

Los derechos de los aragoneses en relación con el agua

Paula BARDAVÍO DOMÍNGUEZ

SUMARIO: I. DECLARACIONES DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN: 1. Polémica en la doctrina constitucionalista sobre si es un posible contenido estatutario y la resolución de la cuestión por el TC mediante su sentencia 247/2007, de 12 de diciembre. 2. Los derechos recogidos en las cartas o declaraciones estatutarias: características y garantías de los mismos en los propios textos estatutarios. 3. Estatuto de Autonomía de Aragón. – II. EL ARTÍCULO 19 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN, DE LOS DERECHOS EN RELACIÓN CON EL AGUA: 1. Derecho individual o derecho colectivo. 2. Garantías del derecho al agua de los aragoneses: a) Poderes públicos aragoneses. b) El Estado. – III. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA POR CUESTIONES RELACIONADAS CON EL AGUA.

I. DECLARACIONES DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN

1. Polémica en la doctrina constitucionalista sobre si es un posible contenido estatutario y la resolución de la cuestión por el Tribunal Constitucional mediante su sentencia 247/2007, de 12 de diciembre

En la actualidad estamos asistiendo a un nuevo proceso de reforma estatutaria, en el que ya han sido reformados seis Estatutos de Autonomía (Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla-León), constituyendo, excepto en el caso valenciano, más que una mera revisión de los Estatutos la aprobación de uno nuevo, a la vista de la magnitud e importancia de tales reformas.

Y precisamente una de las novedades más importantes y controvertidas de estos nuevos Estatutos de Autonomía, es que todos ellos recogen catálogos, declaraciones o cartas de derechos y deberes y principios rectores, lo cual ha dado lugar a un intenso debate en la doctrina constitucionalista española acerca de si este nuevo contenido estatutario es o no adecuado a nuestra Constitución, de tal manera que, para realizar un estudio sobre los derechos de los

aragoneses en relación con el agua proclamados en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, es preciso comenzar analizando tal fenómeno.

El sector de la doctrina que sostiene que estas declaraciones no son un contenido posible ha ofrecido diversos argumentos para apoyar su tesis, los cuales han sido rebatidos con igual número de fundamentos por la posición doctrinal contraria.

Así, se ha dicho por un lado, que la opción del legislador estatuyente de incluir estos catálogos es contraria a la Constitución porque lesiona la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en el territorio nacional, tal y como establece el artículo 139.1. Asimismo consideran que vulnera el art. 149.1.1^a de la Carta Magna.

Frente a estos argumentos, quienes sostienen la tesis contraria han señalado, como hace Marc Carrillo, que la jurisprudencia constitucional estableció en relación con el alcance competencial del art. 139.1 que no es una norma atributiva de competencias y que es un precepto informador de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, sin que la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio pueda entenderse de forma monolítica, pues esta igualdad no impone que todas las CCAA dispongan de las mismas competencias ni menos aún que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos.

Este mismo autor señala que el Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido del art. 149.1.1^a, señalando que las condiciones básicas que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, además de que no significa uniformidad, sino que ha de ser compatible con la diversidad, hacen referencia a un contenido primario, por lo que a la luz de esta jurisprudencia constitucional, la igualdad a que se refiere el título horizontal del art. 149.1.1^a no puede ser absoluta, de manera que las CCAA no están excluidas del poder de regulación sobre los derechos y deberes fundamentales.

También ha señalado la doctrina contraria a la admisión de estas Cartas estatutarias que no son un contenido posible de los Estatutos de Autonomía ex art. 147.2 de la Constitución. Así, L. M.^a Díez Picazo ha señalado que los Estatutos “son un tipo de norma con un contenido constitucionalmente tasado o predeterminado”, por lo que no pueden regular materias distintas a las constitucionalmente previstas, no incluyéndose entre estas materias los catálogos de derechos.

En contra de este argumento se han ofrecido otros, como el de Marc Carrillo que señala que el contenido del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede ser diverso pues si bien hay un contenido mínimo imprescindible y necesario ex art. 147.2 CE, pueden también

tener un contenido adicional, siempre que dicho contenido presente una relación de conexión suficiente con el contenido preceptivamente exigido por la CE o en la medida en que su inclusión sea una definición o una modulación más precisa del contenido del derecho a la autonomía; como es el caso de los derechos estatutarios que concebidos como objetivos de actuación y límites a la acción de los poderes públicos, se sujetan exclusivamente a las competencias que el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad Autónoma, de manera que la relación entre competencias y derechos estatutarios permite definir el ámbito del autogobierno. También señala este autor, y el resto de la doctrina que sigue esta tesis, que no se acierta a ver la diferencia constitucionalmente relevante entre declarar derechos en la Ley (como así ha sido hasta ahora) o en el Estatuto, pues el instrumento normativo utilizado, en el marco de las competencias asumidas, para concretar derechos no puede ser un motivo determinante de vicio de inconstitucionalidad.

Como contra-argumento a ello, Diez Picazo ha señalado que razonando así, todo termina por ser competencia, no sólo las materias y funciones que alguien tiene atribuidas sino también el órgano encargado de ejercerlas, el procedimiento idóneo para ello, etc., de manera que “esta visión omnicompetencial” priva del significado técnico-jurídico preciso al concepto de competencia.

Finalmente, algunos autores defienden que existe una reserva de esta materia a la Constitución. Frente a ello se ha dicho que la reserva debe limitarse a los derechos concebidos como fundamentales, lo que no impide que el Estatuto pueda reconocer otros tipos de derechos, que no serán derechos fundamentales, porque ni siquiera los propios estatutos pretenden que lo sean como lo demuestra el hecho de que tales derechos sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos y que expresamente señalan todos los Estatutos aprobados que contienen declaraciones de derechos, que los mismos no pueden aplicarse o interpretarse de forma que reduzcan o limiten los derechos fundamentales. O como afirma Francisco Caamaño, los derechos constitucionales son fundamentales porque la Constitución los reserva y no porque estén reservados a la Constitución, por lo que no existiendo unos derechos reservados a la Constitución, lo que existen son unos derechos que al haber sido reservados por el legislador constituyente, gozan de un estatus jurídico especial que les permite poseer la fuerza jurídica de la Constitución, exigiendo la Carta Magna que allí donde estén (ley, reglamento, ordenanza municipal...), su presencia sea *secundum constitutionem*.

Pues bien, dicho debate jurídico ha venido a ser resuelto por quien es el máxime intérprete de la Constitución y único a quien corresponde afirmar la inconstitucionalidad de una norma, ésto es, el Tribunal Constitucional a través de la reciente sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288/2006, interpuesto por el Gobierno de la

Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1, sentencia que, además de desestimar el recurso de inconstitucionalidad, viene a zanjar el polémico debate que se había suscitado, dado que una de las cuestiones planteadas en el citado recurso de inconstitucionalidad, era la adecuación constitucional de las declaraciones estatutarias de derechos, de forma que, una vez más, el Tribunal Constitucional viene a ostentar, una intervención decisiva en la construcción del modelo de Estado.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, ha declarado en la importante sentencia citada, que las declaraciones de derechos y deberes de los ciudadanos son un posible contenido estatutario, habiéndose analizado en la misma, los diversos argumentos que habían sido esgrimidos por parte de la doctrina constitucionalista para sostener la inconstitucionalidad de las cartas o declaraciones de derechos estatutarios, para concluir el rechazo de los mismos.

