

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

651 *Pleno. Sentencia 216/2016, de 15 de diciembre de 2016. Conflicto positivo de competencia 2740-2016. Planteado por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Júcar. Competencias en materia de aguas: inadmisión del conflicto al no plantear una cuestión relativa al orden constitucional de competencias (STC 44/2007).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2740-2016, interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, en relación con el anexo XI: artículos 1, 2, 3 y demás preceptos concordantes que incluyan determinaciones relativas a cuencas intracomunitarias del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Júcar. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 18 de mayo de 2016, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, interpuso conflicto positivo de competencia contra el anexo XI: artículos 1, 2, 3 y demás preceptos concordantes que incluyan determinaciones relativas a cuencas intracomunitarias del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero (Real Decreto 1/2016) por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas, la del Júcar; artículo 2.3 y disposición transitoria segunda del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, de fijación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas y artículo 1.8 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, de definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

2. El conflicto de competencia, promovido por el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, se basa en los motivos que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) En los antecedentes del escrito promotor del conflicto, se hace constar que, el nuevo Plan hidrológico del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1/2016, es un acto de aplicación del Real Decreto 775/2015, de 28 de agosto (Real Decreto 775/2015) que, a su vez, modificó el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo (Real Decreto 650/1987), que definió los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos

y el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero (Real Decreto 125/2007), que fijó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

En el Real Decreto 775/2015, concurren vicios de inconstitucionalidad patentes, ya que el territorio delimitado para la demarcación y la confederación e, indirectamente, para el plan hidrológico del Júcar, incluye, además de cuencas intercomunitarias, otras intracomunitarias por lo que, es una demarcación de las llamadas «mixtas», proscritas por la doctrina constitucional. La provisionalidad con que intenta justificarse esta situación, que se prolonga hace más de 30 años, no puede enervar la aplicación de la Constitución cuando, el resto de Comunidades Autónomas, ya ha asumido sus competencias sobre cuencas intracomunitarias.

Por tanto, es factible el planteamiento de un conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 775/2015, al publicarse el Real Decreto 1/2016, habiendo mediado a tal fin el previo requerimiento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al Gobierno de España, que se adjunta, frente al que no se ha obtenido respuesta.

b) A partir de lo anterior, ya en el apartado de fundamentos jurídico-constitucionales de su escrito, la promotora del conflicto razona que, en todos los preceptos objeto del mismo, se incluyen cuencas hidrográficas de carácter intracomunitario, expresamente o por remisión.

Así, el anexo XI del Real Decreto 1/2016, se remite, en su artículo 1, al definir el ámbito territorial del plan hidrológico del Júcar, al ámbito territorial de su demarcación hidrográfica, definido en el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007. Este precepto, modificado por el Real Decreto 775/2015, que se transcribe, reconoce que en el seno de este plan hidrológico se incluyen cuencas hidrográficas intracomunitarias. En similares términos se define, en el art. 1 del Real Decreto 650/1987 (modificado por el Real Decreto 775/2015) el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

En concreto, las cuencas hidrográficas intracomunitarias sobre las que se habría excedido competencialmente el Gobierno serían las cuencas costeras o litorales siguientes: i) En el sistema de explotación Cenia-Maestrazgo: San Miguel, Alcalá, Cervra, Agua Oliva, Servel y Valviquera; ii) en el sistema Mijares-Plana de Castellón: Belcaiera, Veo, Seco, Poyo, Carraixet; iii) en el sistema Serpis: Beniopa, Jaraco; iv) en el sistema Marina Baja: Gorgos, Girona, Amadorio, Algar; v) en el sistema Vinalopó: Alacanti, Rambluchar, Monegre.

El territorio total de estas cuencas hidrográficas intracomunitarias es de 6.261 km², con una población de 1.742.639 habitantes, lo que supone un 29,65 por 100 del territorio y un 38,11 por 100 de la población en el ámbito del plan hidrológico y la demarcación hidrográfica del Júcar.

A partir de la doctrina de las SSTC 227/1988, 149/2012 y 104/2013, las disposiciones impugnadas exceden lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE que atribuye al Estado «la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». También vulneran las atribuciones de la Generalidad Valenciana sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana» (art. 49.16 del Estatuto de esta Comunidad Autónoma). Por su lado, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el art. 31.1.8 de su Estatuto (EACM), asumió competencias sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

El resto de Comunidades Autónomas litorales, ejercen normalmente sus competencias sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias de su territorio, incluida la elaboración de sus planes hidrológicos aunque, para asegurar la coordinación, la aprobación final corresponda al Gobierno mediante Real Decreto (art. 40.5 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real-Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Así se constata en los Reales Decretos, que se citan, de aprobación de diversos planes.

c) Al ser Castilla-La Mancha una región interior, sin litoral, no hay posibilidad de cuencas hidrográficas internas ya que, conforme al art. 16 del texto refundido de la Ley de aguas, éstas se definen por tener salida al mar. En todo caso, tras recordar que la STC 227/1988 (que se transcribe en parte) consagró el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de distribución de competencias en materia de aguas, se señala que lo anterior no significa que la Comunidad Autónoma carezca de interés legítimo en que la delimitación territorial de la planificación hidrológica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar se acomode a lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos, puesto que ello afecta al ejercicio de sus competencias, al contenido material del plan y a su representación en los órganos confederales.

d) La misma STC 227/1988 declaró que el Estado carece de competencias para gestionar cuencas intracomunitarias por lo que no puede incluirlas en un ámbito de gestión superior a la cuenca, la demarcación hidrográfica, figura creada años después al transponerse al ordenamiento interno la Directiva 2000/60/CE, sobre marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Así, según el art. 16 *bis* del texto refundido de la Ley de aguas, la demarcación hidrográfica es «la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas».

