un evidente interés en materia de agua<sup>11</sup>.

El artículo 148.1.10º acude al principio del interés autonómico, mientras que el artículo 149.1.22º asume el criterio territorial («cuando las aguas discurren por más de una Comunidad autónoma»). Además, sobre ambos títulos competenciales se proyectan otros sectoriales (agricultura, ordenación del territorio y urbanismo, pesca fluvial, medio ambiente, sanidad y otros) que afectan al dominio público hidráulico como soporte físico de diversas actividades públicas y privadas.

---

9 Aquí no podemos extendernos en el régimen jurídico del dominio público hidráulico; hacemos esta mención indirecta para destacar que las competencias de Aragón sobre las políticas hidráulicas están condicionadas por la demanialidad de las aguas. Más ampliamente, GARCÉS SANAGUSTÍN, A.: «Aguas», ob. col. J. BERMEJO VERA (dir), *Derecho administrativo. Parte Especial*, Civitas, 7º ed., 2009, pp. 409 a 480; FANLO LORAS, A.: «Las aguas y los aprovechamientos hidráulicos», ob. col. CANO CAMPOS (coord), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo, Tomo V*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 123 a 159; y EMBID IRUJO, A.: «El derecho al agua», ob. col. BONÉ PUEYO, A., *Políticas del agua y participación social. La experiencia práctica de la política del agua en Aragón*, Instituto Aragonés del Agua, Zaragoza, 2007, pp. 23-46.

10 Véase GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A.: *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, p. 31.

11 EMBID IRUJO, A.: «Competencias de Aragón en materia de aguas. La legislación aragonesa en materia de aguas», ob. col. EMBID, A., ALBIAC, J. Y TORTAJADA, C, dirs., *Gestión del Agua en Aragón*, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 19-30.

El Tribunal Constitucional afirma que «las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o aquéllas» (STC 227/1988, FJ. 14). Por otro lado, según el Tribunal Constitucional, la declaración de demanialidad de las aguas continentales no las convierte en espacio físico ajeno al ejercicio de las competencias de los diferentes entes territoriales, pues la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan su titularidad (STC 9/2001, FJ 16)<sup>12</sup>.

Aunque los primeros Estatutos de Autonomía no contribuyeron a clarificar el reparto competencial en materia de aguas, los denominados «Estatutos de tercera generación» han ampliado notablemente sus competencias en esta materia, llegando a regular derechos propios en relación con el agua (art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 17 del Estatuto valenciano), informes preceptivos para el legislador estatal (art. 72.3 del Estatuto aragonés y 117.4 del Estatuto catalán) y hasta reservas de caudales para uso exclusivo de sus ciudadanos (disposición adicional quinta del Estatuto aragonés).

La STC 247/2007, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía valenciano, estimó que estas declaraciones de derechos no resultan contrarias a la Constitución, en tanto que no limitan la libertad de configuración del legislador estatal (FFJJ. 22 y 23). Por su parte, la STC 31/2010, en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tampoco declaró inconstitucionales los derechos relativos al agua, aunque impuso un sentido interpretativo concreto (FFJJ. 111 y 115).

---

12 Más ampliamente sobre el tema competencial, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «Competencias constitucionales y autónomas en materia de aguas», en RAP, n° 128, 1992, pp. 23-85; FANLO LORAS, A.: «La articulación de las competencias de las comunidades Autónomas en la gestión del agua», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 10, 1997, pp. 63 a 114.

Idéntica interpretación asume la STC 110/2011 para rechazar cualquier reproche de inconstitucionalidad contra el artículo 72 del EAAr, en el sentido fijado por la propia sentencia. El Tribunal Constitucional no sólo reconoce plenas competencias en materia de aguas intracomunitarias que discurran íntegramente por el territorio aragonés, sino también una amplia participación y colaboración en la gestión de las aguas intercomunitarias que afectan a Aragón. Iremos desgranando esta importante sentencia a lo largo de nuestro estudio.

