

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**16537** *Pleno. Sentencia 49/2010, de 29 de septiembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8829-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos apartados del artículo 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Competencias en materia de aguas: validez de las disposiciones estatutarias relativas a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña para adoptar, en las cuencas intracomunitarias, medidas extraordinarias para garantizar el suministro de agua; competencias ejecutivas de la Generalitat sobre dominio público hidráulico; informe autonómico previo al trasvase entre cuencas hidrográficas cuando afecte a los recursos hídricos de su ámbito territorial; participación de la Generalitat en la planificación hidrológica (STC 31/2010). Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra los apartados 1.c), 2, 3.a) y c), 4 y 5 del artículo 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Han sido parte el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 20 de octubre de 2006 el representante legal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1.c), 2, 3.a) y c), 4 y 5 del artículo 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC).

2. La demanda, que comienza por exponer las tachas de inconstitucionalidad producidas, a su juicio, durante la tramitación parlamentaria del controvertido art. 117 de la citada Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por vulneración de las competencias que el art. 149.1 CE atribuye al Estado en materia de aguas y obras hidráulicas, justifica, en primer lugar, con cita de las SSTC 96/2002 y 48/2003, la legitimación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, habida cuenta de su interés en el asunto del agua y, en particular, del trasvase de la cuenca del Ebro al Segura y la existencia de un innegable punto de conexión material entre la Ley Orgánica recurrida y el círculo de competencias autonómicas. Dicho esto, y después justificar igualmente el cumplimiento del resto de requisitos procesales del artículo 33 LOTC, el Consejo de Gobierno recurrente razona por separado sobre los

motivos que, en su criterio, prueban la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados.

a) El apartado 1.c) del artículo 117 EAC establece que,

«Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.»

El Gobierno de la Región de Murcia considera que este precepto es inconstitucional por invadir la competencia que, en virtud de los arts. 149.1.22.<sup>a</sup> CE y 45.2 CE, tanto la Ley de aguas como el Plan hidrológico nacional atribuyen al Estado para adoptar las medidas que correspondan en caso de sequía, y por vulnerar la autonomía local que garantizan los arts. 137 y 140 CE al ignorar la competencia de las entidades locales para adoptar medidas adicionales con igual fin.

b) El apartado 2 del artículo 117 EAC establece por su parte que

«La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general.»

En el criterio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente este precepto, en la medida en que no atiende a ningún criterio territorial de distribución de competencias, es inconstitucional por invadir las competencias exclusivas del Estado, de un lado, en materia de obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE) y, de otro, sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE) y, por consiguiente, sobre el dominio público hidráulico estatal.

c) El artículo 117.3 EAC impugnado dispone que

«La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva para:

a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.

...

c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.»

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia considera que estos dos preceptos estatutarios no respetan tampoco la competencia exclusiva estatal sobre ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE). El primero porque la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente sólo es constitucionalmente legítima cuando no tiene alcance extraterritorial ni interfiere en la citada competencia exclusiva del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar a propósito de medidas semejantes. Y el otro porque, conforme es también doctrina constitucional, a las Comunidades Autónomas les corresponden las facultades ejecutivas de policía del dominio público hidráulico en relación con los aprovechamientos hidráulicos de su competencia, y no, por tanto, respecto de las aguas de las cuencas hidrográficas que excedan de su respectivo ámbito territorial, que son de competencia del Estado sin que, en consecuencia, sea posible dividir las funciones de policía de aguas por tramos autonómicos.

d) El apartado 4 del artículo 117 EAC establece que:

«La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.»

El Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma recurrente impugna este precepto por considerar que, teniendo en cuenta que la participación de los interesados en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, incluso en forma de Ley, es conforme al art. 105.1 CE, un derecho de configuración legal, y que la legislación estatal de aguas ya garantiza la participación de las Comunidades Autónomas en las propuestas de trasvases entre cuencas, la obligación de contar con el informe preceptivo de la Generalitat que contempla el citado precepto estatutario es una previsión que rompe el principio de unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias y privilegia unilateralmente a la Comunidad Autónoma de Cataluña en detrimento del resto de Comunidades Autónomas, con consecuente vulneración de los arts. 14, 105.1, 138.1 y 149.1.22.<sup>a</sup> CE.

e) Finalmente el apartado 5 del artículo 117 EAC establece que:

«La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título IV y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.»

A juicio del mencionado Consejo de Gobierno recurrente este precepto es inconstitucional por invadir las competencias exclusivas del Estado en materia de planificación de transferencias entre cuencas (art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE) y sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3.<sup>a</sup> CE), toda vez que, siendo responsabilidad estatal los trasvases interestatales, sólo al Estado le corresponde igualmente determinar los mecanismos de participación autonómica en los trasvases interestatales.

f) Una vez razonados, en los resumidos términos en los que acaban de recordarse, los motivos de su recurso de inconstitucionalidad, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente formula dos observaciones generales. La primera para advertir que el canon de constitucionalidad a utilizar en el presente asunto sólo puede ser la Constitución y no, obviamente, el propio texto estatutario impugnado, que no es además, pese a su forma de ley orgánica, instrumento constitucionalmente correcto para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 CE. Y la segunda para subrayar que todos los motivos de inconstitucionalidad formulados toman pie en el principio de solidaridad hidráulica, que tiene respaldo en distintos preceptos constitucionales, comenzando por el artículo 45.2 CE, y que presta a los citados motivos de inconstitucionalidad un apoyo suplementario y definitivo.