La doctrina constitucional posterior a la Directiva 2000/60/CE ha establecido que no cabe la creación de demarcaciones mixtas, es decir, que el Estado no puede definir unidades de gestión que aglutinen cuencas inter e intracomunitarias. La STC 149/2012 afirma ya que, a pesar de la introducción de la demarcación hidrográfica como nueva unidad de gestión del agua, el legislador estatal opta por mantener la cuenca hidrográfica como noción esencial para delimitar las competencias en la materia. Puesto que la cuenca solo comprende las aguas que discurren por la zona terrestre o continental mientras que la demarcación también incluye las aguas de transición y las costeras, aplicándose a todas ellas las normas de protección ambiental del texto refundido de la Ley de aguas, la STC 149/2012 afirma que estas diferencias podrían haber llevado al Estado a considerar necesario un cambio en el criterio de delimitación competencial en materia de aguas pero ello no ha sido así.

Reproduciendo en parte el fundamento jurídico 7 de la citada STC 149/2012, se insiste en que ésta descarta las demarcaciones mixtas, al rechazar que el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas pueda interpretarse en el sentido de permitir al Estado incluir en la misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias, de competencia estatal e intracomunitarias, de competencia autonómica. En términos similares, se pronuncia la STC 104/2013.

e) La inclusión de las cuencas intracomunitarias en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar y de su demarcación, se realizó por el Real Decreto 125/2007 (modificado por el Real Decreto 775/2015) «en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos». Ahora, el Real Decreto 1/2016, hace suyo ese mismo territorio para los planes hidrográficos. Sin embargo, este inciso no permite salvar la constitucionalidad del precepto.

Se acompaña un informe pericial que delimita territorialmente la demarcación hidrográfica del Júcar, distinguiendo las cuencas intercomunitarias de las intracomunitarias y se añade que la doctrina constitucional es clara al rechazar que el Estado pueda gestionar cuencas internas, aun con carácter provisional o transitorio (STC 227/1988, al anular el art. 39.2 de la Ley de aguas de 1985). También la STC 104/2013 rechazó que, ni siquiera ante la pasividad de las Comunidades Autónomas, tenga el Estado competencia para gestionar cuencas intracomunitarias, ni para elaborar los correspondientes planes hidrológicos.

f) La fórmula transitoria del Real Decreto 775/2015, vulnera además el principio constitucional de indisponibilidad de la competencia, que supone que las competencias son indisponibles una vez asumidas en los Estatutos, de forma que a partir de ese momento, ni el Estado puede seguir ejerciendo la competencia, ni la Comunidad Autónoma puede dejar de hacerlo. Así, la Comunidad Autónoma Valenciana, ostenta competencias

exclusivas sobre aguas intracomunitarias desde que el Estado se las atribuyó (art. 49.16 del Estatuto –Ley Orgánica 5/1982– tras reforma por Ley Orgánica 1/2006). Aunque el Tribunal Constitucional, ha admitido excepcionalmente que el traspaso de servicios pueda condicionar el pleno ejercicio de competencias estatutariamente transferidas, cuando sea necesario e imprescindible (STC 25/1983) ello no ocurre en materia de aguas, ni esta doctrina puede ser sostenida tras más de treinta años. La STC 26/1982, afirmó que la distribución competencial, no puede verse alterada por la pasividad de cualquiera de los entes interesados. La STC 227/1988 aclaró que la planificación hidrológica no es una materia en la que el pleno ejercicio de la competencia deba subordinarse al traspaso de los servicios y, además, la Comunidad Valenciana ha ejercido sus competencias al respecto (Leyes 7/1986 y 2/1992 sobre utilización de aguas para riego y saneamiento de aguas residuales).

g) La legitimación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para pedir que la delimitación territorial del organismo de cuenca y del plan hidrológico del Júcar se adecúe al bloque de constitucionalidad, deriva de la afección a su competencia en materia de aguas reseñada y también a otras, que dependen de la disponibilidad del agua, como su competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art.31 EACM); pesca fluvial y acuicultura; planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región; promoción y ordenación del turismo, el deporte y la adecuada utilización del ocio; industria e instalaciones de producción de electricidad, entre otras. La Comunidad además es competente (art. 32 EACM) para el desarrollo y la ejecución de la legislación básica estatal en materia de protección de espacios naturales, medioambiente y ecosistemas, entre otras.

Por ello, el texto refundido de la Ley de aguas [arts. 25.1, 27 d), 35.3 y 36.1 c)] propicia la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas, mediante su incorporación a las Juntas de Gobierno de los organismos de cuenca y al Consejo del agua. Así, el art. 4 del Real Decreto 924/1989, de 21 de julio, establece que la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Júcar, estará integrada por, entre otros, un representante de Castilla-La Mancha y el art. 5.C del Real Decreto 255/2013, de 12 de abril, que establece el Consejo del agua de dicha Confederación, contempla la representación de la Comunidad en el mismo, asignándole seis vocales.

En definitiva, la delimitación territorial de la demarcación objeto del conflicto, tiene repercusión directa sobre la representación de Castilla-La Mancha en los órganos colegiados del Organismo confederal y sobre las determinaciones sustantivas del plan respecto de los recursos hídricos de las cuencas que le afectan que, por *mor* del plan, son asignados a otras cuencas intracomunitarias [v.gr. art. 20 A) 1 a) IV sistema Júcar, anexo XI, del Real Decreto 1/2016].

h) Finalmente, la Comunidad Autónoma promotora del conflicto suplica que, estimándose el mismo, se declaren inconstitucionales: El anexo XI: arts.1; 2; 3 y demás concordantes que incluyan determinaciones relativas a cuencas intracomunitarias del Real Decreto 1/2016; El art. 2.3 y disposición transitoria segunda del Real Decreto 125/2007 y el art. 1.8 del Real Decreto 650/1987.

3. Por providencia de 19 de julio de 2016, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de 20 días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó también comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si se impugnaran o estuviesen impugnados ante él los preceptos objeto del conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

4. El 7 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el proceso, solicitando prórroga de su plazo para hacer alegaciones.

Dicha prórroga le fue concedida, por plazo adicional de diez días, mediante providencia de 12 de septiembre de 2016.

