

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14599 *Pleno. Sentencia 195/2012, de 31 de octubre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 6067-2005. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio. Competencias sobre aguas: interpretación conforme de la previsión legal relativa a la incorporación al plan hidrológico de la cuenca del río Ebro de los caudales ambientales establecidos en el plan integral de protección del Delta del Ebro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6067-2005, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra el art. 26.1 y disposición adicional décima, apartado 1, a), b) y c), y apartados 3 y 5, de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 1 de septiembre de 2005, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 26.1 y la disposición adicional décima, apartado 1, a), b) y c), y apartados 3 y 5 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Para la fijación de los caudales ambientales en los planes hidrológicos de cuenca, el art. 26.1 de la Ley del plan hidrológico nacional prevé la participación de las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los consejos del agua de las respectivas cuencas. Entiende la Comunidad Autónoma recurrente que este procedimiento quiebra por el establecimiento de una excepción para el tramo final del río Ebro, al establecer el párrafo segundo de este artículo lo siguiente: «La fijación de los caudales ambientales se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.» Este último inciso, que remite a lo establecido en la disposición adicional décima, resultaría inconstitucional por conexión, al prever la misma que para el Delta del Ebro tales caudales ambientales serán

fijados, previo mutuo acuerdo, por la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña. Dicha excepción, a su juicio, incurre en inconstitucionalidad al sustraer la competencia del Organismo de Cuenca y privar a las demás Comunidades Autónomas de su derecho a participar en la fijación de los caudales ambientales en este tramo de la cuenca, caudales que, ineludiblemente, condicionan el régimen hídrico y los sistemas de explotación (la disponibilidad de recursos) de toda la cuenca, puesto que todos los aprovechamientos aguas arriba habrán de modularse para garantizar los caudales ambientales resultantes del Plan integral de protección del Delta del Ebro.

En concreto, se argumenta que con ello se priva indebidamente a la Comunidad Autónoma de La Rioja de su derecho a participar de modo directo en la determinación de esos caudales mínimos que afectan a la explotación del recurso aguas arriba, condicionando la gestión de las competencias que tiene estatutariamente atribuidas, tanto las directamente relacionadas con el agua como aquellas otras competencias sectoriales con proyección sobre dicho elemento.

b) Tras relatar los antecedentes de la reforma de la Ley del plan hidrológico nacional aprobada mediante la Ley 11/2005, de 22 de junio, expone que el principio general de participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales resulta una consecuencia del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de aguas, concretado en el principio de unidad de gestión y de indivisibilidad de las cuencas hidrográficas, a su vez plasmado mediante la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos confederales de las cuencas intercomunitarias. Es este un modelo que, con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y 15; 161/1996, de 17 de octubre, FFJJ 4 y 5; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 12, entiende sancionado por la jurisprudencia de este Tribunal.

Para la recurrente, el «desapoderamiento» de las Comunidades Autónomas, consecuencia del carácter indivisible y no fragmentable de las cuencas intercomunitarias, se ve «compensado» mediante su integración en los órganos de gobierno y planificación de las confederaciones hidrográficas, rasgo singular del modelo de administración del agua en el plano institucional, y plasmación de los principios de colaboración, complementariedad y no interferencia de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales que se proyectan sobre el agua.

De todo ello resultaría que tanto el modelo confederal de carácter participativo como el principio de indivisibilidad de la cuenca, recogido en artículo 14 del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, e integrado en el bloque de la constitucionalidad, y reforzado por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, son la concreción directa del art. 149.1.22 CE.

La participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales se erige así en exigencia insoslayable de nuestro modelo constitucional de administración del agua. La cooperación inherente al sistema requiere lealtad institucional y, cuando existen asuntos que afectan a varias Comunidades Autónomas, todas las afectadas deben participar en su gestión, mediante fórmulas que permitan la colaboración institucional.