### **1. Competencia sobre aguas que discurran íntegramente por su territorio (art. 72.1 EAAr)**

El artículo 72.1º del EAAr afirma que «corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio», que se extiende a una serie de materias enumeradas en cinco apartados que cubren prácticamente toda la gestión de las aguas intracomunitarias, desde la planificación y las obras hidráulicas, hasta la organización de una administración propia. El artículo 72.1º, párrafo último, del EAAr reconoce también la competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales.

Recordemos que el territorio aragonés contiene las cuencas intercomunitarias del Ebro, partes pequeñas de las cuencas del Júcar, Duero y Tajo, y partes pequeñas de cuencas internacionales de arroyos o ríos que tienen aguas que vierten a Francia. Como en Aragón no hay cuencas o corrientes de aguas intracomunitarias (aunque quizás se podrían incluir en esta categoría algunos ibones pirenaicos, ciertas lagunas interiores o las aguas subterráneas no renovables) se generaron dudas sobre la constitucionalidad de este artículo 72.1º del EAAr., al que se acusó de ser una norma vacía y carente de contenido competencial<sup>13</sup>. Lo cierto es que puede erosionar el básico principio de la unidad e indivisibilidad de la gestión de las cuencas intercomunitarias.

El Tribunal Constitucional desestimó la impugnación del artículo 72.1 del EAAr al admitir la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias.

---

13 FANLO LORAS, A: *op. cit.*, pp. 337-340.

rias en el territorio de Aragón. Siendo ello así, no se puede presuponer, como hacía el recurso del Gobierno de La Rioja, que dicha competencia se vaya a proyectar sobre aguas intercomunitarias. Por otro lado, el Tribunal Constitucional constata que el enunciado «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» es reproducción literal del artículo 148.1.10 CE y, por tanto, una materia que puede ser asumida en exclusiva por las comunidades autónomas. Recuerda, no obstante, que la competencia autonómica sobre cuencas intracomunitarias tiene que ser compatible con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica (STC 110/2011, FJ. 11).

## **2. Competencia sobre cuencas intercomunitarias (art. 72.2 EAr)**

Según el artículo 72.2º del EAr, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22º de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.

Este extenso precepto se refiere a las aguas intercomunitarias, que son prácticamente todas sobre las que Aragón puede ejercer sus competencias y plantea dudas de constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón «en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a

Aragón», el Tribunal Constitucional parte del reconocimiento del principio de cooperación, que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que reconoce la Constitución española. En lo atinente a la participación de las comunidades autónomas en las competencias y órganos del Estado, tampoco resulta ilegítima siempre que deje a salvo las competencias de titularidad estatal eventualmente implicadas y la libertad que para su ejercicio tienen los órganos e instituciones del Estado.

Por eso el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este precepto, dado que el artículo 72.2 EAAr afirma expresamente que la participación y colaboración autonómicas se ejercerán «en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan». De este modo, el precepto estatutario deja a salvo la integridad de la competencia estatal y, con ello, la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

En segundo lugar, por lo que se refiere a «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», el Tribunal Constitucional concluye que tampoco supone infracción de las competencias del Estado y que se acomoda al artículo 149.1.23 CE. Importa recordar que existen competencias concurrentes del Estado sobre las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE) y de las comunidades Autónomas sobre esas mismas aguas cuando dictan normas adicionales de protección. El Tribunal Constitucional señala que es necesario que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales, por lo que resulta imprescindible establecer mecanismos de colaboración. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que exige la acomodación e integración de los títulos competenciales –estatal y autonómico– que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a entenderse [STC 110/2011, FJ. 13).