5. El 13 de octubre de 2016, tuvo entrada en el Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicitó la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del conflicto con base en los siguientes argumentos:

a) En síntesis, la Comunidad de Castilla-La Mancha presenta conflicto de competencias reivindicando la competencia de la Comunidad Valenciana para gestionar las cuencas intracomunitarias sitas en su territorio e incluidas en la demarcación hidrológica del Júcar, considerando que el Estado no tiene competencia sobre las mismas. Por tanto, las normas que definen el ámbito territorial de esa demarcación, en concreto las contenidas en el anexo XI del Real Decreto 1/2016, vulneran el régimen constitucional de reparto competencial.

Pide, por tanto, la anulación de esas previsiones y la declaración de la competencia de la Comunidad Valenciana en un proceso constitucional del que no es parte de forma que, su interés en el conflicto, lo basa en su representación en la Junta de gobierno y el Consejo de aguas de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Considera que, al ser el territorio y la población parámetros que definen la representación autonómica en estos órganos, la exclusión de una parte del territorio valenciano le beneficiaría, sin acreditar este extremo en su escrito.

Por ello, adelanta que la Comunidad de Castilla-La Mancha carece de legitimación para plantear el conflicto y añade que se pretende impugnar un ámbito territorial fijado en el año 2013, no impugnado en ese momento, por lo que el conflicto sería también extemporáneo.

b) Desarrollando lo anterior, el Abogado del Estado delimita primero el objeto del conflicto. Manifiesta que, aunque el conflicto se plantea frente al anexo XI (arts. 1, 2, 3 y concordantes referidos a cuencas intracomunitarias) del Real Decreto 1/2016; el art. 2.3 y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 125/2007 y el art. 1.8 del Real Decreto 650/1987, el Tribunal solo lo ha admitido respecto del anexo XI precitado.

Toda la argumentación de la Comunidad de Castilla-La Mancha gira en torno a las cuencas intracomunitarias valencianas, que considera se deben excluir de la demarcación hidrográfica del Júcar, sin referirse a las cuencas endorreicas sitas en su propio territorio, cuya exclusión de dicha demarcación, para ejercer sobre ellas sus propias competencias, no reclama.

Frente a lo que alega la Comunidad de Castilla-La Mancha, el Real Decreto 1/2016, no es un acto de aplicación del Real Decreto 775/2015 (que modificó los preceptos precitados del Real Decreto 125/2007 y del Real Decreto 650/1987) sino que se limita a dar cumplimiento a una Sentencia del Tribunal Supremo, que obligó a incluir dentro de la demarcación hidrográfica del Júcar, las cuencas endorreicas del territorio de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Así lo dice su exposición de motivos, que transcribe. Por ello, el Real Decreto 775/2015, modificó los arts. 1.8 del Real Decreto 650/1987 y 2.3 del Real Decreto 125/2007 incluyendo en la Confederación Hidrográfica del Júcar y la demarcación hidrográfica del mismo, «el endorreísmo natural formado por el sistema que constituyen los ríos Quejola, Jardín y Lezuza y la zona de los Llanos».

La inclusión de las cuencas litorales sitas en el territorio de la Comunidad Valenciana se realizó, también en cumplimiento de varias sentencias del Tribunal Supremo, por el Real Decreto 255/2013, cuya exposición de motivos se transcribe. Como consecuencia, en la redacción de los arts. 1.8 del Real Decreto 650/1987 y 2.3 del Real Decreto 125/2007, se incluyeron, respectivamente en la Confederación Hidrográfica y la demarcación hidrográfica del Júcar, determinadas cuencas intracomunitarias: «provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos». Ello, se ilustra comparando las dos redacciones de ambos preceptos.

La Comunidad de Castilla-La Mancha fue parte en todas las Sentencias (22 y 27 de diciembre de 2011 y 8 de junio de 2015). Es más, la referencia al ámbito territorial de la

demarcación hidrográfica del Júcar realizada por el Real Decreto 255/2013, al modificar el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, ya se contenía en el anterior plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar (Real Decreto 955/2014, art. 1.3, no impugnado).

c) Tras reproducir el art.1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016 y el art. 40.3 y 5 del texto refundido de la Ley de aguas, se reitera que el Real Decreto 1/2016 no es un acto de aplicación, ni del Real Decreto 775/2015, ni del Real Decreto 125/2007. Es un acto de aplicación del art. 40 del texto refundido de la Ley de aguas que exige fijar por Real Decreto la planificación hidrológica y determina que su ámbito sea el de cada demarcación hidrográfica.

Por ello, el conflicto es claramente extemporáneo pues la modificación del ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar, en cuanto a la incorporación de las cuencas intracomunitarias valencianas se realizó, para cumplir las Sentencias del Tribunal Supremo, por el Real Decreto 255/2013.

Además, el conflicto adolece de concreción en cuanto a los artículos y disposiciones impugnadas. El anexo XI está compuesto por 60 artículos y 14 apéndices y, aparte de impugnarse los arts.1, 2 y 3, se impugnan, sin más especificación, los demás «que incluyan determinaciones relativas a cuencas intracomunitarias».

Respecto del artículo 1, es claro que el conflicto se refiere a la remisión al art. 2.3 del Real Decreto 125/2007. En cuanto al artículo 2, no se especifica a qué alcanza el conflicto y el artículo 3 es inocuo pues se limita a remitirse a una página web. En cuanto al resto de artículos y anexos, solo se realiza una referencia al art. 20.A.1.IV, en la página 23 del conflicto.

Por tanto, es aplicable la doctrina de este Tribunal sobre necesidad de justificar las controversias competenciales y «el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación»; por todas, STC 146/1996, FJ 1.

Así, el conflicto, parece concretarse al artículo1 de anexo XI en cuanto se remite al art. 2.3 del Real Decreto 125/2007 y es inadmisibile por extemporáneo.

d) El conflicto también es inadmisibile por falta de legitimación de la Comunidad de Castilla-La Mancha que no reclama para sí ninguna competencia, limitándose a denunciar vulneración de la competencia de la Comunidad Valenciana sobre aprovechamientos hidráulicos.