3. Por providencia de 24 de octubre de 2006 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y, de conformidad con el artículo 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno y Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen conveniente. En la misma providencia se acordó publicar la incoación del presente recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Mediante escrito registrado el 27 de octubre de 2006 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno en el presente recurso de inconstitucionalidad y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo para formular alegaciones. Por providencia de 31 de octubre de 2006 la Sección Segunda de

este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, y concederle una prórroga de ocho días para formular alegaciones.

5. Por su parte el Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 2006, comunicó igualmente a este Tribunal que la Mesa de la Cámara había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado el 14 de noviembre de 2006 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado dar por personada a la Cámara en el presente proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 81.1 LOTC.

7. Por escrito registrado el 8 de noviembre de 2006 los Letrados del Parlamento de Cataluña, doña Inma Folchi i Bonafonte, don Ismael E. Pitarch, don Xavier Muro i Bas, don Pere Sol i Ordís, don Joan Vintró i Castells y doña Anna Casas i Gregorio, en representación de la Cámara, solicitaron se tuviera por personado al Parlamento de Cataluña en el presente proceso constitucional y la concesión de una prórroga para formular alegaciones.

8. El Abogado de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado el 16 de noviembre de 2006, se personó en nombre del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el procedimiento y solicitó igualmente prórroga para formular alegaciones.

9. Por providencia de 16 de noviembre de 2006 la Sección Segunda de este Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos presentados por los Letrados del Parlamento de Cataluña y por el Abogado de la Generalitat de Cataluña y, en su virtud, tenerles por personados en nombre del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat, respectivamente, y concederles una prórroga por término de ocho días para formular alegaciones.

10. El 28 de noviembre de 2006 el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso presentado. Luego de reconocer la legitimación de la Comunidad Autónoma recurrente para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado subraya, en línea con lo razonado en el recurso, la primacía de la Constitución y del orden de distribución de competencias que diseña sobre el Estatuto de Autonomía impugnado, lo que impide que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas puedan válidamente precisar el alcance de las competencias exclusivas que el artículo 149.1 CE atribuye al Estado, y formula también algunas precisiones sobre el principio de solidaridad hidráulica invocado en el recurso. Y dicho todo esto, el representante del Gobierno de la Nación analiza por separado, para rechazarlos, cada uno de los distintos motivos de inconstitucionalidad.

a) Niega, en primer lugar, que la competencia exclusiva que el artículo 117.1.c) del Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalitat en materia de aguas intracomunitarias para adoptar las medidas extraordinarias que garanticen en caso de necesidad el suministro de agua sea realmente una norma, como se razona en el recurso, que vulnere las competencias que, en virtud de los arts. 149.1.22.<sup>a</sup> y 45.2 CE, la Ley de aguas y el Plan hidrológico nacional atribuyen con idéntico fin al Estado, o que lesione la autonomía local garantizada constitucionalmente (arts. 137 y 140 CE) por ignorar las medidas que con igual fin corresponde adoptar a los Municipios en sus respectivos ámbitos territoriales. Pues el hecho de que el citado precepto estatutario califique la competencia controvertida de exclusiva no vulnera ninguna de las normas constitucionales invocadas por la Comunidad Autónoma recurrente, toda vez que dicha competencia, interpretada correctamente, se predica sólo de las aguas intracomunitarias, que es el criterio territorial de distribución de competencias que luce en la Ley de aguas y cuya validez constitucional fue confirmada por la STC 227/1988.

b) Tampoco a juicio del Abogado del Estado el art. 117.2 EAC vulnera por su parte los arts. 149.1.22.<sup>a</sup> y 149.1.24 CE. En términos concluyentes porque el propio tenor literal del citado precepto estatutario precisa en forma inequívoca que la Generalitat de Cataluña asume competencias ejecutivas exclusivas sobre el dominio público hidráulico y obras de interés general «en los términos establecidos en la legislación estatal», de modo que es el legislador estatal, y no el EAC, el que determina el contenido de las competencias controvertidas. Por este motivo el precepto impugnado, antes que atribuir verdaderas competencias ejecutivas, lo único que en realidad hace, además de prestar la correspondiente cobertura formal a la asunción de nuevas competencias ejecutivas por la Generalitat, es apelar al legislador estatal para que, en ejercicio de sus competencias exclusivas ex arts. 149.1.22.<sup>a</sup> y 149.1.24.<sup>a</sup> CE, determine el círculo de competencias ejecutivas que en materia de aprovechamientos hidráulicos y obras de interés general puede asumir la Generalitat. En suma, así interpretado, el artículo 117.2 EAC es un precepto puramente formal, vacío de todo contenido material y, en consecuencia, conforme a la Constitución.

c) El artículo 117.3.a) EAC no incurre tampoco, a juicio del Abogado del Estado, en el vicio de inconstitucionalidad que le reprocha la Comunidad Autónoma recurrente. En este caso porque las tachas denunciadas en el recurso, cifradas en el posible establecimiento por la Generalitat de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos de alcance extraterritorial, en consecuencia, susceptibles de interferir en las competencias exclusivas del Estado, se fundan en una simple hipótesis y, por tanto, incapaz por sí sola en este momento de justificar la declaración de inconstitucionalidad del citado precepto estatutario.

