

OBSERVACIONES ACERCA DE LA COMPETENCIA ESTATUTARIA DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL DUERO

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ

1. El nuevo Estatuto de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), que forma parte de la denominada nueva generación estatutaria producida en estos últimos años, es, en efecto, uno de los que han ampliado sus competencias sobre aguas, al menos aparentemente, mediante la inclusión de nuevas atribuciones competenciales específicas al respecto. Así se desprende de la dedicación de todo un artículo, el 75, a las *competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad*. Lo más destacable de él es precisamente la atribución competencial explícita que se hace a la Comunidad Autónoma sobre las aguas del gran río Duero: «Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad 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».

2. Hace quince años, en 1993, en un contexto jurídico-autonómico muy distinto del actual (el proceso autonómico comenzaba a moverse de nuevo en ejecución de los Pactos de 1992), evacuamos un dictamen sobre las competencias de Castilla y León en materia de aguas, instado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de aquella Comunidad. No nos parece exagerado afirmar, para justificar en parte la presente intervención, que aquel estudio ha contribuido a formar un consenso de las fuerzas políticas de aquella región en torno a la reivindicación de lo que ha acabado tomando forma en el citado artículo 75 del nuevo Estatuto de Autonomía. Sostuvimos entonces incluso que las competencias sobre las aguas del Duero que ahora se determinan del modo explícito que acaba de mencionarse, podían entenderse ya asignadas a Castilla y León en régimen de descentralización y no de plena autonomía por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y que pasarían a serlo de plena autonomía con la reforma estatutaria que se

aprobó en 1994 y por entonces se gestaba. Era una conclusión que resultaba de la interpretación de la formulación de las atribuciones competenciales introducidas entonces en materia de aguas (1). La novedad del nuevo Estatuto de 2007, a nuestro entender, no es, pues, en rigor, la atribución competencial, sino la mención explícita del Duero y la forma en que ahora se expresa lo que antes venía a decirse de distinto modo.

3. Querría destacar que la atribución competencial de que tratamos respeta, a nuestro juicio, y cumple escrupulosamente la Constitución, sin necesidad de aceptar hipótesis alguna de supuestas mutaciones constitucionales, y respeta por ello, incluso en su dicción literal, las competencias que la Constitución —llena de buen sentido— reserva al Estado («Las competencias (...) se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica», dice el apartado 3 del artículo 75). No invade competencia alguna que corresponda constitucionalmente al Estado o a otros sujetos públicos. Hay incluso una previsión en el apartado 5 del mismo artículo que evidencia la voluntad estatutaria de respetar plenamente la competencia del Estado para tomar cualquier «decisión que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad», asumiendo con ello el Estatuto, implícitamente, sin vacilación alguna que las aguas son, por razonable y tradicional calificación legal, de dominio público estatal, ostentando, en consecuencia, el Estado sobre todas ellas una superior potestad en aras de la solidaridad nacional inseparable de la unidad garantizada por la Constitución. La propia atribución competencial que comenzábamos recordando deja, en cualquier caso, en manos del Estado la potestad legislativa básica en la materia.

Es verdad que el apartado 4, reproduciendo literalmente el texto contenido en el Estatuto anterior, tras la reforma de 1999, asigna a la Comunidad Autónoma una competencia que llama exclusiva, «cuando las aguas discurren

(1) El artículo 26.1 del primitivo Estatuto de 1983 de Castilla y León atribuía a esta Comunidad Autónoma como competencia «exclusiva» («sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución»), la relativa a la que figuraba como materia 7ª: «Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad». La reforma estatutaria de 1994 (Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo), llevando al Estatuto lo que ya había transferido de otra manera la Ley Orgánica 9/1992, añadió a la delimitación de esa materia nada menos que lo siguiente: «Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad». Así pasó más tarde la definición de esta competencia al artículo 32.1.6º del mismo Estatuto tras la amplia reforma de 1999 (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), con una mención adicional específica nueva a las aguas subterráneas, además de traerse entonces a esta materia las aguas minerales y termales que figuraban en la redacción original del Estatuto como materia diferente.

íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos». Pero es evidente que esa calificación de esta competencia como «exclusiva» incurre en el poco laudable nominalismo que se ha hecho lamentablemente tradicional en todos los Estatutos de Autonomía, aunque lo que importe realmente sea cómo haya de interpretarse, lo que, en modo alguno, podrá hacerse en términos de asignación de todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre esa parcela material, que viene a ser en realidad la misma a que se refiere, con su nueva redacción, el apartado 1 del mismo precepto. Estarán más que justificadas las críticas de técnica legislativa que puedan hacerse aquí, pero no me parece dudoso el real alcance de las competencias asignadas, claramente explicitado, insistimos, en los apartados 1 y 3.

4. Para entender lo justificado de esta atribución competencial y que en modo alguno trata de quebrar los criterios de la Constitución y de una buena administración sobre las aguas, y menos aún minar la unidad solidaria de España en torno a este recurso esencial ni perjudicar en nada a las Comunidades Autónomas circundantes, conviene recordar que, en efecto, el río Duero y su red de afluentes constituyen el elemento geográfico más determinante de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aunque su territorio se complementa con espacios pertenecientes a las cuencas de otros grandes ríos peninsulares, como, destacadamente, el Ebro, en la zona nordeste de la región, el Tajo —a través de algunos de sus afluentes, en el suroeste principalmente—, y el Miño, a través del Sil, en el noroeste (la comarca del Bierzo). Un simple vistazo al mapa de la región evidencia que su territorio tiene como eje nítido, trazado de este a oeste, hasta la frontera con Portugal, el curso del río Duero.

Es verdad que la totalidad española de la cuenca geográfica del Duero comprende también territorios del sur de Galicia, de la provincia de Orense, cuyas aguas afluyen al Duero ya por el territorio portugués (2). Pero se trata de territorios netamente separados hidrográficamente, por alturas montañosas importantes, de toda la inmensa mayor parte de la cuenca española, que es la abarcada por Castilla y León (3). Las aguas que llegan al Duero procedentes de Galicia admiten una gestión unitaria española plenamente independiente de la parte de la cuenca radicada en Castilla y León, y, al ser

(2) Esos territorios gallegos comprenden 1.126 km², lo que representa un 1,42% del total del territorio español en la cuenca completa del Duero.

(3) De los 94.193 km² de la superficie total de Castilla y León, forman parte de esta cuenca 77.626 km², es decir, el 82,41% de su territorio.

corrientes de agua que discurren exclusivamente por una sola Comunidad Autónoma hasta penetrar en Portugal, perfectamente puede corresponder su gestión y su formación subordinada a Galicia. Forman parte de la cuenca del Duero en una consideración de ésta estrictamente geográfica y comprensiva de todas las aguas que la integran en España y Portugal, pero, a efectos del Derecho español puede decirse que en realidad no son aguas del Duero, su gestión no está relacionada directamente con la de las aguas españolas que llegan a Portugal por el mismo Duero. Los principios de gestión unitaria requerirán la unidad de gestión en cuanto a éstas últimas pero se cumplen de hecho igualmente con la gestión unitaria separada de las aguas de Galicia que van al Duero ya portugués. Todo ello con independencia de que esos mismos principios requieran una coordinación internacional entre Portugal y España en la que ésta habrá de integrar tanto lo relativo a la cuenca hasta la entrada del río Duero en Portugal como lo referente a las aguas que descienden de Galicia hacia el norte de Portugal con destino al Duero ya portugués.