La disposición adicional décima, al regular de una parte el procedimiento de redacción, ejecución y coordinación (instrumentado en el oportuno convenio de colaboración) y, de otra, la aprobación (por mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña «en el ámbito de sus respectivas competencias») del plan integral de protección del Delta del Ebro, articularía la concurrencia competencial que se proyecta sobre el Delta del Ebro de forma contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional, sin respetar las competencias del organismo de cuenca y, con él, de las demás Comunidades Autónomas que integran la cuenca. Nada se opone a que ambas Administraciones convengan sobre aquellas medidas que no tienen trascendencia o proyección supraterritorial, pero no es el caso de las decisiones relativas al régimen hídrico o a la calidad del agua fijadas bilateralmente para el tramo catalán del Ebro, por afectar al resto de la cuenca y a todas las demás Comunidades Autónomas que la comparten.

c) Respecto del apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, aunque su finalidad explícita sea la protección del Delta del Ebro, y aunque nada dice la misma acerca del ámbito territorial del plan integral de protección del Delta del Ebro, entiende obvio –citando al efecto la exposición de motivos de los estatutos del consorcio que se constituyó para la redacción del plan en la formulación original de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional de 2001– que alguna de las medidas que éste debe recoger no se limitarán al espacio físico estricto del Delta, ya que el régimen hídrico determinante de sus condiciones ecológicas singulares procede aguas arriba de dicho espacio. No obstante, admite a continuación que la verdadera *ratio* del ámbito territorial del plan integral de protección del Delta del Ebro no es otra que abarcar el tramo catalán del Ebro, reducción territorial que considera sorprendente, adentrándose en consideraciones de orden técnico sobre la dinámica fluvial. Delimitado así finalmente el ámbito territorial afectado por la disposición recurrida, se entiende que la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña, al margen del organismo de cuenca, no puede fijar, con exclusión de las otras Comunidades Autónomas afectadas, el régimen hídrico del tramo catalán del Ebro.

Tampoco la protección de las funciones ecológicas del ecosistema marino próximo sería título competencial que habilitase a Cataluña para establecer medidas específicas o definir unilateralmente objetivos de calidad de dichas aguas costeras, obligando a toda la cuenca a ajustarse a los mismos.

Aunque no se diga expresamente en el apartado, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpreta que «la definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo», uno de los contenidos del plan integral de protección del Delta del Ebro, se refiere a los caudales circulantes del río en su consideración volumétrica y temporal. Además, se refiere este apartado a un «caudal adicional» que se aportará con la periodicidad y magnitudes que aseguren la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales, añadiendo que los caudales ambientales resultantes «se incorporarán al Plan de la cuenca del Ebro mediante su correspondiente revisión». A su juicio, el dato jurídico relevante es que tales caudales ambientales ordinarios o adicionales, que se fijarán por ambas Administraciones de mutuo acuerdo, constituyen una «limitación previa a los flujos del sistema de explotación» (art. 26.1 de la Ley del plan hidrológico nacional), o una restricción a los sistemas de explotación (art. 59.7 del texto refundido de la Ley de aguas), que opera con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema, a excepción del abastecimiento a poblaciones.

Expone a continuación la Comunidad Autónoma recurrente las dificultades de orden técnico que presenta este concepto de «caudales ambientales» y su traslación al caso concreto de la cuenca del Ebro para concluir que, a partir de una determinada cifra, debería reservarse la totalidad del agua fluyente a esta finalidad ambiental, impidiendo cualquier aprovechamiento en el resto de la cuenca, salvo que se renunciase a los aprovechamientos para riego del propio Delta, con alusión a las determinaciones de contenido normativo del plan hidrológico de la cuenca del Ebro, publicadas por Orden de 13 de agosto de 1999, e incluso al anteproyecto de la Ley del plan hidrológico nacional de 1993, a fin de demostrar la importancia de la función reguladora del sistema de embalses aguas arriba del Delta del Ebro para garantizar el caudal ambiental mínimo, que no deriva del régimen natural del río.