En desarrollo de esta previsión estatutaria, la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, regulaba una fase de la tramitación de los procedimientos de

concesión o autorización de vertidos en cauces públicos y de reutilización de aguas regeneradas para las cuencas intercomunitarias. Según los artículos 71.3 y 76.3 de dicha Ley, las resoluciones de la confederación hidrográfica se entenderán conformes con la propuesta formulada por el Instituto Aragonés del Agua cuando, en el plazo de tres meses desde la recepción de la misma, el organismo estatal de cuenca no hubiera comunicado su resolución al organismo aragonés proponente. El Tribunal Constitucional consideró que la Comunidad Autónoma de Aragón había incurrido en un claro exceso competencial al regular los efectos de su intervención en la tramitación de procedimientos que corresponden a las confederaciones hidrográficas, interfiriendo en la actuación y decisión del Estado, que es el titular de la competencia. Por esa razón, la STC 116/2017 declaró inconstitucionales y nulos estos preceptos de la Ley 10/2014 [FJ. 6 d)].

### **3. Competencia para emitir informe preceptivo en obras hidráulicas que afecten al territorio aragonés (art. 72.3 EAAr)**

El art. 72.3 EAAr establece que «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

Volveremos sobre este informe preceptivo más adelante, con ocasión del sesgo anti-trasvases del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por el momento, baste recordar que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso interpuesto contra este apartado del artículo 72. del Estatuto de Autonomía de Aragón, al considerar que la emisión de informes preceptivos autonómicos en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, es una técnica adecuada para resolver supuestos de concurrencia competencial (STC 110/2011, FJ. 15).

El informe preceptivo del Instituto Aragonés del Agua fue objeto de desarrollo por la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, cuyo artículo 19.2.c) especificaba que dicho informe será «determinante en lo referido

a las concesiones relativas a la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses». Este precepto sí fue declarado inconstitucional y nulo por STC 116/2017, al considerar que la pretensión del legislador autonómico de imponer un informe determinante excede del marco estatutario del artículo 72 del EAAr en ámbitos en los que carece de competencia, como es el caso de las concesiones de aguas en las cuencas intercomunitarias. A juicio del Tribunal Constitucional, los concretos mecanismos de colaboración o coordinación solo puede establecerlos el Estatuto de Autonomía y, en su caso, el legislador estatal competente por razón de la materia [STC 116/2017, FJ. 5 e)].

También fue declarado inconstitucional el artículo 70 c) de la Ley 10/2014, que preveía informe preceptivo y determinante en las concesiones de uso de aguas de las cuencas intercomunitarias, ya que tampoco encuentra cobertura en el artículo 72 del EAAr e invade la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.22º de la Constitución [STC 116/2017, FJ. 5 g)].

### III. DERECHOS DE LOS ARAGONESES EN RELACIÓN CON EL AGUA

Una de las novedades del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 fue la incorporación de un catálogo de derechos y principios rectores en su Título I, como hicieron otros estatutos de autonomía reformados desde 2006. La doctrina habla de una «protección multinivel» de los derechos porque a la otorgada por el Estado se une la dispensada por las comunidades autónomas. Sin embargo, no deja de ser una opción muy polémica que ha generado interpretaciones forzadas del Tribunal Constitucional y que ha sido objeto de controversia doctrinal<sup>14</sup>.

---

14 Véase, MARQUESÁN DÍEZ, E.: «La titularidad y las garantías de los derechos proclamados en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007», ob. col. *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, 2010, pp. 59-84; y CORCOY DE FEBRER, B.: «Los derechos y principios rectores estatutarios: tipología y desarrollo», ob. col. *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, 2010, pp. 85-117.

A juicio de BARDAVÍO DOMÍNGUEZ, P., «Los derechos de los aragoneses en relación con el agua», ob. col. *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de autonomía de Aragón*, 2008, p. 38, la doctrina constitucional es criticable porque en ella se lleva a cabo una trans-



Entre estos nuevos derechos del Título I destaca el relativo al agua (art. 19 EAAr), que tiene una especial «carga identitaria para Aragón»<sup>15</sup> y cuyo contenido desglosamos a continuación.

### **1. Apartado primero del artículo 19 EAAr: derecho al abastecimiento de agua de calidad**

Según el artículo 19.1º del Estatuto de Autonomía de Aragón «los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el equilibrio territorial de Aragón».