d) El Abogado del Estado rechaza asimismo que el artículo 117.3.c) EAC pugne con las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE. Pues el citado precepto estatutario refiere la competencia ejecutiva de la Generalitat para ejercer las facultades de policía del dominio público hidráulico a las «atribuidas por la legislación estatal», de modo que, como antes, el EAC no atribuye en rigor ninguna competencia ejecutiva nueva o añadida a las que el legislador estatal en ejercicio de su competencia exclusiva ha atribuido o decida en el futuro atribuir a la Generalitat.

e) Seguidamente el Abogado del Estado niega asimismo que la previsión del artículo 117.4 EAC, que prevé la emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier trasvase que incida en su ámbito territorial, sea una regla contraria a los arts. 14, 105.1, 138 y 149.1.22.<sup>a</sup> CE. Después de recordar la doctrina constitucional contenida en la STC 227/1988 sobre la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de los Planes hidrológicos estatales, el Abogado del Estado señala que el informe preceptivo cuestionado, que no es vinculante y ni siquiera determinante para el Estado, es un simple mecanismo de colaboración y cooperación interadministrativa que no perturba el ejercicio de las competencias estatales en punto a la elaboración del Plan hidrológico nacional y que, por lo mismo, no implica tampoco un trato diferenciado entre Comunidades Autónomas contrario al artículo 14 CE.

f) Finalmente, respecto del artículo 117.5 EAC, que prevé la participación autonómica en la planificación hidrológica de los recursos y los aprovechamientos hidráulicos de cuencas interestatales, el Abogado del Estado descarta igualmente que esa previsión estatutaria pugne con lo dispuesto en el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> y 149.1.3 CE, toda vez que, en su criterio, la participación autonómica ahora considerada, rectamente entendida en el marco de las relaciones institucionales de la Generalitat previstas en el Título V del Estatuto en la que se encuadra, está sujeta de modo expreso en el propio EAC a los términos, formas y condiciones que determine la legislación estatal, por lo que no compromete tampoco el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de planificación de transferencias intercuentas (art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE) y de relaciones internacionales (149.1.3.<sup>a</sup> CE).

11. El 12 de diciembre de 2006 el Letrado del Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones solicitando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, mediante otro sí, su acumulación al recurso núm. 8045-2006 promovido en

su día por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Letrado del Parlamento de Cataluña, después de unas pocas consideraciones preliminares en las que censura, por su carácter impropio, alguno de los razonamientos utilizados por la Comunidad Autónoma recurrente para fundar su recurso de inconstitucionalidad y, en particular, el carácter rebajado, casi inexistente, de la argumentación que pretendidamente justifica la denuncia de la infracción del art. 139.1 CE y de los principios constitucionales de solidaridad e igualdad invocados en el recurso, razona por separado los motivos que, según su criterio, justifican su oposición a la impugnación de cada uno de los preceptos del EAC recurridos.

a) En relación con el artículo 117.1.c) EAC, que atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva para, respecto de las cuencas intracomunitarias, adoptar medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua, el Letrado del Parlamento de Cataluña combate, en primer lugar, que la Ley de aguas y el Plan hidrológico formen parte del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, sean normas de distribución de competencias a respetar por el Estatuto. Y también que la invocación del artículo 45 CE sirva para justificar la competencia exclusiva del Estado que se reclama, toda vez que este precepto constitucional no es tampoco ninguna norma atributiva de competencias, sino que contiene un mandato a todos los poderes públicos para que velen por la calidad de vida y el medio ambiente que, lógicamente, alcanza también a la Generalidad.

En segundo lugar niega también que el artículo 117.1.c) EAC invada, como se afirma en el recurso, competencias de las entidades locales. De un lado porque, de conformidad con el esquema que diseña la Ley reguladora de las bases de régimen local, que remite al legislador sectorial competente la atribución en la instancia local de las oportunas competencias, nada impide que la adopción de las medidas extraordinarias consideradas corresponda en exclusiva a la Generalidad de Cataluña siempre que al hacerlo garantice algún tipo de participación a los entes locales. Y, de otro, porque se trata en todo caso de medidas extraordinarias en relación con las aguas de las cuencas intracomunitarias, y en tal condición de decisiones de carácter supramunicipal que no niegan ni impiden el ejercicio de las competencias locales, que subsisten intactas. Por añadidura la lesión de la autonomía local que se denuncia en el recurso no ha sido compartida por las entidades locales de Cataluña, según lo probaría el que no hayan emprendido ninguna de las acciones que el Ordenamiento pone a su disposición para su defensa.