d) Por las mismas razones de definición del régimen hídrico del Delta del Ebro excluyendo a las restantes Comunidades Autónomas, entiende que pueden incurrir en extralimitación inconstitucional los apartados 1 b) –en el caso de que las medidas para evitar la subsidencia consistieran en la aportación de sedimentos que pueda contener el agua y eso requiriese caudales adicionales o excepcionales– y 1 c), si las medidas para la mejora de la calidad del agua conllevasen el establecimiento de objetivos de calidad específicos cuya consecución exigiera establecer valores límite de emisión más rigurosos para los vertidos aguas arriba.

e) En cuanto al apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, que establece que para la redacción del plan y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña suscribirán el oportuno instrumento de colaboración, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tras detallar las diferencias entre la redacción original de la Ley del plan hidrológico nacional de 2001 y la ahora impugnada, cree que ésta puede dar lugar a la constitución de un consorcio, con o sin integración de las entidades locales, usuarios y organizaciones sociales de la zona del Delta, con referencias a la experiencia previa del consorcio constituido al amparo de la redacción original de 2001, y constata que nada dice la disposición acerca del procedimiento de redacción del plan integral de protección del Delta del Ebro.

f) El apartado 5 de la disposición adicional décima es tachado de parco y poco claro. De conformidad con su tenor, desaparecería la competencia exclusiva del Estado para aprobar definitivamente el plan, que ahora parece una competencia compartida: ambas Administraciones aprobarán el plan previo «mutuo acuerdo», si bien «en el ámbito de sus respectivas competencias». El precepto se reputa equívoco porque no aclara si debe existir una aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro en bloque por cada una de las Administraciones, mediando un mutuo acuerdo sobre su contenido, o la aprobación por cada Administración debe limitarse a aquellos aspectos del contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro sobre los que sea competente cada una de ellas. Rechaza cualquiera de las dos hipótesis interpretativas posibles, porque incluso en el supuesto de que la aprobación del régimen hídrico correspondiera en exclusiva a la Administración General del Estado, sería igualmente inconstitucional, pues dicha competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica del Ebro con participación del resto de Comunidades Autónomas, con la aprobación final del Gobierno de la Nación, en tanto que exigencia de la garantía institucional de la unidad de cuenca y del modelo confederal participativo.

Por tanto, la fijación del régimen hídrico del tramo catalán del río Ebro no sigue el procedimiento general de la planificación hidrológica, y si bien una vez aprobado el plan integral de protección del Delta del Ebro los caudales ambientales «se incorporarán» al plan hidrológico de la cuenca mediante su correspondiente revisión, de tal expresión imperativa deduce que no cabe considerarla como mera «propuesta» a tomar en consideración por el consejo de agua de la cuenca.

g) En apoyo de su pretensión, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja cita las SSTC 15/1998, de 22 de enero, FFJJ 3 y 6; 110/1998, de 21 de mayo, FFJJ 3 y 31; 166/2000, de 15 de junio, FFJJ 7 y 9, y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3, para aseverar que el legislador estatal, en el ejercicio de sus legítimas opciones políticas, tiene los mismos límites materiales que el Tribunal Constitucional ha puesto al legislador autonómico. El establecimiento de una fórmula de colaboración bilateral que priva de sus competencias a la Confederación Hidrográfica del Ebro y no contempla la participación de las demás Comunidades Autónomas de la cuenca resulta contrario al art. 149.1.22 CE y a su desarrollo necesario y directo, plasmado en el principio de unidad e indivisibilidad de la cuenca establecido en el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas. Y también menoscaba las competencias de las confederaciones hidrográficas, cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las cuencas supracomunitarias, de acuerdo con los arts. 25 y siguientes del mismo texto legal, que el legislador estatal debe respetar.

h) Se examina por último en el recurso la incidencia de la calificación del Delta del Ebro como un espacio natural protegido de relevancia internacional, en concreto su inclusión en 1990 en la lista del convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio Ramsar), su condición desde 1987 de «zona de especial protección de aves» de acuerdo con la Directiva 79/409/CE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y su declaración como parque natural por Decreto 357/1983, de 4 de agosto, ampliado por Decreto 32/1986, de 23 de octubre.