Ayuda a entender lo que estamos diciendo tener en cuenta la realidad geográfica e hidráulica del Duero en su paso de España a Portugal. Tras trazar el mismo río la frontera entre los dos países a lo largo de un centenar de kilómetros de auténtico cañón de norte a sur —que es zona (Las Arribes) intensamente regulada por acuerdos entre ambos Estados a efectos de su aprovechamiento hidroeléctrico principalmente—, hace un brusco giro hacia el oeste, justo allí donde recibe las caudalosas aguas del río Águeda, para, recibidas éstas, internarse ya en el territorio de Portugal. Es ese punto realmente la salida de un gran embudo que traspasa las aguas procedentes de la mayor parte de Castilla y León a Portugal.

El 99,74% del territorio del que proceden las aguas que allí se entregan al país vecino está formado por los 77.676 km² que conforman la cuenca del Duero en Castilla y León. Hay sí pequeñas porciones territoriales de Comunidades Autónomas colindantes que también forman parte de la cuenca y que aportan, por tanto, también la correspondiente proporción de tales aguas, pero en total no llegan ni al 0,26% del total de este territorio. La porción territorial más importante se encuentra en Cantabria, en tierras que en otros tiempos dependieron de la ciudad, hoy zamorana, de Toro, y supone un 0,113% (88 km²); luego estarían Castilla-La Mancha con un 0,057% (45 km/s), Extremadura, con un 0,044 (35 km/s), La Rioja, con un 0,024 (19 km/s) y Madrid, con un 0,016 (13 km²).

Hasta ahora se ha justificado la asignación de las competencias de regulación y administración de toda la cuenca del Duero al Estado en el hecho indiscutible de que una parte de sus aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, lo que haría entrar el supuesto en la reserva competencial

que hace al Estado el artículo 149.1.22^a de la Constitución si la noción de «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» se identifica con la integridad de las aguas de cada completa cuenca hidrográfica. Pero, aparte de que no son conceptos iguales, el hecho cierto es que no hay ninguna otra gran cuenca española tan masivamente propia del territorio de una Comunidad Autónoma como la del Duero con respecto a Castilla y León, ni tan susceptible de mantenerse su unidad de gestión atribuyéndose las correspondientes competencias a esta Comunidad Autónoma. No es difícil diferenciar el volumen (superior al 99%) de las aguas que discurren en la cuenca del Duero, antes de que éste entre en Portugal, exclusivamente por Castilla y León y los volúmenes —realmente mínimos— de las que, en cambio, discurren además por otra Comunidad, y nada impide técnicamente, entonces, asignar, como permite la Constitución, las competencias sobre la casi totalidad de dichas aguas a Castilla y León.

Summum ius, summa iniuria. Parece a todas luces desproporcionado negar el carácter casi exclusivamente castellano-leonés de la Cuenca española del Duero. La cuestión de su atribución a la Comunidad Autónoma puede entenderse implícita en los principios del reparto competencial que latan en el artículo 149.1 de la Constitución, interpretados de manera razonable. Su efectividad no debería depender sino de la posibilidad de articular técnicamente tal reparto competencial de modo que se respeten todos los derechos implicados, reconociendo en su real importancia las porciones de territorio y de agua que, no integradas en Castilla y León, han de ser administradas hidráulicamente bajo el principio de unidad de cuenca que la lógica y la legalidad reclaman.

5. Ya en el dictamen de 1993 proponíamos una solución técnico-jurídica bien al alcance de la mano para complementar las funciones estatutarias de Castilla y León sobre el 99,74% del territorio abarcado por las aguas de la cuenca del Duero que penetran en Portugal por este río principal. Estas funciones que ahora le asigna el artículo 75 del Estatuto sobre las aguas que discurren exclusivamente por ese territorio antes de entrar en Portugal, deberían en efecto complementarse con las que habría de delegar en su favor el Estado, en uso de la posibilidad prevista en el artículo 150.2 de la Constitución (y si fuera necesario, mediante el inédito recurso a una ley marco del 150.1), para que Castilla y León las ejerciera sobre las aguas que discurren por ese mismo territorio suyo pero procedentes de aquel otro menor del 0,26% del total de la cuenca, situado en Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Madrid, constituyendo por tanto aguas intercomunitarias que discurren por Castilla y León.