La recurrente concreta la lesión en un aumento de su peso en órganos reguladores hidráulicos que no concreta en qué forma se realizaría o le beneficiaría. No reclama para sí la gestión de las cuencas endorreicas que transcurren íntegramente dentro de su territorio incorporadas a la demarcación hidrográfica del Júcar por el Real Decreto 775/2015, en cumplimiento de la STS de 8 de junio de 2015 y a las que, en su caso, podría ser aplicable el art. 31.1.8 EACM.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la legitimación para plantear conflictos positivos de competencia, por ejemplo, en la STC 44/2007 (FJ 3 y 4) cuyas exigencias no se cumplen en este caso pues la Comunidad de Castilla-La Mancha no considera realmente lesionado su ámbito competencial. Lo que califica como «lesión competencial» es solo los efectos en la distribución de los vocales en los órganos de la confederación del Júcar (Junta de Gobierno, según el Real Decreto 924/1989 y Consejo del agua, según Real Decreto 255/2013). Además, en cuanto a la Junta de Gobierno, el art. 4 del Real Decreto 924/1989, ha mantenido la misma redacción desde su entrada en vigor y por tanto el número de vocales que fija (5 para la Comunidad Valenciana y 3 para la Comunidad de Castilla-La Mancha) no depende de la inclusión de las cuencas intracomunitarias valencianas a raíz del Real Decreto 255/2013. La STS de 12 de julio de 1993, que resolvió el recurso contra el Real Decreto 924/1989, ya dijo que dicho Real Decreto no reparte los vocales de las Comunidades Autónomas teniendo solo en cuenta el número y superficie de las comprendidas en la cuenca. Y, lo mismo ocurre con el Consejo del Agua, regulado por el Real Decreto 255/2013, cuya legalidad fue validada, en cuanto a la composición y reparto de representantes, por la STS de 17 de junio de 2014. En ambos recursos fue parte la Comunidad de Castilla-La Mancha.

e) El conflicto se plantea de forma errónea pues, la Sentencia que la Comunidad de Castilla-La Mancha pretende, declarar la competencia sobre las cuencas intracomunitarias de su territorio, de la Comunidad Valenciana, que no ha sido parte en el proceso, lo que choca con la lógica.

f) Subsidiariamente, para el caso de que se desestimen las causas de inadmisibilidad alegadas, se expone la situación singular de la demarcación hidrográfica del Júcar, en cuanto a la gestión racional del agua, partiendo de la base de que, su ámbito, en cuanto a la integración en ella de las cuencas intracomunitarias valencianas y las endorreicas, ha sido determinado por las Sentencias del Tribunal Supremo citadas, en procesos donde fue parte la Comunidad de Castilla-La Mancha.

Frente al dictamen aportado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para justificar la naturaleza intracomunitaria de las cuencas de la Comunidad Valenciana que cita, el Abogado del Estado aporta con su escrito, dos informes de la confederación hidrográfica del Júcar: uno, que critica el de la Comunidad de Castilla-La Mancha, sobre todo, en cuanto a la exclusión de las cuencas endorreicas de ésta y, otro sobre la necesaria gestión integral en el Júcar. Ambos informes se reproducen en parte para destacar que, la gestión integrada de las cuencas endorreicas de la Comunidad de Castilla-La Mancha exige su inclusión en la demarcación hidrográfica del Júcar y que la Confederación Hidrográfica del Júcar tiene la singularidad de incluir en su territorio diversos ríos que constituyen otras tantas cuencas hidrográficas que, históricamente, se han administrado por un único organismo de cuenca y donde se han construido obras hidráulicas de conexión entre las cuencas.

El ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar se mantuvo tras la aprobación de la Ley de aguas de 1985 y dio lugar, después de la introducción en el ordenamiento jurídico español del concepto de demarcación hidrográfica, a los diversos recursos y sentencias del Tribunal Supremo ya aludidos y, finalmente, a la fijación del ámbito de la demarcación hidrográfica y Confederación Hidrográfica del Júcar por los Reales Decretos 125/2007 y 650/1987, en redacción dada por el Real Decreto 775/2015.

La demarcación hidrográfica se introdujo en el ordenamiento español por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que introdujo el art. 16.bis del texto refundido de la Ley de aguas a partir de la Directiva 2000/60/CE, conocida como Directiva marco del agua. Se trata pues de una nueva categoría, concebida como unidad de gestión, cuyo ámbito territorial se fija por el Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, ex art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas, lo que precisamente hizo el Real Decreto 125/2007.

Puesto que las cuencas hidrográficas se definen en el art. 16 bis.4 del texto refundido de la Ley de aguas y no desaparecen como unidad de gestión, la demarcación se superpone a ellas. Por tanto, además del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica interpretado en SSTC 227/1988 y 161/1996, ha de evitarse la fragmentación o compartimentación en la gestión del agua, como declaran las SSTC 30/2011 y 32/2011, si bien para el caso de cuencas intercomunitarias.

Materialmente, la gestión racional del agua, en el ámbito de la demarcación hidrográfica del Júcar, implica, en este momento, la gestión conjunta de las cuencas intracomunitarias litorales y endorreicas.

g) La racionalidad constitucional de la integración provisional de las cuencas intracomunitarias valencianas en la demarcación hidrográfica del Júcar, ha sido abordada por el Tribunal Supremo en las Sentencias de 22 y 27 de diciembre de 2011, 13 y 17 de junio de 2014 y 9 de junio de 2015 que contestan los mismos argumentos que emplea la Comunidad de Castilla-La Mancha en el presente conflicto.

Se reproduce la STS de 17 de junio de 2014 resaltando en negrita algunos párrafos, con afirmaciones como la de que la demarcación, en cuanto unidad de gestión, ha de permitir una gestión equilibrada de los recursos hídricos y que, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, solo cabe respaldar las que razonablemente permitan una utilización racional de los recursos (art. 45.2 CE). También, se destaca el apartado de la Sentencia que legitima la nota de provisionalidad, incluida en el Real Decreto enjuiciado, aludiendo a la racionalidad del

sistema, la necesaria cobertura de los vacíos de gestión y los objetivos de defensa y protección de un recurso natural imprescindible para la vida.

h) A modo de recapitulación, se reitera que el conflicto se ha de inadmitir por falta de legitimación de Castilla-La Mancha, extemporaneidad y en cuanto el mismo, como proceso constitucional, no permite atribuir la competencia a un tercero que no es parte.