La STC 247/2007, de 12 de diciembre, tras examinar de forma detallada los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado y la posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes, en el que el Tribunal Constitucional lleva a cabo una actualización de su propia doctrina sobre nuestro modelo de estado autonómico y descentralizado, realiza un análisis del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía.

Como anteriormente decíamos, parte de la doctrina había sostenido que los Estatutos de Autonomía son, tanto en su origen, como en cualquier posible reforma, un tipo de norma con un contenido constitucionalmente tasado o predeterminado sin que puedan regular materias distintas a las constitucionalmente previstas.

Pues bien, del citado análisis, el Tribunal Constitucional (F.J.12) deriva la conclusión de que *“el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que a su vez se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aún no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma.”*

A continuación, la sentencia que venimos estudiando procede a analizar si el principio de igualdad de los ciudadanos constituye un obstáculo insal-

vable para que los Estatutos puedan contener declaraciones de derechos, por conllevar, dichas declaraciones, la vulneración de los artículos 139.1 y 149.1.1 CE. Pues bien, afirma la sentencia que el art. 139.1 CE, no contempla, una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada, es decir, se trata de una garantía de la igualdad de todos los españoles en las posiciones jurídicas fundamentales, lo cual constituye además doctrina reiterada del Tribunal, y de otro lado, supone la igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal ex artículo 149.1 CE, tras lo cual las Comunidades Autónomas pueden establecer sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia y que, al hacerlo, determinen una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas, con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio.

Así pues, tras concluir la sentencia que el artículo 139.1 de la CE no impide al legislador autonómico la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan derechos subjetivos a los ciudadanos, a continuación se plantea si dicho precepto impide que sean los propios Estatutos de autonomía los que contengan tales declaraciones o enunciados configurados como derechos estatutarios vinculantes para los poderes públicos.

Pues bien, señala el Tribunal en el F.J. 15 de la sentencia 247/2007 que *“nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.*

En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE”).

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cual-

quiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto.

De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado”.

Por último, el Tribunal Constitucional se plantea si las declaraciones de derechos contenidas en un Estatuto de Autonomía vulneran el artículo 149.1.1^a CE para concluir que en puridad el citado artículo no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de “las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate.

A mi juicio, la sentencia del Tribunal Constitucional es criticable porque en ella se lleva a cabo una transformación 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 además, a mi entender, no era necesario realizar para salvar la constitucionalidad de las mismas y que sin embargo, produce una privación de la plena eficacia de esos derechos declarados por el legislador estatutario así como de su propia condición de derechos subjetivos stricto sensu, con independencia de que muchos de esos derechos estatutarios, a pesar de su nombre, sean más bien declaraciones de principios, formulaciones de máximas o derechos que, por falta de mayor concreción en los estatutos, se desconoce a priori, su verdadero contenido y las facultades que lo integran así como las condiciones en las que se enmarca su ejercicio o la identificación de sus titulares, lo que dificultaría su plena eficacia sin un desarrollo legislativo previo.

En realidad parece que la sentencia pretende asimilar, los derechos proclamados estatutariamente, en cuanto a eficacia y garantías, a los principios rectores de la política social y económica, establecidos en la Constitución, en su Título I, Capítulo 3º, que según el artículo 53.3 de la Carta Magna, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Pero es que el derecho que se declara estatutariamente, según mi opinión, queda constituido por su consagración genérica en el Estatuto, sin que su existencia pueda depender de la norma jurídica de desarrollo, con independencia, como decía antes, de las dificultades que en algunos casos, entrañen la indefinición de su contenido, de su titular y demás, a la hora de proceder a su justiciabilidad. En definitiva, desde mi punto de vista, no es admisible esa transformación del derecho pues se priva en gran parte, de virtualidad jurídica a dicha consagración estatutaria del derecho.

Habrà que esperar para ver si se consolida o no esta doctrina del Tribunal Constitucional en las sentencias que se dicten para resolver los restantes recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía aún pendientes.

2. Los derechos recogidos en las cartas o declaraciones estatutarias: características y garantías de los mismos en los propios textos estatutarios

El Estatuyente ha puesto atención en subrayar el encaje de estas declaraciones de derechos: a) en el marco constitucional e internacional de reconocimiento de derechos y b) en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Efectivamente, todos los Estatutos recogen disposiciones de remisión a los derechos constitucionales así como a los que se declaran o emanan de textos internacionales, con lo que el estatuyente ha dejado claro que los derechos estatutarios constituyen una ampliación del ámbito de actuación de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos así como también contienen, cláusulas de salvaguardia que impiden la interpretación, aplicación o desarrollo de las disposiciones de los títulos declarativos de derechos de forma que reduzca o limite aquéllos. El Estatuto de Autonomía de Aragón establece tales disposiciones en su artículo 6, apartados primero y segundo respectivamente.

Y por otro lado, los propios Estatutos de Autonomía, encuadran estos catálogos en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Así lo hacen el Estatuto de Autonomía de Aragón, con una fórmula similar a la empleada por los otros Estatutos, en su artículo 6.3 (Título Preliminar), al señalar *“los derech-*

so y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”.

Pues bien, en este sentido, el propio Tribunal Constitucional, en la meritada sentencia ha señalado expresamente que estas declaraciones de derechos estatutarios deberán estar conectadas con una materia de competencia de la Comunidad Autónoma en cuestión, por venirle atribuida por el Estatuto.

Esta previsión en principio, además de constituir un exceso de celo del legislador estatuyente, al dejar claro que la formulación de derechos y principios se hace dentro del marco constitucional, permite determinar el verdadero alcance de los derechos estatutarios, en la medida en que los poderes públicos autonómicos sólo van a poder incidir en el ámbito subjetivo que implica el reconocimiento estatutario del derecho, actuando según las facultades que le otorga la asunción de competencias sobre esas mismas materias.

De otro lado, de consolidarse la doctrina fijada por la STC 247/07, la otra característica predicable de tales principios o derechos, es que requieren para su plena eficacia del correspondiente desarrollo del legislador autonómico, pues sólo entonces, según señala expresamente el Tribunal Constitucional, se configurarían los derechos subjetivos en sentido estricto.

En cuanto a las garantías de los derechos estatutarios, en primer lugar, el Tribunal Constitucional ha venido a señalar que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, por el legislador autonómico.