Finalmente, el Letrado del Parlamento rechaza asimismo que la invocación del artículo 149.1.24.<sup>a</sup> CE sea oportuna, toda vez que el hecho de que la Generalidad pudiera, en ejercicio de la competencia controvertida, acordar la ejecución de una obra que el Estado pudiera luego juzgar de interés general, constituye una simple hipótesis que, además de ciertamente improbable, en todo caso bien puede salvarse a través de los cauces de colaboración previstos en el Ordenamiento.

b) En relación con el artículo 117.2 EAC el Letrado del Parlamento niega igualmente que la atribución a la Generalitat de las competencias ejecutivas en materia de dominio público hidráulico y obras de interés general a las que alude el citado precepto estatutario sea contraria al orden constitucional de competencias. Principalmente porque esa atribución se condiciona a «los términos establecidos en la legislación estatal», de forma que la previsión estatutaria ahora considerada lo único que hace en rigor es dar cobertura a la eventual y posterior legislación sectorial que determine las concretas competencias ejecutivas que asuma la Generalitat. Pues el hecho de que el vigente texto refundido de la Ley de aguas haya articulado la colaboración autonómica a través de los organismos de cuenca no significa que ese modelo sea el único posible y no pueda, en consecuencia, modificarse en el futuro con arreglo a criterios más descentralizadores, con independencia de su mayor o menor complejidad. Será, pues, en su caso entonces, y no ahora, cuando quepa valorar la constitucionalidad de la correspondiente atribución de competencias ejecutivas.

c) A propósito del artículo 117.3.a) EAC el Letrado del Parlamento razona que la competencia ejecutiva de la Generalitat para adoptar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos no es susceptible de la tacha de inconstitucionalidad que se denuncia. Pues, además de que es el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> CE, y no por tanto el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE invocado por la Comunidad recurrente, el precepto constitucional más directamente implicado, la citada previsión estatutaria no pugna con las reglas de reparto constitucional de competencias, sino todo lo más y en su caso con las previsiones del texto refundido de la Ley de aguas, que es, si embargo, una Ley que no forma parte del bloque de la constitucional ni incorpora, por tanto, la única interpretación posible. Por lo demás, se añade, la STC 123/2003 ha admitido ese tipo de competencias ejecutivas llamando la atención sobre la necesaria colaboración que debe existir entre los distintos niveles territoriales.

Tampoco, a juicio del representante del Parlamento de Cataluña, el artículo 117.3.c) EAC merece reproche constitucional, por cuanto las competencias ejecutivas de policía administrativa ahora discutidas se condicionan a lo dispuesto en la legislación estatal y no pueden considerarse comprendidas en la competencia estatal sobre «ordenación» de los aprovechamientos hidráulicos de la cuencas supracomunitarias, según se desprende asimismo de la doctrina constitucional.

d) El artículo 117.4 EAC es asimismo a juicio del representante del Parlamento catalán plenamente constitucional. Para empezar no contradice el art. 105 CE como le reprocha la Comunidad recurrente, porque la colaboración que contemplan estos dos preceptos supuestamente enfrentados opera en planos distintos: institucional y autonómica, en el caso del precepto estatutario, y la relativa a la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones simplemente administrativas, en el caso del segundo. Ni lesiona tampoco los arts. 14, 138.1 y 149.1.22.<sup>a</sup> CE invocados en el recurso, toda vez que, conforme enseña la jurisprudencia constitucional, la previsión estatutaria discutida dispone simplemente un trámite de participación en un procedimiento complejo que no desconoce la competencia estatal ni, menos aún, lesiona la igualdad ni la solidaridad entre las Comunidades Autónomas toda vez que no otorga a la Generalitat capacidad alguna de decisión, sino un simple cauce formal de opinión.

e) Finalmente el representante del Parlamento de Cataluña rechaza asimismo que el artículo 117.5 EAC impugnado vulnere los arts. 149.1.22 y 149.1.3.<sup>a</sup> CE puesto que la participación autonómica en los trasvases interestatales no pone en cuestión la competencia del Estado para negociarlos en la esfera exterior y autorizarlos internamente, y es una fórmula que se ajusta escrupulosamente al deber de colaboración y participación institucional.

12. El 13 de diciembre de 2006 el Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones, oponiéndose al recurso. A tal fin, en primer lugar, advierte sobre el carácter preventivo y, por ende, desviado del presente recurso de inconstitucionalidad y subraya también el criterio jurisprudencial que obliga a apurar las posibilidades de interpretar los preceptos en cada caso cuestionados de conformidad con la Constitución. A continuación, y tras unas pocas consideraciones generales sobre el papel de los Estatutos de Autonomía y el modo en que el artículo 117 EAC diseña las competencias autonómicas controvertidas, el Abogado de la Generalitat analiza por separado cada uno de los concretos preceptos impugnados.

a) Sobre el artículo 117.1.c) EAC subraya que el presente recurso de inconstitucionalidad olvida que la STC 227/1988 declaró ya [FJ 23 h)] a propósito entonces del art. 56 de la Ley de aguas de 1985, la competencia autonómica para adoptar medidas extraordinarias cuando la situación de necesidad o emergencia no excede de los límites de las aguas intracomunitarias. Niega también que el citado precepto estatutario pugne con el artículo 45.2 CE, toda vez que este último no determina ni contiene ninguna regla de reparto competencial y sí, en cambio, el mandato, dirigido, además, a todos los poderes públicos, para que velen por la utilización racional de los recursos naturales, incluida el agua naturalmente. Y rechaza asimismo

que la previsión estatutaria controvertida lesione la autonomía de las entidades locales y de sus potestades para intervenir igualmente en situaciones de ese tipo.