Nótese que este derecho se reconoce únicamente «a los aragoneses», a diferencia de otros derechos del Título I cuya titularidad corresponde «a todas las personas», como las prestaciones sociales (art. 12.2), la salud y la seguridad (17.1) o el medio ambiente adecuado (art. 18.1). Según el artículo 4.1 del Estatuto, gozan de la condición política de aragoneses los españoles que tengan vecindad administrativa en Aragón o cumplan los requisitos legales que se puedan establecer. Se ha dicho que la alusión a los aragoneses en este precepto estatutario tiene una «clara carga simbólica»<sup>16</sup> y que parece recoger «el espíritu del Pacto del Agua de 1992»<sup>17</sup>.

---

formación dialéctica de las declaraciones estatutarias de derechos, convirtiéndolas en meros criterios objetivos o directrices para el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos autonómicos, transformación que a su juicio no era necesario realizar para salvar su constitucionalidad y que, sin embargo, conlleva una privación de la plena eficacia de estos derechos declarados por el legislador estatutario así como de su propia condición de derechos subjetivos *strictu sensu*.

15 En expresión de CORCOY DE FEBRER, B.: *op. cit.* p. 103.

16 MARQUESÁN DÍEZ, E.: *op. cit.* p. 64.

17 Aunque no faltan voces críticas que lo tildan de mera acumulación de conceptos o ideas de moda o biensonantes, un precepto muy retórico y de escaso contenido normativo identificable, como MOREU BALLONGA, J. L.: «Aguas», ob. col. BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, 2010, pp. 1361-1418.

Un sector doctrinal califica este derecho como un derecho colectivo y no individual, reivindicación política del pueblo aragonés consistente a la aspiración a que sea defendido el entorno ambiental que vincula sus condiciones de vida, su cultura y su identidad, ante la posibilidad de que se prive a los aragoneses del abastecimiento de agua en provecho de otros territorios<sup>18</sup>.

A mi juicio, resulta sorprendente y contradictorio que el Estatuto de Autonomía recogiera este derecho al agua de los aragoneses si recordamos los argumentos que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón había esgrimido en su recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17.1º del Estatuto valenciano. Este recurso fue resuelto por la STC 247/2007, con cinco votos particulares en contra, confirmando el encaje constitucional del artículo 17.1º del Estatuto valenciano y ampliando el ámbito del contenido lícito de los estatutos de autonomía<sup>19</sup>. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ya apuntaba que estos pretendidos «derechos» reconocidos en los Estatutos no son tales porque pertenecen al ámbito de los mandatos, objetivos y orientaciones a los poderes públicos (STC 247/2007 y 31/2010).

El Gobierno de la Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad, precisamente, contra el artículo 19 del Estatuto de Autonomía, que fue desestimado por STC 110/2011. El Tribunal Constitucional confirma que el artículo 19.1 del EAAr encuentra anclaje en las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas (art. 72 EAAr), que no se limitan a las que se proyecten sobre el río Ebro, sino que se extienden a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas. Siendo ello así, ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que

---

18 En este sentido, BARDAVÍO DOMÍNGUEZ, P.: *op. cit.* pp. 49-50.

19 Muy crítico FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson Civitas, 2008, pp. 128-145.

correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE).

En resumen, el Tribunal Constitucional ratifica que el artículo 19.1 EAAR, en tanto que dirigido a los poderes públicos aragoneses, no conlleva infracción del artículo 147.2 CE, pues tiene su cobertura en las competencias asumidas por el Estatuto. Nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con competencias asumidas por el propio Estatuto de Autonomía y que no conlleva ningún privilegio para la Comunidad Autónoma de Aragón al someterse expresamente al «marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso». Se trata, en definitiva, de un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos (FJ. 5).

## **2. Apartado segundo del artículo 19 EAAR: fijación de caudales ambientales**

El artículo 19.2 EAAR establece que «los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados».