Subsidiariamente, el conflicto debe limitarse al art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016 excluyéndose de la impugnación, por falta de fundamento, los otros 59 artículos y 14 apéndices del anexo XI. Y, sobre este artículo impugnado, no existe extralimitación competencial ya que es consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo e implica una interpretación racional de la normativa a la luz del art. 45 CE.

6. Por providencia de 13 de diciembre de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha frente al anexo XI: artículos 1, 2, 3 y demás preceptos concordantes que incluyan determinaciones relativas a cuencas intracomunitarias del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas, la del Júcar a la que, en concreto, se refiere la impugnación.

Para la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, los preceptos citados exceden la competencia del Estado en materia de aguas (ex art. 149.1.22 CE) en cuanto, al suponer la inclusión en la demarcación hidrográfica del Júcar de determinadas cuencas hidrográficas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Valencia, aunque sea provisionalmente, se vulneran las competencias de ésta y se afecta también a numerosas competencias de la Comunidad de Castilla-La Mancha que dependen de la disponibilidad del agua (sobre urbanismo, turismo, pesca y otras, además de la competencia autonómica sobre recursos hidráulicos de su territorio). La extralimitación competencial que se alega, dice la promotora del conflicto, también tiene repercusión directa sobre la representación que le corresponde en los órganos colegiados de la demarcación.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que el conflicto es inadmisibile por falta de legitimación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para formularlo y por extemporáneo. En todo caso, argumenta que el proceso debe circunscribirse al artículo 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016 y que el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar es consecuencia de varias sentencias del Tribunal Supremo y no conlleva extralimitación competencial.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, hemos de delimitar primero el objeto del conflicto y contestar después a las cuestiones procesales que plantea el Abogado del Estado.

En cuanto al objeto del presente conflicto, el mismo se dirige formalmente, no solo contra los artículos referidos del anexo XI del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprobó la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Gadiana y Ebro (en adelante, Real Decreto 1/2016). El escrito de la actora, también se refiere al art. 2.3 y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero (Real Decreto 125/2007), por el que se fijó el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas y al art. 1.8 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo (Real Decreto 650/1987), de definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, ambos modificados por el Real Decreto 775/2015, de 28 de agosto (Real Decreto 775/2015).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la demanda no esgrime argumentación alguna sobre el art. 1.8 del Real Decreto 650/1987; ni respecto de la disposición transitoria segunda

del Real Decreto 125/2007. El primer precepto únicamente se transcribe y, en cuanto a la disposición transitoria, ni siquiera se menciona ésta en el cuerpo de la demanda.

Respecto a los artículos del anexo XI del Real Decreto 1/2016 considerados inconstitucionales, se razona la impugnación del art. 1, en el que se centra el conflicto, en cuanto establece que el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar, es el definido por el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, con inclusión de determinadas cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana. Nada se dice específicamente sobre los arts. 2 y 3 del anexo XI, que definen y enumeran los sistemas de explotación de la demarcación (art.2) y precisan como acceder vía web al sistema de información del agua SIA-Júcar (art. 3), sin mención expresa alguna a cuencas intracomunitarias.

Nada se argumenta tampoco sobre el resto de preceptos del anexo XI del Real Decreto 1/2016, integrado por 60 artículos y 14 apéndices, salvo que se impugnan los que se refieran «expresamente o por remisión» a cuencas hidrográficas de carácter intracomunitario. No se especifica los que hacen tal cosa, ni se argumenta nada sobre el contenido del exceso competencial que en cada caso, a la vista de la concreta regulación positiva de tales preceptos, se invoca. La única posible excepción a este respecto, es la del art. 20. A).1 a).iv del anexo XI al que, aunque sea de forma escueta, refiriéndose a la legitimación de la recurrente y a modo de ejemplo, se alude expresamente en la demanda para denunciar que supone la reserva y asignación de recursos hídricos de la demarcación a cuencas hidrográficas intracomunitarias.

Por ello, habremos de atenernos a la doctrina que hemos mantenido en supuestos similares, reproducida por ejemplo en la STC 112/2013 [FJ 2 b)], según la cual: «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 B); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2)».

La conclusión de lo expuesto es que, el objeto del presente proceso queda limitado al art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016, en cuanto se remite al art. 2.3 del Real Decreto 125/2007 y al art. 20 A).1 a).iv del mismo anexo.

3. A partir de lo anterior, estamos ya en condiciones de examinar, primeramente, la supuesta extemporaneidad del conflicto alegada por el representante de la Administración.

En efecto, según el Abogado del Estado, el conflicto debe ser inadmitido puesto que el art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016, se limita, como se ha indicado, a disponer: «El ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar es el definido por el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas». Ello, siendo así que el susodicho art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, no fue impugnado en su momento.

A juicio del representante de la Administración, el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, debió ser recurrido a partir de la modificación de su tenor que llevó a cabo el Real Decreto 255/2013, de 12 de abril (Real Decreto 255/2013), que estableció la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del agua de la demarcación hidrográfica del Júcar y modificó diversas normas relativas al ámbito y constitución de dicha demarcación hidrográfica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Esta fue la norma, según esta parte procesal, que incluyó

en el art. 2.3 Real Decreto 125/2007, las cuencas intracomunitarias valencianas, lo que determina el supuesto vicio de incompetencia que se denuncia. Por ello, el Abogado del Estado considera que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, incurre en un error al entender que la modificación relevante del art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, fue la llevada a cabo por el Real Decreto 775/2015, en lugar de la introducida por el Real Decreto 255/2013.