Ahora bien, estas afirmaciones del Tribunal Constitucional no permiten afirmar que estamos ante normas de valor meramente simbólico sin trascendencia jurídica alguna, pues en primer lugar, y por el mero hecho de estar contenidos, recogidos y declarados por una norma jurídica, forzosamente ha de reconocérseles eficacia normativa con vocación de ser aplicados, en última instancia, por los órganos jurisdiccionales.

Señala también el Alto Tribunal, que el Estatuto, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, puede imponerles, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio, o de modo indirecto, a través de la formulación de principios o de la declaración de derechos a favor de los particulares, tratándose, a juicio del máxime intérprete de la Constitución, en ambos casos, de mandatos, al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos.

Además de ello, todos los textos estatutarios incorporan declaraciones de vinculación de los poderes públicos autonómicos a los derechos y principios declarados en los mismos. El artículo 6.2. de nuestro Estatuto establece tal vin-

culación de los poderes públicos a los derechos constitucionales, a los proclamados por los instrumentos internacionales y a los estatutarios, señalando además que deben velar por su protección y respeto, así como promover su pleno ejercicio. También el artículo 11 apartado tercero contiene una garantía de tales derechos al señalar que “los poderes públicos aragoneses promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos”

Por otro lado, en los propios Estatutos se regulan órganos de tutela de los citados derechos, como en el caso aragonés, donde se regula la figura del Justicia de Aragón, de gran trascendencia histórica en la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los aragoneses (artículo 59 del Estatuto de Aragón). Me remito a lo dicho por Andrés Crevillén Múgica en el estudio dedicado a esta figura, contenido en este libro.

Hay algunos Estatutos que además establecen la reserva de ley para la regulación esencial y desarrollo de los principios y derechos estatutarios. El Estatuto aragonés, no lo hace de forma genérica, pero establece que no cabe que la regulación esencial de los derechos reconocidos por el Estatuto pueda ser objeto de delegación legislativa (art. 43.1) y tampoco pueden ser desarrollados por Decreto Ley (artículo 44.1)

Por otro lado, el propio Tribunal Constitucional señala que las normas declarativas de derechos serán parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas, al señalar en el Fundamento Jurídico Quinto, que *“lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto”*.

3. Estatuto de Autonomía de Aragón

Salvado pues, por el Tribunal Constitucional, el reproche de inconstitucionalidad efectuado por un amplio sector de la doctrina respecto de las cartas o declaraciones de derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, y con independencia de que el propio Tribunal pueda declarar la inconstitucionalidad o llevar a cabo alguna precisión interpretativa respecto de la regulación estatutaria de derechos concretos, como consecuencia de los diversos recursos de inconstitucionalidad aún no resueltos, interpuestos contra los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz, y el propio Estatuto aragonés, pues es precisamente el precepto estatutario que declara los derechos objeto de este estudio uno de los que han sido impugnados ante el Alto Tribunal, pasamos a analizar la declaración de derechos y deberes de los ciudadanos y los principios rectores contenida en nuestro flamante Estatuto.

Así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por L.O. 5/2007, de 20 de abril, establece su declaración de derechos y principios en el Título I bajo la rúbrica “Derechos y Principios Rectores”, que se divide a su vez en dos capítulos, el Primero de los cuales se dedica a los “Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas” y el Capítulo Segundo, a los “Principios rectores de las políticas públicas”.

Fuera de este Título existe un precepto relativo también a los derechos y libertades, el artículo 6, situado en el Título Preliminar, que analizábamos en el apartado anterior, que contiene importantes previsiones en relación con los derechos estatutarios, como hemos visto.

Volviendo al Título I, su primer precepto es el artículo 11 que señala que son titulares de estos derechos estatutarios quienes gocen de la condición política de aragonés, sin perjuicio, señala el tenor literal, de su extensión a otras personas en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes. Y así, son diversos los preceptos estatutarios que se refieren a “todas las personas”, por lo que el legislador estatuyente no quiere limitarse a reconocer esos derechos exclusivamente a quienes gocen de la condición política de aragonés, corrigiendo esa restricción inicial en la titularidad.

En cuanto a quienes gozan de la condición política de aragoneses, es el artículo cuarto del Estatuto el que señala que la tienen los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón o cumplan los requisitos que la legislación aplicable pueda establecer.

Un análisis detallado de los derechos y principios recogidos en el Estatuto excedería del objeto de este trabajo que se refiere únicamente a los derechos de los aragoneses en relación con el agua, no obstante lo cual puede señalarse que en nuestro Estatuto, al igual que en el resto de nuevos estatutos, es diversa la tipología de derechos que son declarados, si bien puede decirse que estos derechos proclamados estatutariamente, en su práctica totalidad, son derechos que ya existen en los textos nacionales e internacionales, que son seleccionados para ser proclamados en el texto estatutario o bien que son objeto de una nueva configuración para adaptarlos a las nuevas necesidades, aspiraciones o valores presentes en los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, muchos son derechos que forman parte del contenido de derechos constitucionales, pero que la Constitución no proclama expresamente, de manera que se intentan proclamar con un contenido más específico y más actual.

Otros, en cambio, son el resultado de la positivación expresa de derechos que han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional, como por ejemplo, la prohibición de discriminación por razón de orientación sexual.

II. ARTÍCULO 19 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN RELATIVO A LOS DERECHOS EN RELACIÓN CON EL AGUA

1. Derecho individual o derecho colectivo

Antes de comenzar el concreto análisis del precepto, es preciso señalar, con independencia de su profundización posterior, que este precepto del Estatuto aragonés, junto con el artículo 72 y la Disposición Adicional Quinta han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para solicitar que se declare su nulidad.

También el Estatuto de Autonomía valenciano reformado proclama este derecho, en su artículo 17, precepto que fue impugnado por el Gobierno de Aragón ante el Tribunal Constitucional, si bien que la razón de su impugnación no fue un reproche de inconstitucionalidad respecto de la licitud de la existencia del concreto derecho al agua proclamado sino de la cláusula que acompañaba la proclamación del mismo, consistente en un derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias. En cualquier caso, el Alto Tribunal en la sentencia examinada en el capítulo anterior declara la constitucionalidad del precepto.

El precepto estudiado consta de tres apartados que señalan lo siguiente:

“1. 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.

2. 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 y la adopción de un sistema de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

3. 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 en 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 presentes y futuras”.

En el capítulo anterior me refería sucintamente a la tipología de los derechos estatutarios y decía que la práctica totalidad de ellos son derechos que existen ya en los textos nacionales o internacionales, pero precisamente, si hay un derecho estatutario que puede merecer el calificativo de nuevo, es el derecho que el art. 19 de nuestro Estatuto reconoce a los aragoneses en relación

con el agua, pues supone la afirmación de un derecho al agua de los ciudadanos aragoneses que es absolutamente novedoso en el Derecho español.

El apartado primero de este artículo proclama, un derecho de los aragoneses a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para desarrollar actividades sociales y económicas.