Es evidente que, según el marco constitucional, la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia estatal según el artículo 149.1.22 de la Constitución. Pero, dicho esto, el Tribunal Constitucional confirma que no menoscaba la competencia estatal que la Comunidad Autónoma de Aragón tenga la potestad de fijación de los caudales ambientales en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, es decir, «cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio» como dispone el artículo 72 del EAAR.

El Tribunal Constitucional desestima la impugnación de este apartado 2 del artículo 19 del EAAR. porque considera que la fijación de estos «caudales ambientales apropiados» no menoscaba la competencia estatal del

artículo 149.1.22 CE, ya que la competencia autonómica se limita a una mera «participación» en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el artículo 149.1.22 CE. La sentencia señala que la participación de las comunidades autónomas deja a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado. En conclusión, será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos (FJ. 7).

### **3. Apartado tercero del artículo 19 EAAR: derecho a evitar trasvases**

Según el artículo 19.3 del EAAR, «corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

La STC 110/2011 recuerda que este precepto, como en general el artículo 19 EAAR, no es un derecho fundamental, sino que establece una mera «pauta directiva» dirigida a los poderes públicos. Y, para el Tribunal Constitucional, no contraviene la competencia estatal *ex*. artículo 149.1.22 de la Constitución que incluye la regulación de los trasvases (FJ. 9).

## **IV. LA RESERVA HÍDRICA DE ARAGÓN**

No se puede entender el alcance de los derechos estatutarios relativos al agua sin un análisis de la disposición adicional 5ª del EAAR.

Según esta disposición adicional 5ª «la planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón

de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hms<sup>3</sup>».

Antes de examinar la disposición adicional quinta EAAR, recordemos que el origen de esta cantidad de los 6.550 hms<sup>3</sup> se sitúa en el Pacto del Agua aprobado por resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 y que fue incorporada en 1999 a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro. La Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, insistía en garantizar «una reserva global de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de la Comunidad Autónoma de Aragón». Posteriormente, el Plan Hidrológico Nacional, reformado por Ley 11/2005, añadió una nueva disposición adicional que parecía elevar a rango legal aquella reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup> al reconocer que la Comunidad Autónoma de Aragón «dispondrá de una reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992».

Algún autor insinúa que esta regulación resulta confusa, porque se habla a la vez de respeto a los 6.550 hms<sup>3</sup> anuales de agua para Aragón mientras el plan hidrológico reconocía solo una «reserva suficiente» para las «necesidades presentes y futuras de su territorio», resultando la disposición final 5<sup>a</sup> del Estatuto una fórmula desvaída y nada imperativa<sup>20</sup>.

El Tribunal Constitucional consideró que no cabe reproche de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 5<sup>a</sup> del EAAR, ya que no resulta limitativa ni vinculante para las competencias del Estado, aunque impuso una interpretación conforme (STC 110/2011, FJ. 17).

En efecto, el Tribunal Constitucional parte de que la regulación atinente a la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado *ex art.* 149.1.22 CE, de manera que resultaría inconstitucional la determinación unilateral por el legislador autonómico de dichos caudales. Es claro que, con igual fundamento en la superioridad de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía, éstos no podrán contener prescripciones normativas sobre los caudales hídricos que vulneren o condicionen la competencia exclusiva del Estado, aunque éste

---

20 MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, p. 1390.

pueda instrumentar las medidas de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas que se estimen necesarias.

El tenor literal de la disposición adicional quinta EAAr revela que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que imponga el Estatuto al legislador estatal, ya que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete las reservas de agua de la cuenca del Ebro, «considerando» la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión *considerando*, es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo. Téngase en cuenta que el art. 72.2 EAAr no atribuye a los poderes públicos autonómicos más función que la de «participar» en la fijación del caudal ecológico, de acuerdo con el artículo 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan.

A juicio del Tribunal Constitucional, la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado, cuya competencia exclusiva *ex art.* 149.1.22 no podría ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía y que puede determinar con plena libertad la fijación de los caudales de agua apropiados en cada momento.