Para resolver la causa de inadmisibilidad alegada en los términos expuestos, no es preciso analizar si la modificación del art. 2.3 del Real Decreto 125/2007 que, según la tesis del representante de la Administración, debió impugnarse en su momento, fue la llevada a cabo por el Real Decreto 255/2013 o por el Real Decreto 775/2015. En cualquier caso, al formularse el presente conflicto, había transcurrido el plazo para impugnar ante este Tribunal cualquiera de ambas normas. En concreto, en cuanto al Real Decreto 775/2015, aunque sus artículos primero y segundo se incluyeron por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el requerimiento de incompetencia dirigido al Estado previo al presente conflicto ex art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al formularse éste, el 8 de marzo de 2016, había transcurrido con creces el plazo de dos meses desde la publicación de dicho Real Decreto (el 29 de agosto de 2015), aunque no desde la publicación del Real Decreto 1/2016 (el 19 de enero de ese año).

Por tanto, lo que hemos de analizar, partiendo de la base de que el art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016, se limita, en lo aquí controvertido, a remitirse a un precepto de otra norma reglamentaria que no fue impugnada en esta sede en tiempo y forma, es si ello supone que el presente conflicto devenga extemporáneo.

A este respecto, hemos de partir de la doctrina constitucional sentada ya en la STC 26/1982, de 24 de mayo (FJ 1), a cuyo tenor: «en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquélla. Así lo exige el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro.

De ahí que la LOTC expresamente admita que el requerimiento de incompetencia (que, según los casos, puede o debe preceder al planteamiento del conflicto), no sólo pueda formularse en un determinado plazo computado a partir de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados de incompetencia, sino también “con motivo de un acto concreto de aplicación” (artículo 63.2)».

En consonancia con la doctrina trascrita, el conflicto interpuesto frente al artículo 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016, no es extemporáneo, aunque dicho precepto se limite a remitirse, en cuanto al ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar, al establecido en otro Real Decreto que no fue debidamente impugnado.

4. Además de la extemporaneidad del conflicto, se alega por la demandada, la falta de legitimación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para promoverlo en los términos en que lo hace. Ello, en cuanto la recurrente, no plantea la invasión por el Estado, autor del Real Decreto 1/2016, de una competencia propia sino de la competencia de otra Comunidad (la Valenciana) que no es parte en el proceso. Se añade, en los términos ya referidos, que el interés legítimo que alega la recurrente, ligado a una supuesta incidencia negativa de la regulación impugnada, sobre su representación en los órganos colegiados de la demarcación hidrográfica del Júcar, ni se acredita, ni es tal.

A fin de analizar adecuadamente si la Comunidad recurrente ostenta o no legitimación para promover el presente proceso, hemos de precisar, partiendo de la demanda y de la definición del ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Júcar que realiza el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, al que se remite el art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016 que, dicho precepto, incluye en el ámbito de la demarcación litigiosa, en lo que ahora interesa, además de las cuencas hidrográficas intercomunitarias: «provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos

y aprovechamientos hidráulicos, el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendido entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluido su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo y el endorreísmo natural formado por el sistema que constituyen los ríos Quejola, Jardín y Lezuza y la zona de Los Llanos, junto con las aguas de transición».

Por tanto, en el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, se mencionan dos grupos de cuencas intracomunitarias: las valencianas, identificadas por estar comprendidas entre las desembocaduras de la Gola del Segura y del río Cenia y las castellano-manchegas caracterizadas por ser cuencas endorreicas, esto es, sin salida al mar. Sin embargo, y esto es lo que en este momento importa destacar, la demanda, no hace referencia a las cuencas endorreicas de Castilla-La Mancha, ni reivindica competencia alguna de la Comunidad recurrente sobre ellas, ni invoca lesión o menoscabo competencial al respecto, centrándose en las cuencas valencianas.

A partir de lo anterior, al referirnos a los conflictos positivos de competencia promovidos por las Comunidades Autónomas, partiendo del art. 63.1 LOTC, hemos declarado (por todas, STC 6/2012, de 18 de enero, FJ 3): «el objeto y los límites del conflicto positivo de competencia se han interpretado con un criterio amplio, comprensivo no sólo de los supuestos que cabría calificar como normales, en los que el ente que plantea el conflicto ejerce una verdadera *vindicatio potestatis* por considerarse despojado de una competencia que le corresponde, sino también de aquellos otros supuestos en los que no se reivindica stricto sensu una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto (ATC 886/1988, de 5 de julio, FJ 1).»

No obstante, también hemos precisado (por ejemplo, en la STC 44/2007, de 1 de marzo, citada en la STC 6/2012, FJ 5), que «en este tipo de procesos no puede dejarse de alegar la transgresión o infracción de las normas que conforman el orden constitucional de distribución de competencias de forma que lo que en modo alguno puede soslayarse es la existencia de una competencia del recurrente materialmente afectada». Así: «la existencia de un conflicto positivo de competencias implica necesariamente la discusión competencial relativa, no a las competencias de un tercero que no ha sido parte en un proceso de este tipo, sino a la precisa delimitación y defensa de las competencias de la parte actora que se entienden puestas en cuestión por la actuación del demandado» pues: «la alegación de la infracción de la norma estatal por sí sola no tiene virtualidad para constituir el presupuesto previo e imprescindible de un conflicto positivo de competencias si a ello no se une la lesión real y efectiva de la competencia propia» (STC 44/2007, FJ 7). En definitiva: «la necesaria conexión con el ámbito competencial propio» es «presupuesto necesario e insoslayable del conflicto positivo de competencia» (STC 44/2007, FJ 9).

En línea con lo expuesto, ya desde las SSTC 11/1984 y 104/1988, hemos admitido los llamados conflictos de «lesión por menoscabo» que hemos diferenciado de los conflictos basados en la reivindicación competencial y que, obviamente, exigen para su correcto planteamiento, que se afirme por su promotora una afección negativa del propio ámbito competencial. Como ya dijimos en la STC 104/1988, FJ 1: «no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro» pero sí que: «la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía “condicionando o configurando de forma que juzgan inadecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta” (STC 11/1984)».