Un análisis de este precepto exige plantearse la naturaleza o configuración jurídica de tal derecho, cuestión ésta que no resulta sencilla pero sí necesaria.

Pues bien, en la medida en que se proclama un derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para el consumo humano, parece que conecta con el derecho humano al agua, que ha sido proclamado en el ámbito internacional, si bien no está exento de polémica su propia existencia. Derecho humano al agua que se ha configurado en el panorama internacional deduciéndose de otro derecho como contenido de él, (el derecho a una calidad de vida adecuada y el derecho a la salud) proclamado en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (Art. 11 y 12), a través de la interpretación auténtica que de tal derecho ha sido realizada por el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales.

Así, este derecho humano al agua comprende el acceso a un agua de calidad que sirva para satisfacer las necesidades básicas de la persona (personales y domésticas) así como, el derecho al establecimiento de un sistema de saneamiento de las aguas residuales.

Sin embargo, el derecho al agua consagrado en el art. 19 del Estatuto aragonés comprende también el abastecimiento de agua para el desarrollo de actividades sociales y económicas, lo cual excede del contenido del derecho humano al agua dado que éste se limita a las necesidades básicas de la vida, sin extenderse a las utilizaciones industriales, agrícolas, relativas al ocio u otras.

Además, el derecho humano al agua del ámbito internacional es predicable de la persona, de todas las personas, mientras que el derecho estatutario se reconoce o consagra únicamente para los aragoneses.

Por todo ello, puede concluirse que el derecho al agua de los aragoneses no conecta con el derecho humano al agua proclamado en el ámbito internacional.

A continuación debe plantearse si puede considerarse como verdadero derecho subjetivo individual al abastecimiento de agua para el consumo humano y para el desarrollo de actividades económicas y sociales. Pues bien, como apuntó Antonio Embid Irujo, al analizar el art. 17 del Estatuto valenciano, configurado así sería difícilmente conciliable con el régimen del uso privativo de las aguas existente en el derecho español actual e incluso posi-

blemente, con la propia configuración de la institución del dominio público en nuestra Constitución.

Y ello sería así, señala el autor citado, porque el desarrollo de tales actividades, en la mayoría de los casos, requiere de un uso privativo de las aguas, que como dominio público que son y de acuerdo con el derecho de aguas vigente, requiere o bien de una disposición legal o bien de una concesión que lo atribuya, lo cual es difícilmente conciliable con un derecho subjetivo a la utilización del agua previo a la Ley que lo atribuye o al otorgamiento de la concesión. Apunta también que dado que este régimen jurídico está presente en leyes estatales ordinarias, podría éste considerarse excepcionado en este caso o suprimido por un Estatuto de Autonomía, pues la superioridad del Estatuto de Autonomía sobre las leyes autonómicas y estatales, transformaría radicalmente los fundamentos del problema y obligaría a entender que los principios generales positivados del derecho de aguas aludidos deberían ceder allí donde una norma de rango superior hubiera consagrado un derecho subjetivo que hiciera obligatorio, por tanto, la emanación de una Ley por el Poder Legislativo o el otorgamiento de una concesión por la Administración hidráulica competente para cumplir tal derecho.

Sin embargo, continúa Embid Irujo, una consideración más pausada de la situación jurídica debería permitirnos llegar a la conclusión de que ese derecho subjetivo a la utilización privativa del dominio público hidráulico presente de tal forma en el Estatuto de Autonomía, es incompatible con la institución del dominio público configurada en la propia Constitución, pues la figura de la concesión no es sólo propia de la legislación de aguas sino que, es consustancial a todo el régimen del dominio público.

Por ello, no creo que el legislador estatutario pretendiera configurar este derecho subjetivo como una excepción al régimen jurídico citado establecido en la legislación estatal ordinaria, lo cual es bastante grave y menos aún producir un eventual problema de inconstitucionalidad derivado de esa incompatibilidad con el régimen del dominio público.

Así pues, a mi juicio, parece que la intención del legislador estatutario es configurar este derecho como un derecho colectivo, pues lo expuesto con anterioridad nos ha de llevar a rechazar su calificación como derecho individual y a conectar con su carácter colectivo, pues los rasgos que presenta el derecho estatutario al agua, que a continuación veremos, son decididamente, los propios de esta categoría de derechos.

Es preciso, no obstante, señalar que la propia existencia de este tipo de derechos colectivos o “comunitarios” es discutida por la doctrina. Ahora bien, como señala Nicolás López Calera, la indefinición e imprecisión en que pueden incurrir los derechos colectivos no pueden ser motivos para negar su exis-

tencia, pues el mundo jurídico en general, está lleno de indefiniciones e imprecisiones de conceptos y valores indefinidos, imprecisos y abstractos en relación con los derechos individuales y no por ello se concluye que no existen los derechos individuales. Añade este autor que hay un dato evidente que es el que los derechos colectivos existen, al menos, en el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados, pues están llenos los textos legales y políticos, de preceptos y principios que hablan clara y directamente de derechos colectivos y así, el autor cita a modo de ejemplo, entre otros, el artículo 1.2 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1966 que reconoce un derecho colectivo de los pueblos a la propiedad y a disponer de las propias riquezas y recursos naturales, derecho del que parece manifestación o concreción el derecho de los aragoneses al agua.

Volviendo a lo que decía anteriormente, este derecho, tal y como se conforma en el Estatuto aragonés, bien puede afirmarse que pertenece a la categoría o al grupo de los derechos colectivos, pues lo cierto es que el derecho estatutario estudiado presenta los rasgos típicos de esta clase de derechos colectivos. Para comprobar esta afirmación es preciso exponer, siquiera someramente algunas notas sobre su concepto y naturaleza e ir viendo si concurren en el derecho que venimos estudiando.

En primer lugar, hay acuerdo en la doctrina acerca de que se viene produciendo recientemente una exagerada utilización de la idea de los derechos colectivos, por lo que se hace necesario precisar si se trata de derechos colectivos por su naturaleza o finalidad o simplemente por su ejercicio, pues en éste último caso no se trataría de verdaderos derechos colectivos sino de derechos individuales ejercidos de forma colectiva, como ocurre con el derecho de reunión.

Así, la funcionalidad de estos derechos, como apunta Remedio Sánchez Ferriz, no es otra que reconocer y proteger realidades cuya defensa por los derechos individuales resulta insuficiente, siendo un derecho de naturaleza (y finalidad) grupal y colectivo, porque es el grupo humano, el que como tal y por serlo, recibe ataques o cuanto menos, falta del debido respeto, a sus intereses como grupo o a sus condiciones básicas como colectivo, intereses que pretenden ser reconocidos y protegidos a través del mismo.