b) Respecto el artículo 117.2 EAC, el Abogado de la Generalidad nota, en primer lugar, que este precepto reconoce a favor de la Generalidad competencias ejecutivas sobre las obras hidráulicas de interés general precisamente «en los términos establecidos en la legislación estatal», de modo que serán finalmente las decisiones del Estado y no el citado precepto estatutario, quienes determinen las facultades ejecutivas que asume la Generalidad. Por parecidas razones, en segundo lugar, niega también que la posibilidad de que la Generalidad asuma competencias ejecutivas ahora sobre el dominio público hidráulico sea una previsión contraria al artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE. Pues, además de que esta previsión cuenta con el respaldo de la STC 227/1988 (FJ 28), la titularidad estatal del dominio público hidráulico no es ningún criterio que atribuya o delimite competencias ni impide por tanto que la Generalidad pueda asumir competencias ejecutivas en los términos que prevea la legislación estatal.

c) Sobre el artículo 117.3.a) y c) EAC el Abogado de la Generalidad señala que la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, que previene el primero de los dos apartados del citado precepto estatutario, es un regla perfectamente constitucional, que toma pie en el principio de colaboración y que difícilmente, por su carácter protector y ámbito territorial limitado, puede pugnar con los intereses del Estado o de otras Comunidades Autónomas. Rechaza a continuación que las facultades de policía del dominio público hidráulico que refiere la regla del apartado c) del citado precepto estatutario vulneren el orden constitucional, habida cuenta, de un lado, la remisión expresa que contiene a la legislación estatal, y, de otro, el principio de territorialidad que inspira su interpretación y aplicación.

d) Sobre el artículo 117.4 EAC el Abogado de la Generalidad es igualmente tajante. La obligación de que la Generalidad deba emitir informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuenca que le afecte no vulnera los arts. 14, 105, 138.1, y 2, y 149.1.22.<sup>a</sup> como denunciadas por la Comunidad Autónoma recurrente. Concluyentemente, entre otras razones, porque se trata de un elemental mecanismo de colaboración que no excluye otros y que deja intacta la facultad de decisión del Estado.

e) Finalmente sobre el artículo 117.5 EAC considera que su impugnación se funda nuevamente en un entendimiento sesgado y parcial del mismo. En todo caso, el citado precepto, como buena parte de los antes vistos, en la medida que condiciona la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal a los términos previstos precisamente en la legislación del Estado no vulnera el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE.

13. En sus respectivos escritos de alegaciones las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña solicitaron por medio otrosí la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006 al tramitado bajo el núm. 8045-2006, con el fin de que se procediera a su tramitación y resolución conjunta.

Por providencia del Pleno del Tribunal de 28 de febrero de 2007 se acordó oír a las partes personadas en relación con la indicada solicitud de acumulación. Mediante Auto núm. 261/2007, de 24 de mayo, se acordó denegar las acumulaciones interesadas.

14. El día 2 de marzo de 2007 tuvo entrada el escrito presentado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, instando la recusación del Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, por incurrir en la causa prevista en el artículo 219.13 LOPJ. La recusación se formulaba también en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los tramitados con los núms. 8675-2006 (promovido por el Defensor del Pueblo), 9330-2006 (promovido por el Gobierno de La Rioja), 9491-2006 (promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón), 9501-2006 (promovido por el Consejo de la Generalidad de la Comunidad de Valencia), y 9568-2006 (promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares), todos ellos contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que se hallan

en tramitación ante este Tribunal y en los que es parte el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

Por providencia de 6 de marzo de 2007 el Pleno acordó unir el escrito de recusación a las actuaciones, formar la correspondiente pieza separada de recusación y suspender el curso del procedimiento núm. 8045-2006 hasta la resolución del incidente. Respecto del presente recurso y del resto de ellos en los que la recusación se había formulado la indicada providencia resolvió estar a lo que en su momento se acordase.

Por Auto núm. 177/2007, de 7 de marzo, el Pleno acordó inadmitir la recusación de don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, resolución luego confirmada por ATC 224/2007, de 19 de abril. Por nuevo ATC 253/2007, de 22 de mayo, el Pleno acordó, dada la identidad de la recusación formulada, inadmitirla también en el resto de recursos en los que fue planteada, entre los cuales se encuentra el presente recurso de inconstitucionalidad.

15. El 17 de noviembre de 2008 el Magistrado de este Tribunal don Pablo Pérez Tremps presentó escrito fechado el 29 de octubre inmediatamente anterior, en el que manifestó su propósito de abstenerse de intervenir en la deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad y de otros cuyo objeto coincide total o parcialmente. A tal efecto, después de reiterar que no consideraba comprometida su imparcialidad subjetiva para enjuiciar la norma recurrida, advertía que el Pleno del Tribunal, mediante Auto 26/2007, de 5 de febrero, acordó que dicha imparcialidad sí estaba comprometida por concurrir la causa prevista en el artículo 219.13 LOPJ. De ahí que, al tener el presente recurso de inconstitucionalidad un objeto parcialmente coincidente con aquel en el que se admitió su recusación, considerase difícil hacer comprender ad extra del propio Tribunal que quien había sido considerado parcial en un asunto no lo fuera en otro con objeto coincidente.

Mediante ATC 39/2009, de 5 de febrero, el Pleno acordó no aceptar la abstención formulada por don Pablo Pérez Tremps.

16. El día 27 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de los Letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, en el que, al amparo del artículo 4.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, solicitan que este Tribunal se declare incompetente para continuar, entre otros, con la tramitación del presente proceso constitucional y acuerde su suspensión hasta que se haya producido la sustitución de los miembros cuyo mandato está caducado y de la vacante existente. Subsidiariamente solicitan la suspensión del procedimiento hasta que se produzca el nombramiento y toma de posesión de los Magistrados que han de sustituir a aquellos cuyo mandato ha finalizado.