Así interpretada la disposición adicional quinta EAAr no resulta inconstitucional como se refleja en el fallo de la STC 110/2011 (FJ. 17).

Sin embargo, un sector doctrinal considera que con ello se trocea la unidad de gestión de una cuenca intercomunitaria como la del Ebro y que este precepto se debería haber declarado contrario a la Constitución<sup>21</sup>.

Posteriormente, la STC 116/2017 resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, anulando y

---

21 Muy críticos FANLO LORAS, A.: *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007, pp. 334-335; y MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, pp. 1391-1392.

declarando inconstitucionales los preceptos de aquella ley que regulaban la reserva hídrica.

Esta sentencia condensa la fuerte carga ideológica que tiene la regulación del agua para la Comunidad Autónoma de Aragón, cuando el Tribunal Constitucional minimiza las contradicciones internas de la argumentación del Gobierno del Estado al impugnar la Ley 10/2014 con tesis contrarias a las que manifestó en su día en sus alegaciones al recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra el Estatuto de Autonomía de Aragón (STC 116/2017, FJ. 3).

Y es que la Ley 10/2014 contenía provisiones relativas a la gestión de la famosa reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup> en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Aragón. En su STC 116/2017, el Tribunal Constitucional tiene ocasión de matizar, acotar y limitar las competencias de gestión de la reserva hídrica prevista en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

La STC 116/2017 anula la propia definición de la reserva hídrica que contenía el artículo 4 a) de la Ley 10/2014, como «aprovechamiento hídrico de una cuenca intercomunitaria reservado por el Estatuto de Autonomía y la planificación hidrológica estatal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el fin de desarrollar políticas autonómicas de gestión y uso del agua en su territorio, para uso exclusivo de los aragoneses». Según el Tribunal Constitucional, su calificación como «aprovechamiento hídrico de una cuenca intercomunitaria» afecta a la gestión que corresponde al Estado, en contra del artículo 72.2 del EAAr que solo contempla la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de los mecanismos y sistemas previstos por el legislador estatal. Por eso, el precepto incurre en un exceso competencial contrario a la Constitución.

## V. EL SESGO ANTI-TRASVASES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Empleo el término «sesgo» en su acepción de «curso o rumbo que toma un negocio» para exponer los mandatos que el Estatuto de Autonomía de Aragón dirige a los poderes públicos aragoneses para evitar las transferencias entre cuencas, es decir, en contra de los trasvases.

En primer lugar, el citado artículo 19.3º del EAAr, que como se ha dicho, incorpora esa obligación de los poderes públicos aragoneses de «velar para evitar» tales trasvases intercuenas. En desarrollo de este precepto, la Ley de Aguas y Ríos de Aragón de 2014 confirma que «los aragoneses tienen derecho a exigir a los poderes públicos la oposición a las transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma de Aragón que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones de aragoneses presentes y futuras» (art. 11). Un sector crítico de la doctrina alertaba sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 19.3º del EAAr, que fue rechazada por el Tribunal Constitucional, pero también sobre su falta de *elegantia iuris* y su irrelevancia<sup>22</sup>.

En segundo lugar, el artículo 72.3º del EAAr establece que «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

El Plan Hidrológico Nacional incluía la emisión de informe previo no vinculante de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ejecute una obra hidráulica de interés general. De allí se incorporó a la reforma de 2007 del Estatuto aragonés, aunque sin especificar que el informe previo tendría que ser «no vinculante», y extendiéndola hasta los trasvases, lo que de nuevo ha generado una acalorada discusión doctrinal<sup>23</sup>, zanjada finalmente por el Tribunal Constitucional a favor del precepto aragonés.

---

22 No se debe dejar de explicar que el precepto ordena algo que se sabe, por experiencia histórica, que es imposible que ocurra en la práctica cuando los poderes públicos aragoneses estén detentados por los mismos partidos políticos nacionales que quieran llevar adelante el trasvase correspondiente. Ni el PSOE aragonés ni el PP aragonés se van a rebelar, llegado el caso, contra sus respectivas direcciones nacionales. MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, p. 1394.