Pues bien, en cuanto a las reivindicaciones de los aragoneses en relación con el agua surgidas como consecuencia de la regulación del trasvase desde la cuenca del Ebro a distintas cuencas mediterráneas contenidas en la Ley del Plan Hidrológico Nacional, es obvio que no pudieron, ni podían serlo, defendidas a través de derechos individuales, por lo que la proclamación de este derecho de los aragoneses en relación con el agua configurado por el Estatuto, viene efectivamente a constituir una protección de los intereses de los aragoneses como grupo, como colectividad. Además, cabe afirmar que no estamos ante un derecho individual de cada aragonés a ejercer de forma colectiva, pues

no parece que pueda invocarse individualmente como veíamos antes, por lo que, este derecho de nueva configuración, responde, desde el punto de vista de su naturaleza y finalidad también, al concepto de derecho colectivo.

La naturaleza grupal del derecho se deduce al observar el precepto estatutario que configura como titular del mismo al grupo humano, esto es el pueblo aragonés. Efectivamente, el art. 19 señala como titular de este derecho, a los aragoneses, es decir, a quienes gocen de la condición política de aragoneses, frente al resto de preceptos de la declaración de derechos y deberes que se refieren a “todas las personas”, por lo que este derecho debe comprender a todos aquellos individuos miembros del grupo que lo son por permanecer y pertenecer a él por estar vinculados a determinadas condiciones de vida y a la cultura aneja al elemento territorial.

Will Kymlicka, desarrolla una definición funcional-descriptiva de los derechos colectivos, entendiendo que hay dos significados importantes de estos derechos, pues por un lado puede referirse al derecho de un grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo, lo que llama “restricciones internas” o bien puede aludir al derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte, con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría, lo que llama “protecciones externas”. Así, el derecho de los aragoneses en relación con el agua responde perfectamente a este segundo significado de los derechos colectivos.

Como apunta Joseph Raz, “los derechos colectivos son típicamente derechos a bienes colectivos”, de manera que el derecho es un derecho a ese bien público porque sirve a sus intereses como miembros de un grupo”. En el caso del derecho estatutario, el bien público es el agua y sirve a los intereses de los aragoneses como miembros del grupo y por pertenecer a él.

Dice Remedio Sánchez Ferriz que para poder hablar de derechos colectivos habríamos de tener en cuenta una serie de elementos desconocidos en la formulación teórica y jurídica de los derechos individuales que son, por un lado el elemento temporal, que sería la permanencia del grupo en el lugar y condiciones geográficas y ambientales contra cuyo cambio luchan, por hallar en ellas su propia identidad y las condiciones de vida y salud que han podido tener en dicho entorno; por otro el elemento subjetivo, pues la naturaleza colectiva de este derecho supone que se reconocen a todo un grupo y no a sus concretos miembros, de tal suerte que tales miembros dejan de estar afectados por las necesidades y/o situaciones que trata de proteger esta clase de derechos cuando dejan de pertenecer al grupo; y finalmente, el elemento territorial o ecológico, porque sólo se puede hablar de derechos colectivos cuando un colectivo o grupo humano está estrecha y permanentemente vin-

culado a tal entorno de modo que su cambio artificial o por intereses económicos comporta graves daños culturales de supervivencia o de identidad para dicho grupo humano, es decir que es la vinculación a determinadas condiciones de vida lo que genera una concreta cultura y unos medios de reacción a los problemas de los miembros del grupo que quedarían francamente mermados con la sola degradación ambiental que les amenaza.

Pues bien, atendiendo a estos elementos necesarios para poder hablar de derecho colectivo, cabe afirmar que en el derecho estatutario de los aragoneses 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, concurren estos tres elementos, pues es innegable la existencia de una singular simbiosis que identifica, a través de los siglos, en un lugar perfectamente determinado que es Aragón, a un pueblo, el aragonés y un recurso natural, el agua, siendo clara la relevancia que ha tenido, tiene y tendrá el agua para los aragoneses, pues para Aragón, el agua ha sido, ya desde sus orígenes, una necesidad permanente para su desarrollo dada su particular configuración geofísica.

En definitiva, el derecho tal y como lo configura el art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón, parece que se constituye como derecho colectivo, ayudando a tal deducción también, el propio tenor del artículo. Así, además de que, como ya afirmaba con anterioridad, el propio artículo se refiera a “los aragoneses”, cuando en los restantes artículos dedicados a los derechos y deberes se refieren a “todas las personas” o a “los ciudadanos”, lo que revela la intención de referirse al grupo humano, el precepto dispone que el derecho se establece para “atender las necesidades presentes y futuras” y que la finalidad última es “la vertebración y el reequilibrio territorial”, lo que supone una referencia expresa a los elementos subjetivo, temporal y territorial que veíamos antes como propios de los derechos colectivos.

También apoya la consideración de este derecho como colectivo, la Disposición Adicional Quinta del Estatuto aragonés, que a continuación se analizará con mayor profundidad, que establece que el Estado al realizar la planificación hidrológica habrá de cumplir con los derechos del art 19, considerando la reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³ que estableció el Pacto del Agua. No hay duda de que la citada reserva es de naturaleza colectiva, pues lo que pretende es garantizar el derecho de todos los aragoneses, y no un derecho individual de cada uno de ellos.

Por otro lado, como dice Sánchez Ferriz, dada la función de estos derechos de reconocer y proteger realidades cuya defensa por los derechos individuales resulta insuficiente, es obvio que el procedimiento de defensa y las garantías de tales derechos habrán de ser distintos de los que conocemos para los derechos fundamentales individuales.

Esta característica concurre en los peculiares mecanismos de protección que se establecen en el Estatuto aragonés para este derecho. Así, esos mecanismos de defensa y garantía especiales propios de esta categoría de derechos, los encontramos en los apartados segundo y tercero del artículo 19.

En primer lugar nos referiremos al apartado tercero que establece el mandato a los poderes públicos aragoneses de velar para evitar transferencias de aguas que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras. Así, nos encontramos con una orientación de la acción política de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma, dirigida a establecer la garantía de que éstos “velen” para evitar transferencias de aguas insostenibles, lo que se convierte en valor de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedando sustraído del debate político ordinario, al haberse constituido en objetivo competencial, de tal forma que queda garantizado que ante la aprobación o la posibilidad de que se apruebe una transferencia de aguas, haya una reacción para evitarla por parte de las instituciones de gobierno aragonesas, dentro, obviamente, de sus posibilidades. Así, este mandato a los poderes públicos aragoneses de velar para evitar transferencias de agua tiene por objeto la protección de la colectividad.

Por lo que al apartado segundo del artículo 19 se refiere, constituye también un mecanismo de defensa del derecho colectivo, pues estamos ante un mandato a los poderes públicos aragoneses, que tiene por objeto garantizar el mantenimiento y la permanencia de las condiciones geográficas y ambientales en las que los aragoneses hallan su propia identidad y las condiciones de vida y salud que han podido tener en dicho entorno, ante la degradación ambiental que les amenaza.