Esgrime los mismos argumentos antes empleados sobre la gestión de las cuencas supracomunitarias, aunque admite que pudiera sostenerse que el plan integral de protección del Delta del Ebro contempla en cierta forma alguna de las medidas de conservación derivadas de estas figuras de protección, que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Alude seguidamente el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja a lo dispuesto por el art. 43.2 del texto refundido de la Ley de aguas, a cuyo tenor «[p]odrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección». Al respecto afirma que la primacía de lo medioambiental sobre la planificación hidrológica debe matizarse, aun a contracorriente de la interpretación ordinaria que resulta de la literalidad de este precepto, al que no ha de darse un valor absoluto, pues los valores medioambientales que han podido justificar esa concreta protección espacial y ambiental deben armonizarse con los intereses de la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias, no descartando que se suscite una colisión insalvable entre ambas realidades a resolver mediante mecanismos de cooperación y, en su caso, a favor de los intereses de la cuenca, cuando medie suficiente justificación. En todo caso, el título medio ambiente no puede subvertir el sistema competencial específico de gestión del agua, por lo que las medidas de protección relativas a los caudales ambientales deben integrarse, a instancia de la Generalitat de Cataluña, siguiendo el procedimiento de elaboración del plan hidrológico de la cuenca del Ebro.

2. Por providencia de 11 de octubre de 2005, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 21 de octubre de 2005 el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario, que le fue concedida por providencia de la Sección Tercera de 25 de octubre de 2005.

4. El día 28 de octubre de 2005 el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el día 2 de noviembre de 2005 el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

6. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 21 de noviembre de 2005, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El agua es sin duda un elemento atributivo de competencias (art. 149.1.22 CE), un elemento de riqueza y a la vez un elemento natural contemplable desde la perspectiva medioambiental y ecológica. El art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas somete el ejercicio por el Estado de sus funciones en materia de aguas a determinados principios rectores, entre los que cabe destacar el previsto en su núm. 3: el de la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, mientras que el art. 17 a) atribuye al Estado la planificación hidrológica. Del primero resulta una voluntad de actuación integral en la materia, y la expresión del reconocimiento de otras posibles competencias que expresamente se respetan y dejan a salvo.

b) Tras destacar la importancia ecológica del Delta del Ebro, reconocida por abundantes figuras de protección (suma a las citadas por la Comunidad recurrente su declaración en 1984 por el Consejo de Europa como «zona de especial interés para la conservación de la vegetación halófila y zona de importancia europea para la conservación de la vegetación acuática»), y analizar las similitudes de la disposición impugnada con la redacción primitiva de la Ley del plan hidrológico nacional en cuanto al objeto y contenidos mínimos del plan integral de protección del Delta del Ebro, se centra en la diferencia apreciable, que reside en el procedimiento para su elaboración y aprobación. Señala el Abogado del Estado que, en las redacciones de 2001 y 2005, la Ley del plan hidrológico nacional ha perseguido idénticos objetivos de carácter ecológico, a través de un plan específico de carácter integral, con previsión de idénticos contenidos mínimos, disponiendo la nueva norma una redacción y aprobación conjunta en el marco de una acción de colaboración entre la Administración estatal y autonómica, en lugar de intensificar la presencia de la Generalitat de Cataluña en la fase preparatoria y atribuir la decisoria al Estado.