Mediante providencia dictada el día 27 de mayo de 2010, el Pleno acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por la representación legal del Parlamento de Cataluña y no haber lugar a lo solicitado en el mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.2 LOTC.

Frente a la indicada providencia la representación del Parlamento de Cataluña formuló recurso de súplica mediante escrito registrado el 7 de junio de 2010. Recurso que, tras los trámites pertinentes, fue desestimado mediante Auto de 23 de junio de 2010.

17. Por providencia de 27 de septiembre de 2010 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 29 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia impugna los apartados 1.c), 2, 3.a) y c), 4 y 5 del artículo 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), impugnación esta que constituye así el objeto del presente proceso constitucional.

2. El artículo 117.1 c) EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias para adoptar medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente cuestiona la atribución como exclusiva de la citada competencia autonómica por considerar que, aunque se trate de cuencas intracomunitarias, esa calificación pugna con las competencias reservadas constitucionalmente al Estado ex art. 149.1.22.ª CE y desconoce la autonomía local que garantizan los arts. 137 y 140 CE al ignorar también las competencias de las entidades locales para adoptar medidas adicionales con igual fin.

En cuanto a la denunciada vulneración de las competencias exclusivas del Estado la STC 31/2010, de 28 de junio, ya desestimó la impugnación de este mismo precepto por idéntico motivo, por lo que nos remitimos a lo dicho entonces en el fundamento jurídico 65 para su desestimación.

Respecto de la vulneración de la autonomía local que se denuncia (por ignorar, según el citado Consejo de Gobierno recurrente, la competencia de las entidades locales para adoptar medidas adicionales en caso de sequía con la finalidad de garantizar el suministro de agua) es de advertir que se trata de una impugnación meramente preventiva y, por tanto, injustificada, pues nada permite concluir ni nada razona tampoco el Consejo de Gobierno recurrente que el ejercicio de la competencia autonómica ahora cuestionada suponga una invasión o desconocimiento de las legítimas competencias que eventualmente corresponda ejercer a las entidades locales en la materia cuando resulten directa y claramente afectados sus propios intereses.

El artículo 117.2 EAC dispone que la Generalitat, «en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general». La Comunidad recurrente considera que este precepto invade las competencias exclusivas que sobre el dominio público hidráulico estatal y las obras de interés general corresponden al Estado ex arts. 149.1.22.ª y 24.ª CE.

La STC 31/2010, de 28 de junio, con cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22, ya concluyó que no era inconstitucional la atribución de las competencias enunciadas en este precepto estatutario. Por tanto, toda vez que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son esencialmente los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, nos remitimos también ahora a lo expuesto en fundamento jurídico 65 para su desestimación.

Los apartados a) y c) del artículo 117.3 EAC, atribuyen, respectivamente, a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», y «las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal». A juicio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente estos dos preceptos son inconstitucionales porque atribuyen a la Generalitat facultades de alcance extraterritorial y, en tal forma, lesionan las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.22.ª CE.

Los preceptos estatutarios ahora considerados no vulneran tampoco el orden constitucional de distribución de competencias, conforme ya dijimos en la repetida STC 31/2010, a cuyo fundamento jurídico 65 ahora nos remitimos una vez más.

En relación con el artículo 117.4 EAC, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente sostiene que la exigencia de emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial, en la medida en que este informe no se refiere, únicamente, al trasvase de cuencas intracomunitarias, sino que comprende cualquier propuesta de trasvase de cuencas, incluidas las intercomunitarias, impone una intervención de la Generalitat en el ejercicio de una competencia estatal que carece de justificación constitucional y privilegia sin ninguna justificación constitucional a la Comunidad Autónoma de Cataluña en detrimento del resto de Comunidades Autónomas.

La citada STC 31/2010, de 28 de junio, concluyó que el artículo 117.4 EAC no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por lo que, siendo ahora los

argumentos aducidos para sostener su impugnación esencialmente los mismos entonces analizados y rechazados, nos remitimos a su fundamento jurídico 65 para su desestimación.

Por último, el artículo 117.5 EAC dispone que «[l]a Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes del territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que se establecen en el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal». El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente imputa a este apartado la invasión de las competencias exclusivas del Estado en materia de planificación de trasferencias entre cuencas (149.1.22.<sup>a</sup>) y sobre relaciones internacionales (149.1.3.<sup>a</sup> CE).

Tampoco este apartado es susceptible del indicado reproche constitucional. Basta para desestimar su impugnación con remitirnos nuevamente a lo que declaramos a propósito este mismo precepto estatutario en la citada STC 31/2010 (FJ 65).

En consecuencia, por las razones expuestas, el presente recurso de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra los apartados 1.c), 2, 3.a) y c), 4, y 5 del artículo 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps. Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 29 de septiembre de 2010 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 90.2 LOTC, y proclamando, no obstante, mi respeto personal hacia los Magistrados que con su Voto han dado lugar a la solución reflejada en la Sentencia, considero conveniente manifestar mi criterio discrepante del de la mayoría, en los extremos y por las razones que paso a exponer.