5. Una vez sintetizada nuestra doctrina al respecto, como ya se ha adelantado, la Comunidad promotora del conflicto, no reivindica la gestión de las cuencas intracomunitarias endorreicas sitas en su propio territorio. Tampoco, la de las cuencas valencianas incluidas en la demarcación hidrográfica del Júcar, a su juicio de forma inconstitucional, respecto de las que se asume que las competencias invadidas serían las de la Comunidad Valenciana. Por tanto, no se realiza en el presente proceso una reivindicación competencial. Así lo confirma el suplico de la demanda en el que la actora se limita a pedir la declaración de inconstitucionalidad de las normas que impugna, sin solicitar que se declare la titularidad de las competencias supuestamente controvertidas en favor de persona alguna.

Sin embargo, sí intenta la recurrente argumentar que, a pesar de lo dicho, resulta menoscabado o afectado su ámbito competencial conforme a lo exigido por nuestra

doctrina. Ello, se defiende en un doble sentido: de una parte, se invocan competencias autonómicas que, según la actora, resultan afectadas, citando, no solo la competencia del art. 31.1.8 EACM sobre aguas interiores, sino también otras competencias, en varias materias (desde urbanismo a turismo) que, dice, «dependen de la disponibilidad del agua». Además, se esgrime una afección más concreta, vinculada a una supuesta menor representación de la Comunidad en los órganos colegiados de la confederación hidrográfica que sería consecuencia de la, correlativamente mayor, representación valenciana, al incluirse indebidamente en la demarcación sus cuencas intracomunitarias.

Frente a lo alegado por la actora, no basta para considerar concurrente la imprescindible conexión con el ámbito competencial propio, que exige el conflicto positivo de competencia, la invocación genérica de títulos competenciales diversos, sin más relación con el objeto del litigio que la hipotética utilización del recurso natural sobre el que éste versa que, además, como es el caso del agua, es necesario para prácticamente cualquier actividad. La afección del ámbito competencial del promotor del conflicto, como hemos declarado, ha de ser real, efectiva y concreta, lo que supone que ha de afirmarse un menoscabo, limitación o condicionamiento de una competencia propia, identificada en términos precisos y actuales; no, como en este caso, en términos indiscriminados, generales y puramente hipotéticos.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no explica mínimamente de qué manera su ámbito competencial se ve menoscabado por la inclusión en la demarcación hidrográfica del Júcar de determinadas cuencas intracomunitarias valencianas que, a su juicio, deberían excluirse de la misma. Tampoco hace referencia, como venimos reiterando, a cuenca intracomunitaria alguna de su territorio, indebidamente incluida por el Estado en la demarcación hidrográfica del Júcar.

Si la propia actora no considera vulnerada o invadida su competencia en materia de aguas interiores y recursos hidráulicos, puesto que no aspira a gestionar las cuencas litigiosas, menos aún se ven negativamente afectadas sus otras competencias, tan genéricamente invocadas, por mucho que requieran la disponibilidad del agua. Incluso, si admitiéramos a efectos puramente dialécticos esta argumentación, como indicadora de una posible afección de las competencias autonómicas, tendríamos también que descartarla puesto que no se nos indica, cómo o en qué medida, sería mayor la disponibilidad del agua en la Comunidad castellano-manchega si se estimara el conflicto.

A este respecto y en particular, no es suficiente la invocación que, mediante su sola mención, hace la demanda al art. 20 A).1 a).iv del anexo XI del Real Decreto 1/2016. Aunque hayamos admitido que este precepto forma parte del objeto del conflicto, ya que se razona sobre él (aunque sea de forma muy escueta, pero suficiente para entender la razón de su impugnación) la mera referencia a su contenido, no nos permite deducir una afección competencial propia de la promotora del conflicto. El precepto en cuestión, se limita a enumerar unos criterios generales de asignación y reserva de los recursos del río Júcar, entre los cuales menciona en cuarto lugar, la posible utilización de recursos excedentes para paliar el déficit de abastecimientos del área del Vinalopó-Alacantí y Marina Baja. A esta previsión parece aludir la recurrente para justificar un interés castellano-manchego respecto de los recursos hídricos que afectan a esa Comunidad. Sin embargo, la demanda, como se ha dicho, solo cita el precepto como ejemplo, sin mayor explicación. A ello, se añade el hecho de que el artículo solo contempla una mera posibilidad de uso de los recursos excedentes y se remite a las normas de explotación que deberá elaborar el organismo de cuenca, según su apartado D), «con objeto de no rebajar las garantías del resto de usuarios del sistema de explotación del Júcar». Por tanto, debemos también rechazar la legitimación de la recurrente para promover el conflicto basada, exclusivamente, en la formal invocación de esta norma.

Por tanto, la primera supuesta lesión del propio ámbito competencial a la que alude la recurrente, no es bastante para fundar su legitimación en aras a la promoción del presente conflicto.

6. Tampoco podemos aceptar como justificación suficiente del menoscabo del ámbito competencial propio, a los efectos de considerar legitimada a la actora para formular el presente

conflicto, la argumentación de la demanda relativa a una supuesta menor representación de Castilla-La Mancha en los órganos colegiados de la demarcación hidrográfica.