Apunta también Sánchez Ferriz que los derechos colectivos pueden invocarse en dos ámbitos, en el internacional y en el estatal o nacional, afirmando que en este último ámbito, la invocación de los derechos colectivos tiene un significado mucho más político. Tal vez por ello, señala la autora, no puede resultar extraño que en los nuevos Estatutos de Autonomía se vayan introduciendo estas nuevas formulaciones jurídicas, que lógicamente serán aceptables en la medida en que resulten compatibles con nuestro ordenamiento jurídico y se interpreten coherentemente con el mismo.

De otro lado, tampoco pueden desconocerse la existencia de los derechos históricos reconocidos en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto aragonés, que se conforman como derecho colectivo, cuyo estudio no procede en este trabajo, si bien puede dejarse apuntado.

Por todo ello, puede decirse que este derecho es la plasmación del reconocimiento y protección de una reivindicación política del pueblo aragonés, consistente en la aspiración a que sea defendido el entorno ambiental que vin-

cula sus condiciones de vida, su cultura y su identidad, ante la posibilidad de que se prive a los aragoneses del abastecimiento de agua, o de las posibilidades de su realización, para el desarrollo de actividades sociales y económicas, en provecho de otros territorios que han sobreexplotado sus recursos hídricos, si se me permite la afirmación, para el desarrollo de sus propias actividades económicas y sociales, por lo que puede concluirse que estamos ante un derecho colectivo.

2. Garantías del derecho al agua de los aragoneses.

El derecho consagrado en el artículo 19 del Estatuto aragonés ha de ser garantizado en su realización tanto por los poderes públicos aragoneses, lo que comprende tanto a las instituciones de la Comunidad Autónoma como a las entidades locales aragonesas, como por el Estado. Analicemos como ha de llevarse a cabo tal garantía.

a) Los poderes públicos aragoneses

Ya veíamos que los derechos reconocidos estatutariamente, despliegan sus contenidos específicos, de acuerdo con las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, vinculando a los poderes públicos autonómicos.

Es el artículo 6 del Estatuto aragonés, al que antes ya me he referido, quien dispone que *“los poderes públicos aragoneses están vinculados por estos derechos y libertades y deben velar por su protección y respeto así como promover su pleno ejercicio”*.

Pues bien, en el caso de los derechos de los aragoneses en relación con el agua, los poderes públicos aragoneses deben garantizar estos derechos y su efectiva realización a través de sus competencias siendo varios los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Aragón, que deben tener como objetivo, la realización de los derechos que venimos estudiando. Así, con carácter general podemos citar las competencias en materia de: planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico (art. 71.32º); ordenación del territorio (71.8º), industria, salvo las competencias del Estado en materia de seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa (art. 71.48), en materia medioambiental (art. 75.3º, y 71.21º y 22º), pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, (art. 71.23º), agricultura y ganadería (art. 71.17ª), sanidad y salud pública (art. 71.55ª).

Y en concreto, las competencias específicas en materia de aguas de las que goza Aragón para la realización de los derechos proclamados en el art.19, se atribuyen en el extenso artículo 72 de nuestro Estatuto:

Así, el apartado primero de este art. 72 establece las competencias exclusivas de Aragón mientras que los apartados 2º y 3º recogen competencias participativas, de desarrollo legislativo y de ejecución.

Pues bien, en el primer apartado inciso primero se asume competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por el territorio aragonés, desglosándose las funciones que comprenden tal competencia, incluyendo la ordenación y gestión.

Puede resultar llamativo el hecho de que se haga una descripción detallada de tales funciones, hasta el punto de referirse a la creación de una administración hidráulica aragonesa para su ejercicio, si se entiende que este apartado está pensando en las cuencas hidrográficas internas, a la vista de que en Aragón no existen cuencas de este tipo, por lo que apenas tendría posibilidades de ejercicio. Sin embargo, adquiere pleno sentido, y constituye un acierto del nuevo Estatuto, si se observa que el art. 72 está empleando exactamente la terminología empleada por la Constitución española (aguas que discurren íntegramente o no por un determinado territorio, ex art. 149.1.22^a) en lugar de la interpretación que de dicho criterio territorial ha dado el legislador ordinario estatal a través del derecho de aguas actualmente vigente, como equivalente a “cuenca hidrográfica”. Efectivamente, dicha interpretación, según señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988, es constitucional pero no la única posible, por lo que de cambiar la interpretación de dicho criterio realizada por la actual legislación estatal de aguas, Aragón podría alcanzar el máximo techo competencial posible, de manera que este apartado adquiere un especial significado, constituyendo un acierto el haber dotado al precepto del carácter flexible de que ha de gozar toda norma especialmente si es difícilmente reformable, como lo es un Estatuto de Autonomía.

Además, la posibilidad de que cambie la interpretación del criterio territorial establecido en la Constitución cobra fuerza ante los nuevos Estatutos de Andalucía y Castilla y León, en los que ambas Comunidades han asumido competencias exclusivas en relación con cuencas hidrográficas intercomunitarias que hasta ahora venía gestionando el Estado.

El párrafo segundo de este primer apartado, atribuye competencia también exclusiva, en materia de aguas minerales y termales así como en la proyección, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma sin acudir al criterio territorial sino al criterio del interés comunitario.

Así estas competencias no se ven limitadas por el criterio territorial, como se hace en el párrafo anterior, a las aguas que discurren íntegramente por Aragón sino que, como hace la propia Constitución, artículo 148.1.10^a, se acude al criterio del interés de la Comunidad Autónoma (estas diferencias de criterios la pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en su STC 227/1988), por lo que se trata de una competencia a ejercer sobre todas las aguas de Aragón, con independencia de que pertenezcan o no a cuencas intercomunitarias.

El apartado segundo de este artículo 72, recoge las competencias de participación en la Planificación Hidrológica así como en los órganos de gestión estatal de los recursos hidráulicos de la Comunidad Autónoma.

Este precepto del Estatuto de Autonomía aragonés vincula a los poderes públicos aragoneses para que éstos no se sientan en modo alguno libres de participar, o no, en la planificación hidrológica estatal en el caso de que ésta exista, dado que se considera por el Estatuto de Autonomía de Aragón de tal relevancia e importancia esta participación, que no se quiere dejar la decisión sobre la misma, dentro del ámbito a ejercitar en su momento, a la libre determinación de los poderes públicos aragoneses, desapoderándolos de su discrecionalidad a la hora de decidir sobre la participación en la elaboración de la planificación hidrológica de competencia del Estado. Y lo mismo puede decirse en cuanto a la participación en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos.

Por otra parte la mención del mismo art. 72.2 a la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos tiene un fundamento expreso en el art. 149.1.23 CE que después de establecer la competencia del Estado en la legislación básica sobre medio ambiente, atribuye a las CCAA la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente y la ejecución de las mismas.

La participación de Aragón en la fijación del caudal ecológico es una posibilidad que ya ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, en su STC nº 110/1998, de 21 de mayo, en la que afirma el Alto Tribunal que es posible la mutua colaboración en su fijación, sobre la base de la previa concurrencia de diversos títulos competenciales, como ocurre en el presente caso.