1. Comparto el FJ 1 de la Sentencia relativo a la delimitación del objeto del recurso y el FJ 2 en lo relativo al artículo 117.1.c) EAC, pero discrepo en los restantes y en el fallo.

2. En la medida en que la Sentencia de la que discrepo supone la traslación al presente caso de las conclusiones a que se llegó en la reciente STC 31/2010, de 28 de julio, respecto a la cual formulé Voto particular, me remito a la fundamentación del mismo, en concreto en cuanto a la argumentación y fallo de esta Sentencia relativo a los arts. 117.2, 3.a) y c), 4 y 5 EAC, que en mi criterio deberían haberse declarado inconstitucionales.

En tal sentido dejo formulado mi voto.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil diez.—Vicente Conde Martín de Hijas. Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 29 de septiembre de 2010, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006.*

La indicada Sentencia aplica la doctrina establecida por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última.

Y en este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a veintinueve de septiembre dos mil diez.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 29 de septiembre de 2010, en el recurso de inconstitucionalidad 8829/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra diversos apartados del art. 117 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*

1. Cinco remisiones desnudas a un mismo fundamento jurídico de la STC 31/2010, de 28 de junio –primera Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña– y la descalificación como «meramente preventiva y, por tanto, injustificada» de una impugnación de interés, han bastado a la Sentencia de la que disiento para desestimar un recurso de inconstitucionalidad bien fundado interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Impugnaba, a mi juicio con razón, la asunción por el art. 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) de competencias en materia de aguas por afectar al artículo 45.2 CE y al principio de solidaridad por el que debe velar el Estado (arts. 2 y 138.1, ambos CE); invadir las competencias exclusivas que corresponden al Estado ex art. 149.1 CE [art. 149.1.1.ª y 8.ª CE (ambas en conexión con el art. 132 CE), 13, 18, 22, 23 y 24]; desconocer las de la propia Región de Murcia (art. 10, apartados 6, 9, 11 y 16 EARM); y vulnerar, en fin, la autonomía local garantizada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL).

2. Esta Sentencia comparte con otras dos de 8 de Septiembre de 2010 (RRII sobre el Archivo de la Corona de Aragón 9491/2006 y 9658/2006) y la de 9 de Septiembre de 2010 (RI 9501/2006 sobre Recurso de la Comunitat Valenciana), una motivación marcadamente exigua que he criticado en los Votos particulares correspondientes. En todas las resoluciones que se han dictado hasta ahora para resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas contra el EAC, este Tribunal se ha ceñido, al pie de la letra y por remisión, a lo que dijo la STC 31/2010 sin creer necesario o pertinente añadir siquiera una coma a esa primera Sentencia. En mi Voto particular a la STC 31/2010 he criticado su compleja forma de razonar y he argumentado que su técnica crea una confusión incompatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Me permito remitir a lo que sostuve en dicho Voto particular. Añado ahora que remisiones en blanco –sin resumir o extraer doctrina– a una Sentencia tan compleja ni incrementan la seguridad jurídica ni ayudan a esclarecer las dudas que aquella Sentencia pueda suscitar. Voy a ofrecer dos ejemplos de lo que acabo de afirmar.

3. La Sentencia contiene una parte dispositiva final en la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad, pero no hay que olvidar que son «los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el locus para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el decusum sobre la validez de la norma enjuiciada», por lo que es en dichos fundamentos en los que «ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos» (STC 31/2010, FJ 7). En consecuencia hay que entender que, aunque sólo existe un fallo

en la Sentencia, las cinco cuidadas remisiones concretas al fundamento jurídico 65 de la citada STC 31/2010 que se emplean para desestimar otras cinco impugnaciones del recurso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a los arts. 117.1.c), 117. 2, apartados a) y c) del artículo 117.3, 117.4 y 117.5, todos EAC, son remisiones al locus donde se encuentran las razones de interpretación de estos apartados estatutarios y el decusum del Tribunal respecto de ellos.

Sólo así se explica este resultado paradójico: Cuando la Sentencia desestima las cinco impugnaciones concretas –y remite además para hacerlo al fundamento jurídico 65 de una Sentencia que también habría desestimado la impugnación del artículo 117 del EAC– resulta que, en realidad, está efectuando, aunque no lo parezca, una estimación de las pretensiones de la Comunidad Autónoma recurrente. El fallo induce a confusión. El decusum de remisión a lo que he llamado una «Sentencia oculta» (FFJJ 7 y 8 de mi Voto particular a la STC 31/2010) encierra en este caso un pronunciamiento doblemente oculto en el que no se precisan cuáles son en realidad las competencias que constitucionalmente ha asumido la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de aguas.

Queda en evidencia la fragilidad del contenido del Estatuto cuando, tras la STC 31/2010, el Estado no sólo podrá actuar con perfecta libertad en el ejercicio de sus competencias, con independencia de la definición de esas competencias y sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (STC 31/2010, FFJJ 59 y 64), sino que la atribución de competencias materiales a la Generalitat que se proyectan «en todo caso» sobre las submaterias correspondientes tiene un sentido meramente descriptivo o indicativo (STC 31/2010, FFJJ 59 y 64).