Este cambio tiene una razón instrumental o práctica, dada la concurrencia de competencias en esta materia: incide por un lado, en las competencias autonómicas por el singular valor ecológico del Delta del Ebro y, por otro, en las competencias estatales enmarcadas sobre todo en el art. 149.1.22 CE, haciendo acto de presencia, igualmente, la cuestión en las responsabilidades del Estado como sujeto único de derecho internacional.

Con cita de las SSTC 123/2003, FJ 3 a); y 118/1998, FJ 12, defiende que la sustitución del procedimiento anterior por la actuación conjunta diseñada en la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional es una cuestión de técnica o praxis operativa que nada trastorna o perjudica las competencias complejas y superpuestas que puedan corresponder a cada uno de los intervinientes en esta acción planificadora, dentro del margen de libertad de configuración del que dispone el legislador.

El Abogado del Estado rechaza que se haya convertido en compartida una competencia exclusiva, como sostiene la recurrente, pues si el Gobierno no presta su aprobación al plan integral de protección del Delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia. Simplemente se ha buscado una fórmula de cooperación allí donde debido a la concurrencia de competencias por la índole del plan y de la diversidad de contenidos se juzga necesaria la concurrencia de intereses. La diferencia entre la Ley de 2001 y la impugnada es meramente técnica, buscada acaso por los infructuosos resultados prácticos de la primera, como parece sugerir la propia demanda de inconstitucionalidad.

c) Respecto de la omisión de la participación de las restantes Comunidades Autónomas, el Abogado del Estado advierte que tampoco en este punto hay diferencias entre la redacción de 2001 y la ahora impugnada, y resalta que lo que contemplan los preceptos cuestionados no constituye realmente una excepción al régimen general de aguas terrestres, sino una previsión de plan integral cuyo alcance rebasa el estricto marco de la legislación de aguas, al incluir, por ejemplo, el ecosistema marino próximo [apartado a) de la disposición adicional décima], u otros fenómenos que se producen bien exclusiva bien predominantemente en el marco de una desembocadura, y cuya específica protección se pretende.

No hay en las previsiones del plan integral de protección del Delta del Ebro, por tanto y a su juicio, una exclusiva proyección de los intereses o finalidades generales de la legislación de aguas terrestres que permitan tildar de caprichosa o arbitraria cualquier medida legislativa diferenciable de la común.

d) El Abogado del Estado renuncia a contradecir lo que considera pautas valorativas de carácter extrajurídico, entre las que menciona las referencias al derogado trasvase del Ebro, la dinámica fluvial y sus mecanismos reguladores y, en general, los juicios de oportunidad, acierto técnico o intenciones, para analizar a continuación las referencias del recurso a la vulneración del art. 149.1.22 CE. Entiende que el precepto constitucional es invocado en el recurso más que por lo que su texto dice, por lo que expresa el texto legal ordinario que se presenta como emanación –concreción, corolario– del primero, para considerar no aceptable una perspectiva que desplazaría la cuestión a una confrontación entre los principios, intenciones o efectos de dos normas legales.

Recordando los pronunciamientos anteriores de este Tribunal sobre el art. 149.1.22 CE, citados también en el escrito de demanda, y sobre el papel de las confederaciones hidrográficas como mecanismo de colaboración interadministrativa e instrumento principal del ejercicio de las competencias estatales, rechaza que éstas puedan convertirse en un condicionamiento rígido y absoluto de las propias competencias estatales. A su juicio, la razón del recurso no estriba tanto en que el Estado invada competencias autonómicas o a la inversa, como en el menoscabo de las competencias estatales (de las confederaciones hidrográficas) perpetrada por el propio titular de la competencia en cuya organización propia se integran. El recurso partiría de una especie de constitucionalización de las competencias de las confederaciones hidrográficas para concluir en la exclusión de toda otra forma colaboradora o participativa que no esté expresamente contemplada en el texto refundido de la Ley de aguas. De todo ello deduce que el recurso no ha acreditado la contradicción con la propia Constitución, sin que basten los intentos de presentar una supuesta contradicción entre dos textos legales, prestando al texto refundido de la Ley de aguas un rango que no tiene.