23 FANLO LORAS, A.: *op. cit.*, pp. 346-347, considera que este informe sería inconstitucional porque no recae sobre competencias concurrentes, con fundamento en la jurisprudencia constitucional.



El Tribunal constitucional afirma que la emisión de informes preceptivos por parte de las comunidades autónomas en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, es una técnica adecuada para los supuestos de concurrencia de competencias. Es claro que los trasvases entre cuencas constituyen un supuesto de concurrencia de competencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, en el mismo soporte físico, toda vez que sobre el agua de las diferentes cuencas confluyen, además de las competencias específicas, otras diferentes (agricultura, ganadería, pesca fluvial, ocio, ordenación del territorio o medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe previsto constituye un razonable mecanismo de colaboración entre la comunidad autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias. El informe de la Comunidad Autónoma de Aragón carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada (STC 110/2011, FJ. 15).

Por esa razón, como se ha indicado ya, la STC 116/2017 anuló el precepto de la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, que pretendió imponer un informe preceptivo y «determinante».

## VI. LA FALLIDA PRETENSIÓN DE DECLARAR EL AGUA COMO *PATRIMONIO COMÚN DE ARAGÓN*

La última polémica que afecta a la posición estatutaria sobre el agua tiene que ver con su declaración como «patrimonio común de Aragón». En efecto, la Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, estableció que «el agua constituye un patrimonio común de Aragón, cuyo acceso se garantiza conforme al Estatuto de Autonomía. Además, y con el objetivo de garantizar este acceso, Aragón refuerza la protección del agua como patrimonio común, descartando que pueda convertirse en un objeto apto para el tráfico mercantil y estableciendo un horizonte de recuperación de su gestión directa por parte de las instituciones aragonesas» (artículo 31).

Aunque la parte expositiva de la Ley 8/2018 no mencionaba exactamente esta declaración relativa al agua, sí se hacía eco de la necesidad de «dar

un nuevo impulso al proceso de construcción de nuestro autogobierno, a fin de que Aragón, mediante la actualización de los derechos históricos de su pueblo, amparados y respetados por la Constitución, acceda al máximo nivel de autogobierno» y justificaba que «el objetivo de una ley de actualización de los derechos históricos es tratar de afirmar y proteger la identidad aragonesa». Una nueva conexión del agua como elemento identitario de Aragón al que ya nos hemos referido en este trabajo.

El artículo 31 y otros preceptos de esta ley fueron impugnados por los diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso al considerar que dicho precepto vulneraba el artículo 149.1, 22 y 23 de la Constitución porque recogía una atribución competencial sobre el agua en términos de exclusividad futura. En su STC 158/2019, el Tribunal Constitucional dio la razón a los recurrentes, estimó el recurso de inconstitucionalidad y declaró inconstitucional el artículo 31 de la Ley 8/2018 y, con ello, la calificación del agua como «patrimonio común de Aragón».

Según el Tribunal Constitucional, el artículo 31 desconoce que todas las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables forman parte del dominio público estatal. El artículo 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar qué bienes pueden ser incluidos en el dominio público por el legislador estatal. Tratándose el agua del demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la legislación de aguas le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, competencias a las que no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen.

El Tribunal Constitucional recuerda que el derecho de acceso al agua reconocido en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón no puede alcanzar al conjunto de las aguas que se consideran «patrimonio común», sino únicamente a las aguas superficiales intracomunitarias y a

las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras, y vincula únicamente a los poderes públicos aragoneses de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro solo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal.

En relación con el inciso final que establecía un «horizonte de recuperación» de la gestión directa del agua como patrimonio común por parte de las instituciones aragonesas, el Tribunal Constitucional considera que traspasa los límites fijados para el legislador autonómico y que no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial. La relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, concluyendo que no es posible que una comunidad autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica del artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma (STC 158/2019, FJ. 7).