Habría que resolver aún, no obstante, la cuestión de la administración hidráulica de ese 0,26% del territorio de la cuenca del Duero repartido del

modo que ya indicamos entre esas cinco Comunidades Autónomas limítrofes, y de la que hoy se ocupa la Confederación Hidrográfica del Duero, que es del Estado, aunque con cierta participación orgánica de representantes autonómicos.

En el citado dictamen proponíamos diversas soluciones posibles, pero quizás la mejor sería que el Estado delegase igualmente sus competencias en esas Comunidades condicionando el ejercicio de esas competencias a procedimientos que exigiesen la coordinación, colaboración y cooperación con la Comunidad de Castilla y León —con la autoridad hidráulica que en ésta habría de constituirse. La Administración en cada caso actuante habría de contar, por ejemplo, con el previo informe favorable de la de Castilla y León, que de no producirse dentro de cierto plazo, obligaría a poner la decisión en manos del Estado. Las relaciones entre las diversas Comunidades Autónomas habrían de ser debidamente regladas para agilizar la solución de las contadas cuestiones que habría que resolver, y siempre estarían las técnicas de intervención y control del Estado delegante para asegurar que el sistema funcionase.

6. Por supuesto, el Estado seguiría ejerciendo la plenitud de las competencias que le corresponden constitucionalmente para las relaciones con Portugal derivadas de la condición internacional del Duero y de su cuenca, pero esto no plantea especiales dificultades técnicas, aunque requiera disponer la pertinente regulación procedimental e incluso, quizás, de participación orgánica para facilitar la cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León al respecto.

7. No necesito alargarme más. Mi intención con esta Comunicación era solamente mostrar el fundamento, sentido y espíritu del empeño que ha tenido la Comunidad Autónoma de Castilla y León en obtener las competencias sobre el Duero que explícitamente le atribuye el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007. Pienso que sin brizna de insolidaridad nacional ni de debilitamiento del Estado, sino con limpio propósito de tratar de mejorar la gestión del agua, de sus receptáculos y cauces naturales y de todo el territorio en su relevancia hidráulica, en más intensa armonía con las necesidades de un desarrollo económico sostenible de la región, solidariamente atento a la vez al de toda España, al peninsular y al europeo. Pudiendo aplicar a ese objetivo las estructuras democráticas propias de la región y encauzando así a su través de manera más directa y neta las legítimas aspiraciones de su población, en un marco que asegurará siempre la adecuada atención a las necesidades y compromisos de toda la colectividad nacional.

Permítaseme para concluir remitir al estudio que sobre esta innovación del Estatuto de Castilla y León de 2007 ha sido elaborado por la profesora Isabel Caro-Patón, colaboradora ya en aquel dictamen de hace década y

media y protagonista señalada ahora, en el plano técnico-jurídico, de parte importante del artículo 75 relativo a la cuestión del nuevo Estatuto (4), en cuya redacción, por cierto, este comunicante no ha tenido la menor intervención. Podrán encontrarse allí algunos de los argumentos jurídicos que —prestando toda nuestra atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los antecedentes de la elaboración del texto constitucional y los pronunciamientos de la doctrina— elaboramos o tuvimos en cuenta en el dictamen de 1993, junto a tantas otras certeras consideraciones de la autora.

(4) Isabel CARO-PATÓN CARMONA, «Agua y Cuenca del Duero», capítulo 16 de la obra colectiva *Derecho público de Castilla y León*, Lex-Nova, Valladolid 2008, pp. 1057-1087. En este estudio podrán confrontarse los datos de superficies proporcionados en el texto de la Comunicación, que proceden del dictamen citado, de 1993. Hay alguna pequeña diferencia insignificante, debida, sin duda, a alguna divergencia muy menor en las fuentes.