e) Pese a lo anterior, el Abogado del Estado examina como último punto de sus alegaciones la pretendida ruptura de los principios rectores de la acción del Estado en esta materia, recogidos en el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas, para concluir que el principio de unidad de gestión no resulta contradicho en modo alguno, pues el Estado no ha declinado el ejercicio de competencia propia alguna, insistiendo en la compatibilidad de dicho principio directivo con el también recogido en el apartado 3 del mismo precepto legal en cuanto a la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

El singular valor ecológico del Delta del Ebro habría determinado un también singular modo de ejercicio de las competencias estatales, siendo lo cierto que la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro queda absolutamente condicionada por un acto estatal, congruentemente con la competencia establecida en el art. 149.1.22 CE. La doble aprobación prevista para el plan se correspondería así con toda lógica con la visible concurrencia de competencias.

Precisa por último el Abogado del Estado que la incorporación de los caudales ambientales del plan integral de protección del Delta del Ebro tendrá lugar mediante la revisión del plan hidrológico del Ebro, a través del procedimiento ordinario de modificación de cualquier plan de cuenca y no de un procedimiento extraordinario o especial.

7. Por providencia de 30 de octubre de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra el art. 26.1 y la disposición adicional décima, apartado 1 a), b) y c), y apartados 3 y 5, de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

Como ha quedado detallado con más amplitud en los antecedentes, se alega por la Comunidad Autónoma recurrente que dichos preceptos son contrarios al art. 149.1.22 CE, en relación con el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, preceptos que alega como integrantes del bloque de la constitucionalidad. La imputada inconstitucionalidad vendría determinada por el establecimiento de una fórmula de colaboración bilateral entre la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña para la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro que, al definir el régimen hídrico y los caudales ambientales del tramo final del río Ebro, rompe los principios de unidad e indivisibilidad de la cuenca y menoscaba la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la cuenca.

El Abogado del Estado niega la infracción del art. 149.1.22 CE, considerando que la fórmula arbitrada en los preceptos impugnados constituye una forma singular de colaboración para un supuesto asimismo singular, en el que se produce una concurrencia de competencias estatales y autonómicas, fórmula que queda en todo caso condicionada por un acto de aprobación estatal congruente con la competencia exclusiva que el citado precepto constitucional atribuye al Estado cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

2. Centrados así los términos del debate procesal, hemos de considerar ahora la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. En ese sentido ambas partes consideran que la materia competencial en la que debe encuadrarse la regulación cuestionada es la relativa a aguas, criterio que no procede sino confirmar. En esta materia, el art. 149.1.22 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma». Siendo éste el título competencial que centra la controversia, comenzaremos por recordar, en lo que aquí interesa, los rasgos principales de nuestra doctrina previa sobre el marco general que rige la distribución de competencias en materia de aguas.

La reciente STC 149/2012, de 5 de julio, recoge en síntesis los pronunciamientos de este Tribunal desde la STC 227/1988, de 29 de noviembre, posteriormente reiterada en otras sentencias (entre otras, SSTC 161/1996, de 17 de octubre; 118/1998, de 4 de junio; 30/2011, de 16 de marzo; y 32/2011, de 17 de marzo). Respecto de la interpretación del art. 149.1.22 CE y, concretamente, del significado de la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma», en dicha Sentencia 149/2012 hemos señalado que «es éste “un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia” (STC 227/1988, FJ 15). De acuerdo con estos criterios, consideramos que la concreción legal que realizó la Ley de aguas del criterio territorial de delimitación de competencias referido a la cuenca hidrográfica y a su carácter intercomunitario o intracomunitario no podía considerarse contrario al art. 149.1.22 CE ni a los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. En primer lugar, porque desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, “no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismo cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios” (STC 227/1988, FJ 15). En este extremo concluimos que “cuando la Constitución utiliza la expresión “aguas que discurren”, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial”, sino que “es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma” (STC 227/1988, FJ 15), sin que a ello se oponga el hecho de que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía hayan consagrado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica.» [STC 149/2012, FJ 5 c)].