4. Tampoco es preciso el resultado de la impugnación del art. 117.1 c) EAC que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre «las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua», respecto de cuencas hidrográficas intracomunitarias. El FJ 65 de la STC 31/2010 al que se remite esta Sentencia, poco ha resuelto sobre esas «medidas extraordinarias» del artículo 117.1.c) EAC por la sencilla razón de que ese precepto no fue impugnado en aquel recurso (cfr. A de H 126 de la STC 31/2010). Resta, ciertamente, la consideración general de que el Estado podría actuar con perfecta libertad, pero esa afirmación apodíctica suscita perplejidad y exigía matizaciones si se considera que se trata de aguas que pertenecen a cuencas hidrográficas intracomunitarias a la vista del alegato del recurso que sostiene la irrestricta competencia estatal sobre medidas y ayudas urgentes para casos de sequía.

Las competencias de las entidades locales en materia de medidas para garantizar el suministro de agua son las que suscitaban mayor interés en este proceso porque, como es obvio, no se trata de competencias del Estado. La impugnación del Consejo de Gobierno recurrente se presentaba como ocasión idónea para determinar cuál es la posición que la STC 31/2010 atribuye –entre otras leyes estatales con función constitucional semejante– a la legislación estatal de régimen local en el sistema de fuentes del Derecho en su relación con los Estatutos de Autonomía.

También es impreciso el pronunciamiento sobre esa impugnación, ya que se descalifica como «impugnación meramente preventiva y, por tanto, injustificada», con una forma de razonar muy común en la jurisprudencia reciente que he criticado en el FJ 9 de mi Voto particular a la STC 31/2010. Sin embargo en este caso la respuesta comporta, a mi juicio, la afirmación de una «seudoprevalencia» de la Ley de bases de régimen local (LBRL), a pesar de lo que establece el artículo 117.1.c) EAC, aquí impugnado.

El motivo primero del escrito del recurso del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente sostenía literalmente que «las corporaciones locales catalanas pueden y deben disponer sus propias «medidas extraordinarias» ante la sequía bajo el amparo directo de la legislación estatal, sin verse obstaculizadas para ello por el Estatuto de Autonomía de Cataluña» e invocaba, junto a los arts. 137 y 140 CE, los arts. 86.3 y 26.1.a) de la LBRL (ex art. 149.1.18.ª CE), razonando que «si se admitiera la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las medidas destinadas a garantizar el suministro de agua en caso de necesidad se estaría invadiendo la competencia de las entidades locales para establecer dentro de su ámbito territorial medidas adicionales a

las autonómicas para hacer frente a la sequía (p. e. cortes de agua en parques y jardines, limitación del horario de suministro de agua, compra de agua desalada, acudir a los Centros de intercambio de derechos, etc.)».

A la vista de esta impugnación sólo cabe interpretar la doctrina de la STC 31/2010 en el entendimiento de que el artículo 117.1.c) EAC ostenta un «sentido meramente descriptivo o indicativo» (STC 31/2010, FJ 64), por lo que yerra el Consejo de Gobierno recurrente cuando argumenta sobre la cuestión como un auténtico conflicto normativo entre el EAC y la LBRL. Únicamente la falta de valor normativo del artículo 117.1.c) EAC –en la lógica de razonamiento que se sigue en la referida Sentencia 31/2010– puede llevar a la mayoría a considerar que «nada permite concluir ni nada razona tampoco el Consejo de Gobierno recurrente que el ejercicio de la competencia autonómica ahora cuestionada suponga una invasión o desconocimiento de las legítimas competencias que eventualmente corresponda ejercer a las Entidades locales en la materia cuando resulten directa y claramente afectados sus propios intereses». Para afirmar que esa impugnación es preventiva la Sentencia debe sostener que se requerirá «del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistentes» (STC 31/2010, FJ 64), que haga posible resolver jurisdiccionalmente la cuestión planteada.

5. Una nueva «seudoprevalencia», desconocida en nuestra jurisprudencia anterior y de contornos tan amplios que afectaría incluso a un Estatuto de Autonomía, no sería una solución constitucionalmente aceptable tal y como se entiende por la doctrina del Tribunal Constitucional la aplicación de la misma. En el FJ 10 de mi Voto particular a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, afirmé que no se puede construir un sistema de fuentes en un ordenamiento complejo como el nuestro recurriendo a la solución de que los Jueces y Tribunales planteen cuestiones de inconstitucionalidad cuando, operando en el seno de cada una de las diecisiete autonomías, se vean incapaces de resolver la antinomia entre el Derecho estatal que reza A, en el legítimo desarrollo de sus competencias, y el Derecho autonómico que, directamente o en desarrollo de su Estatuto, reza B. Un sistema de fuentes que tiene que recurrir a la Justicia constitucional concentrada para resolver las antinomias que surjan en su seno no resuelve la tutela judicial efectiva que han de prestar los Tribunales (art. 24.1 CE) ni es, en definitiva, un sistema de fuentes. Por ello el riesgo de parálisis o de fractura de nuestro sistema de fuentes es un peligro real.

Me veo obligado a disentir.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil diez.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.  
Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 29 de septiembre de 2010 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 LOTC y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia que fundo en lo siguiente:

La indicada Sentencia reitera la doctrina establecida por este Tribunal a partir de la STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm.8045-2006, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última en la consideración 9 y especialmente a cuanto se refiere al artículo 117.3 del EAC.

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil diez.–Ramón Rodríguez Arribas.  
Firmado y rubricado.