Finalmente, el tercer y último párrafo, contiene una alusión expresa a los derechos que venimos estudiando, al establecer que para la defensa de los derechos reconocidos en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra pública o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. Este precepto vuelve a ser otra manifestación y expresión de la preocupación del pueblo aragonés por las transferencias de aguas aragonesas, debido a las recientes (y no tan recientes) experiencias vividas.

A mi juicio se trata de limitar, en la medida de las posibilidades que ofrece el sistema constitucional de distribución competencial, la capacidad de decisión unilateral sobre las transferencias, lo cual sólo podía hacerse a través de la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de toma de decisión, como expresión del principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución,

proclamado por el Tribunal en diversas ocasiones (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, 96/1986, de 10 de julio, entre otras).

Sin embargo, este párrafo ha sido objeto de reproche de inconstitucionalidad en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto aragonés por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pues bien, en modo alguno puede juzgarse tal informe previo como inconstitucional. La existencia de estos informes es uno de los rasgos característicos del momento estatutario que se está viviendo, pues no solo figuran en el Estatuto de Autonomía de Aragón sino también en otros Estatutos de Autonomía. Por ello, el debate en torno a estos informes no se circunscribe solo al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra el Estatuto de Aragón, sino que se extiende a otros recursos de inconstitucionalidad contra los Estatutos de nueva generación.

Sin embargo, no puede reputarse contraria a la Constitución la intervención de las Comunidades Autónomas en procedimientos en los que la competencia final de resolución es del Estado y no se cuestiona, ni se limita, ni se coarta, el contenido de su decisión, ni la titularidad de la competencia sino que se pretende, solamente, que el Estado al ejercitar sus competencias resuelva en definitiva, a la vista del informe emitido por la Comunidad Autónoma que se pronuncia expresamente, desde su evidente interés territorialmente hablando, en relación a la decisión final que se adopte, debiendo el Estado motivar su decisión, en caso de separarse del citado informe.

El informe preceptivo que establece el art. 72.3 del Estatuto aragonés es la instrumentalización del principio de colaboración a través de la emisión, por la Administración con competencia concurrente, de un informe preceptivo pero no vinculante, lo que deja a salvo el ejercicio de la competencia estatal y la propia aplicación por el Estado del principio de colaboración. Así pues, el informe preceptivo previo, dada su naturaleza y carácter de técnica de colaboración, no obstaculiza el ejercicio de la competencia hidráulica del Estado.

Ya decía anteriormente que el TC ha dejado sentado que la colaboración entre las entidades públicas es un principio constitucional no escrito expresamente y que, además, resulta esencial para el funcionamiento del Estado de las Autonomías. Así, la STC 34/1993, de 30 de julio, habla del deber de colaboración como de un “*elemental principio de relación*” y la STC 18/1982, de 4 de mayo, dice que es un “*deber general que no es menester justificar en preceptos concretos...se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*”. Por otra parte, ya la STC 227/1988, de 29 de noviembre, se había referido expresamente a la necesidad de colaboración entre Estado y CCAA por coincidir las acciones de ambas entidades en el mismo medio o espacio físico.

No parece que puedan considerarse fundados los reproches de inconstitucionalidad realizados respecto de fórmulas típicas de la colaboración, por su mera presencia en una norma relevante del bloque de la constitucionalidad, pues de hecho es común en la doctrina el lamento por la ausencia en la Constitución de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por último, para terminar este apartado, es preciso mencionar a las entidades locales como poderes públicos aragoneses que son y de hecho les corresponde una parte importante de la garantía de los mismos, dado que es competencia de los municipios el suministro domiciliario del agua y el alcantarillado de acuerdo con la legislación básica en materia local y el desarrollo autonómico de la misma.

b) El Estado

Ya veíamos que los derechos y deberes proclamados en los Estatutos de Autonomía vinculan a los poderes públicos autonómicos y así se señala en el Estatuto de Autonomía de Aragón en el artículo sexto tantas veces citado.

Pero sin embargo, parece que hay unos derechos en particular, que son los recogidos en el art. 19 del Estatuto de Autonomía que, como excepción, también vinculan al Estado y es que nada impide al Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para un determinado territorio, a través de un Estatuto de Autonomía y más cuando se trata del ejercicio de una competencia propia, como es la de aguas en este caso.

Es voluntad del Estado garantizar un derecho subjetivo reconocido estatutariamente para los aragoneses, a través de sus competencias, voluntad que se forja en el Estatuto de Autonomía de Aragón, que no olvidemos es la plasmación jurídica de la concurrencia de dos voluntades legisladoras, la de las Cortes de Aragón y la de las Cortes Generales. El carácter paccionado del procedimiento de elaboración del Estatuto es afirmado por la STC 247/07, de 12 de diciembre, analizada en el apartado primero de este estudio, en su fundamento jurídico sexto.

Esta garantía que el Estado quiere otorgar al derecho recogido en el art. 19 del Estatuto de Autonomía se instituye en la Disposición Adicional 5ª del mismo, cuando señala que “*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 art. 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 6550 hm³”.*

Es decir, el Estado llevará a cabo la planificación hidrológica teniendo en cuenta la realización efectiva de los derechos reconocidos en el art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón para los aragoneses.

Y esta garantía estatal de derechos colectivos reconocidos sólo para un determinado territorio autonómico no es contrario a la Constitución Española, pues existen otros casos asimilables, como es el caso del reconocimiento de derechos históricos de los Estatutos de Autonomía de País Vasco y Navarra y del propio Estatuto aragonés (Disposición Adicional Tercera), que se ven garantizados por el Estado y que se concretan en diversos ámbitos territoriales y materias, algunos de los cuales inciden en materias de competencia estatal exclusiva, como por ejemplo el caso del régimen del concierto económico vasco, siendo que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Hacienda Pública.

Hay también algún otro ejemplo de caso excepcional de vinculación de derechos estatutarios extendida al Estado, como el art. 37.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con los derechos y deberes de conocimiento y uso de las lenguas y las instituciones estatales, respecto de los cuales señala el segundo inciso “los derechos reconocidos en los arts. 32 y 33 vinculan también a la Administración General del Estado en Cataluña”.

Esta Disposición Adicional Quinta del Estatuto aragonés ha sido también objeto de reproche de inconstitucionalidad, en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja. Señala la Comunidad Autónoma recurrente que, de considerar que la reserva tiene carácter vinculante, ello supondría desapoderar al Estado de la libre disponibilidad de caudales en la cuenca del Ebro, lo que supondría una vulneración de sus competencias.