Prosigue la STC 149/2012 en el fundamento jurídico 5 d) recordando que «también afirmamos en la STC 227/1988, FJ 18, que “sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas”, por lo que “el sistema de distribución competencial en relación con las aguas no se agota ... en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos

hidráulicos”. Y que, por ello, “caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros”.»

Respecto del principio de unidad de cuenca, este Tribunal ha establecido en la STC 30/2011, FJ 6, doctrina reiterada en la STC 32/2011, que «no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes», pues si ya en la STC 227/88 «una interpretación sistemática del art. 149.1.22 CE, en su relación con el art. 45.2 CE que reclama una “utilización racional de los recursos naturales”, nos llevó a sostener que “entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato” ... “el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”, de modo que “es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea” (STC 227/1988, FJ 15).» La Sentencia citada concluye afirmando que «el conjunto de esos intereses manifiestamente supracomunitarios, “debe ser gestionado de forma homogénea”, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del “régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma” (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15)».

3. En este marco general, conviene ahora definir el parámetro de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados, advirtiendo que nuestro examen versará forzosamente sobre la compatibilidad de los mismos con el art. 149.1.22 CE. Porque, pese a los esfuerzos argumentales de la Comunidad Autónoma recurrente, resulta claro que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma estatal impugnada derivará de su contraste con el art. 149.1.22 CE, y no de las diferencias o similitudes que puedan hallarse entre ésta y la legalidad ordinaria precedente. En consecuencia, las alegadas diferencias entre los preceptos impugnados de la Ley del plan hidrológico nacional y el texto refundido de la Ley de aguas o, incluso, entre aquélla y el ordenamiento ya derogado o las normas infralegales citadas en el recurso resultan por sí mismas irrelevantes en el juicio de constitucionalidad que aquí se ventila, que ha de ceñirse a determinar si el legislador estatal, al regular la materia objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, ha incurrido o no en infracción del art. 149.1.22 CE, según ha sido interpretado por este Tribunal.

Razonado lo anterior, tampoco estará de más recordar que una cosa es que, al ejercer la competencia que le corresponde ex art. 149.1.22 CE, el legislador estatal deba respetar los límites señalados por este Tribunal, y otra negarle todo margen de configuración legal, inherente a su potestad legislativa. En palabras de la STC 227/1988, «del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales. La misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía. A tal efecto, sin que ello suponga una descalificación de otras opciones desde la perspectiva estricta de su legitimidad constitucional, debemos determinar si dichas normas son o no ajustadas a una interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias que pueda considerarse lícita». (FJ 13).

La posición del legislador estatal priva así de sentido la consideración de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de aguas como canon de constitucionalidad a los efectos de este proceso, sea en cuanto a su regulación sustantiva, sea en cuanto a lo que la

Comunidad Autónoma recurrente denomina «modelo confederal participativo», porque lo contrario implicaría aceptar una petrificación rígida del ordenamiento estatal en materia de aguas que no se compece con la libertad que aquél tiene para decidir entre varias opciones constitucionalmente posibles.

Lo anterior no queda desmentido por la circunstancia de que alguno de los principios rectores recogidos en el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas, en particular el principio de unidad de cuenca, tengan la relevancia constitucional que afirmamos en las SSTC 30/2011 y 32/2011, pues como es evidente dicha relevancia emana directamente de la propia Constitución.