La lesión se esgrime en este punto, nuevamente, en términos genéricos y puramente especulativos. De hecho, si se acude a las normas que fijan el número de vocales autonómicas en los órganos colegiados de la demarcación hidrográfica del Júcar a que se hace referencia, se constata que, el número de vocales castellano-manchegos y valencianos, no ha sufrido alteraciones a raíz de la regulación objeto de este conflicto. Ni el Real Decreto 924/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Júcar (cuyo art. 4 a, estableció la composición de su Junta de Gobierno, asignando vocales a las Comunidades Autónomas), ni el Real Decreto 255/2013 (cuyo art. 5.c, fija los vocales de las Comunidades Autónomas en el Consejo del agua de la demarcación hidrográfica del Júcar), han sido reformados a partir del Real Decreto 1/2016, ni tampoco del Real Decreto 125/2007, modificado por el Real Decreto 775/2015, a los que se imputa el supuesto menoscabo de la competencia autonómica. Es más, el art. 4, apartado a), del Real Decreto 924/1989 (que atribuye a Castilla-la Mancha tres vocales y a la Comunidad Valenciana, cinco), no ha sido modificado desde su aprobación, por lo que mantiene su redacción original. Y, en cuanto al art. 5 c) Real Decreto 255/2013, si se compara su redacción con la del art. 5 del Real Decreto 924/1989, que se refería al anterior Consejo del agua de la Cuenca, que se sustituye por el de la demarcación, se comprueba que mantiene la misma representación de la Comunidad de Castilla-La Mancha (seis vocales) y, si bien aumenta en uno el número de vocales de la Comunidad Valenciana (que pasan de diez a once) ello se explica en la exposición de motivos del propio Real Decreto 255/2013 como consecuencia de la asignación de un vocal a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sin referencia alguna al ámbito territorial de la demarcación o a las cuencas en ella incluidas.

Incluso si se hubiera acreditado la menor representación a que se alude, tampoco se explica en la demanda cómo conllevaría la misma una afección negativa real sobre el ámbito competencial propio, la cual no se deduce automáticamente, como parece asumir la recurrente.

En el Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprobó el texto refundido de la Ley de aguas, tanto las confederaciones hidrográficas en cuanto organismos de cuenca (arts. 21 y 22) como el Consejo del agua de la demarcación (art. 35), se refieren a las cuencas o demarcaciones hidrográficas que, por exceder del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, son de competencia estatal. En ambos casos, la representación en ellos de las Comunidades Autónomas, se articula como una fórmula de colaboración. Como dice el art. 25.1 del texto refundido de la Ley de aguas, se trata de favorecer «una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias». Aunque el Consejo del Agua de la demarcación se configura esencialmente como órgano de participación, propuesta e informe (art.35.2 del texto refundido de la Ley de aguas) mientras que la Junta de Gobierno de las confederaciones hidrográficas es, junto con el Presidente, el órgano de gobierno de éstas, con algunas funciones ejecutivas, además de otras de propuesta y deliberación (art. 28 del texto refundido de la Ley de aguas), lo cierto es que, dado el número total de vocales de ambos órganos y la diversidad de su procedencia, la representación autonómica, enmarcada en el contexto de colaboración al que se ha hecho referencia, no conlleva poder de decisión en ningún caso, ni considerando a las Comunidades Autónomas por separado, ni conjuntamente. Así, partiendo de las normas sobre composición de las Juntas de Gobierno y del Consejo del agua (arts. 27 y 36 del texto refundido de la Ley de aguas) desarrolladas en el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la administración pública del agua y de la planificación hidrológica y en los precitados Reales Decretos 924/1989 y 255/2013, teniendo en cuenta que tales normas garantizan una importante representación en ambos órganos a los usuarios, otras administraciones públicas afectadas y, en el caso del consejo del agua, también de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua, la Junta de Gobierno de la demarcación hidrográfica del Júcar cuenta con 33 vocales, de los que 10 son autonómicos (5 valencianos y 3 de Castilla-La Mancha) mientras que el Consejo del agua de la demarcación se compone de 87 vocales, 22 de ellos autonómicos (11 valencianos y 6 castellano-manchegos, según se ha dicho).

Así, aunque el concreto número de representantes autonómicos que puedan incorporarse a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca o al Consejo del Agua, según el mismo texto refundido de la Ley de aguas, estará en función de la población y territorio autonómicos que se integren en cada demarcación, el ejercicio de la competencia autonómica que en este caso se plasma en funciones de colaboración y coordinación con el Estado, no depende tanto del concreto número de vocales de cada Comunidad en el órgano en cuestión, como de su presencia y voz en el mismo. En todo caso, el texto refundido de la Ley de aguas garantiza como mínimo un representante a las Comunidades Autónomas interesadas que se integren en dichos órganos [arts. 27 d) y 36 1.c) del texto refundido de la Ley de aguas]; mínimo este, ampliamente superado, como se ha visto, por la Comunidad castellano-manchega en el supuesto que ahora nos ocupa.

Por tanto, incluso si la reducción de la representación de la Comunidad Autónoma recurrente en los órganos colegiados hidrológicos que se afirma, no fuera puramente hipotética y se hubiese materializado como consecuencia de la modificación del ámbito territorial de la demarcación hidrográfica, tampoco explica la promotora del conflicto, ni se aprecia, cómo ello supondría un menoscabo efectivo de su ámbito competencial. En definitiva, no se constata una relación de causalidad entre la hipotética reducción de la representación de la recurrente en los órganos confederales que alega y la limitación o condicionamiento de las facultades de colaboración que, en la materia, le corresponden.

7. De todo lo hasta aquí expuesto, se desprende que no se justifica en este caso, por la Comunidad Autónoma recurrente, la necesaria conexión con el ámbito competencial propio que es requisito indispensable de todo conflicto positivo de competencia.

Lo anterior se confirma si se tiene en cuenta que, en el supuesto de que se estimara que el Estado no podía incluir en la demarcación hidrográfica del Júcar las cuencas intracomunitarias valencianas a que se refiere el art. 2.3 del Real Decreto 125/2007, al que se remite el art. 1 del anexo XI del Real Decreto 1/2016, la consecuencia que se seguiría no sería el reconocimiento de la competencia de la Comunidad recurrente sobre tales cuencas, sino la afectación de las competencias de la Generalitat Valenciana, que no ha sido parte en el proceso y tampoco ha reaccionado, como podría haber hecho, si hubiera considerado vulnerado su acervo competencial.

Por todo ello, de modo similar a lo que concluimos en la STC 44/2007, de reiterada cita (FJ 10), o antes, en la STC 195/2001, de 4 de octubre, mencionada en la primera, la falta en el presente litigio de una auténtica *vindicatio potestatis*, así como de un real menoscabo de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, determina que no se cumplan los presupuestos necesarios para la admisión del presente conflicto positivo de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el conflicto positivo de competencias num. 2740-2016 interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.