Pues bien, no existe tal vulneración ni por tanto, tal inconstitucionalidad, dado que lo que es vinculante para el Estado es la necesidad de que en la planificación hidrológica, la concreción de las asignaciones, inversiones y reservas se ha de realizar para el cumplimiento del principio de prioridad de la cuenca y la efectiva realización de los derechos del artículo 19; pero no es, en cambio, vinculante en sentido estricto (pues así lo demuestra el sentido de la palabra “considerando”) la cuantificación o valoración de la cantidad exacta en que se calcula el cumplimiento o realización de los derechos del art. 19 en 6.550 hm³, pues puede entenderse que si se considerase por el Estado que se ven efectivamente realizados los derechos de los aragoneses en relación con el agua del art. 19 del Estatuto con una cantidad diferente, podría separarse de la misma justificando y motivando debidamente, la efectiva realización del derecho y el cambio de circunstancias en la delimitación de su garantía, pues la cantidad es una orientación al legislador para poder garantizar el derecho al agua de los aragoneses, por lo que en este sentido, sería un mínimo pero no una cuantificación rígida.

No obstante, no puede desconocerse la importancia y trascendencia que tiene la cifra de referencia como reserva hídrica para garantizar el derecho al agua de los aragoneses, pues es la cantidad señalada como adecuada por las Cortes de Aragón en virtud del Pacto del Agua celebrado con el Estado en 1992 y que en este punto sigue vigente.

III. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA POR MOTIVOS RELACIONADOS CON EL AGUA

La cuestión del agua se ha convertido en un problema social de interés general para toda la sociedad española, ante la situación actual de sequías constantes y ante los malos augurios efectuados por los científicos en relación con el cambio climático. Efectivamente, el problema del agua ha dado lugar a una serie de reivindicaciones sociales y políticas de importante trascendencia en los últimos tiempos, que ha tenido su reflejo en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, pues todos ellos, salvo alguna excepción, contienen previsiones al respecto, todas las cuales han sido impugnadas por considerarse inconstitucionales, por Comunidades Autónomas vecinas, con excepción del Estatuto Balear, que no ha sido objeto de recurso alguno y curiosamente todos ellos se han interpuesto en defensa de la competencia del Estado en materia de aguas y no en defensa de competencias autonómicas.

Así, ya veíamos como ha resuelto el Tribunal Constitucional el recurso interpuesto por Aragón contra el Estatuto de Autonomía valenciano, en la nueva redacción dada al artículo 17, tras su reforma. Igualmente, fue impugnado este mismo precepto por Castilla La Mancha y resuelto por la reciente STC 249/07, de 13 de diciembre, en la que se da por reproducida por entero la fundamentación completa establecida en su sentencia 247/07, de 12 de diciembre, estudiada en este trabajo.

También Andalucía recoge en su nuevo Estatuto importantes, novedosas y renovadoras previsiones en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, pues asume competencias exclusivas en relación con la cuenca de Guadalquivir (gestionada hasta ahora por el Estado), que de igual modo han sido objeto de enjuiciamiento de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asimismo, el Estatuto de Cataluña ha sido recurrido, en cuanto a las competencias asumidas en relación con el agua, además de por cincuenta diputados del Grupo popular del Congreso, por las Comunidades Autónomas de La Rioja, Valencia y Murcia.

También, el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha impugnado ante el Alto Tribunal, el Estatuto de Castilla y León, por cuanto en él se asumen competencias exclusivas en materia de la cuenca hidrográfi-

ca del Duero, cuenca intercomunitaria en la que se integra dicha Comunidad Autónoma, lo cual, según su entender vulnera, las competencias exclusivas del Estado y el principio de unidad de cuenca.

Y finalmente, también se ha impugnado nuestro Estatuto de Aragón, como ya veíamos, concretamente el artículo 19, que proclama los derechos de los aragoneses en relación con el agua, el artículo 72, en el que se atribuye las competencias de Aragón en materia de aguas y la Disposición Adicional Quinta, en el sentido que se analizaba en el apartado anterior.

En cuanto al recurso interpuesto contra nuestro Estatuto, mi opinión personal es que tiene pocas posibilidades de prosperar, máxime a la vista de la STC 247/07, pues el Estatuto Valenciano establece en su artículo 17, declarado constitucional en su integridad, derechos en relación con el agua para los valencianos, en similares términos a como lo hace el estatuto aragonés en su artículo 19, si bien que el valenciano iba más allá con la proclamación de un derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, lo cual originaba serias dudas de inconstitucionalidad, que sin embargo, ha sido salvado por el Tribunal señalando, en su Fundamento Jurídico nº 22 que *“La condición a que se sujeta el cumplimiento del contenido del derecho regulado, en cuanto a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, es, sencillamente, que así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales (‘de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal’), de suerte que no se limita la libertad de configuración del legislador estatal. De manera que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos (‘de acuerdo’) en los que el Estado decida disponer medidas sobre... el precepto estatutario”*.

Así pues, declarada la constitucionalidad del precepto valenciano, no cabe sino entender desde la lógica que se valorará también como constitucional el aragonés, dado que sustancialmente, exceptuado el derecho a los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, son iguales.

Por lo que respecta al reproche de inconstitucionalidad del art. 72, carece de sustento, habiéndose impugnado, a mi juicio, como apoyo del recurso.

Finalmente, más problemática resulta la disposición adicional quinta, pues de ella cabe hacer una interpretación (como hace el propio recurso de inconstitucionalidad) ciertamente vulneradora, pero en la medida que el Tribunal Constitucional ha reiterado que no caben este tipo de interpretaciones contrarias a la Constitución, habrá que concluir que el precepto impugnado es constitucional también.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALDE CANTERO, Oscar (2001): *Algunos interrogantes en torno al reconocimiento de los derechos colectivos: el derecho de autodeterminación como figura paradigmática*, en: Revista vasca de administración pública, Nº 59 (en.-abr. 2001), pp. 13-46.
- CAAMAÑO, Francisco (2007): *Sí, pueden (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)*. REDC nº 79, enero-abril.
- CARRILLO, Marc (2007): *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*. REDC, nº 80, mayo-agosto.
- DIEZ PICAZO, Luis M^a (2006): *¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?* RECD, nº 78, septiembre-diciembre.
- EMBED IRUJO, Antonio (Director) (2006): *El Derecho al Agua*.
- EXPOSITO, Enriqueta (2007): *La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía*: Revista d'Estudis Autonòmics i Federals nº 52007.
- LOPEZ CALERA, Nicolás María (2004): *El concepto de derechos colectivos: Constitución y derechos fundamentales/coordinadores*, Jerónimo Betegón; Elías Díaz. Madrid, Ministerio de la Presidencia, Centro de Publicaciones: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- SANCHEZ FERRIZ, Remedio (2005), *Derechos Colectivos y Derechos "Comunitarios" o Autonómicos: (Irreductibilidad conceptual): Un Estatuto para el siglo XXI*. Valencia: Generalitat Valenciana, Presidencia, 2005. (Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, nº 49-50), pp. 41-76.
- TIRADO ROBLES, Carmen (2004): *La política del agua en el marco comunitario y su integración en España*.