Igualmente, procede descartar desde este momento toda valoración o pronunciamiento de este Tribunal sobre las abundantes referencias contenidas en el escrito de demanda en relación con la oportunidad, el acierto técnico o las implicaciones físicas, políticas, económicas o sociales de las medidas resultantes de lo previsto en los preceptos impugnados de la Ley del plan hidrológico nacional, ya que reiteradamente hemos manifestado que no nos corresponde «revisar, desde criterios técnicos o de mera oportunidad, ajenos a la competencia de este Tribunal, las decisiones adoptadas por el legislador» (por todas, STC 197/96, de 28 de noviembre, FJ 8).

4. Efectuadas las anteriores consideraciones, y encuadrada la controversia competencial en el art. 149.1.22 CE, delimitaremos a continuación el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. El tenor literal de los preceptos impugnados es el siguiente:

«Artículo 26. *Caudales ambientales.*

1. A los efectos de la evaluación de disponibilidades hídricas, los caudales ambientales que se fijan en los Planes Hidrológicos de cuenca, de acuerdo con la Ley de Aguas, tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, que operará con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema. Para su establecimiento, los Organismos de cuenca realizarán estudios específicos para cada tramo de río, teniendo en cuenta la dinámica de los ecosistemas y las condiciones mínimas de su biocenosis. Las disponibilidades obtenidas en estas condiciones son las que pueden, en su caso, ser objeto de asignación y reserva para los usos existentes y previsibles.

La fijación de los caudales ambientales se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.»

De este artículo se impugna por conexión el inciso final del párrafo segundo, en cuanto remite a lo dispuesto en la disposición adicional décima, del siguiente tenor literal:

«Disposición adicional décima. *Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.*

1. Con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro, se elaborará un plan integral de protección con el siguiente contenido mínimo:

a) Definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo. Asimismo se definirá un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y las magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema. Los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.

b) Definición de las medidas necesarias para evitar la subsidencia y regresión del Delta, como la aportación de sedimentos o la promoción de la vegetación halófila.

c) Mejora de la calidad del agua de manera que sea compatible con la presencia de especies a conservar, que no se genere eutrofia y que no haya concentraciones de fitosanitarios y otros contaminantes en cantidades potencialmente peligrosas para el ser humano, la flora y la fauna de los ecosistemas.

...

3. Para la redacción del Plan y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones, la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña suscribirán el oportuno instrumento de colaboración. La redacción del Plan tendrá en cuenta los principios inspiradores de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y se realizará con la consulta y participación de los representantes de los entes locales de la zona del Delta del Ebro, así como de los usuarios y organizaciones sociales más representativas, con carácter previo a su aprobación.

4...

5. Ambas Administraciones, previo mutuo acuerdo, aprobarán el Plan en el ámbito de sus respectivas competencias.»

El recurso se dirige exclusivamente contra los preceptos que se vienen de transcribir.

En cuanto a los apartados b) y c) de la disposición adicional décima, apartado 1 procede calificar su impugnación como preventiva o hipotética, en la medida en que, a tenor del escrito de demanda, los mismos se reputan inconstitucionales en el caso de que las medidas para evitar la subsidencia consistieran en la aportación de sedimentos que pueda contener el agua y eso requiriese caudales adicionales o excepcionales [apartado 1 b)] o si las medidas para la mejora de la calidad del agua conllevasen el establecimiento de objetivos de calidad específicos cuya consecución exigiera establecer valores límite de emisión más rigurosos para los vertidos aguas arriba [apartado 1 c)]. En numerosas ocasiones hemos descartado la pertinencia de este tipo de impugnaciones; por todas, cabe citar al respecto la STC 77/1985, de 27 de junio, según la cual este Tribunal «debe pronunciarse, respecto a los preceptos impugnados, no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los mismos, propuestas por los recurrentes, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales. Sin que procedan, por tanto, pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de los preceptos legales, que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, y que, de producirse, habrán de ser combatidas, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento, tanto ante este Tribunal Constitucional como ante otros órganos jurisdiccionales» (FJ 4).

En rigor, tampoco se dirige reproche de inconstitucionalidad alguno al apartado 3, que establece que para la redacción del plan integral de protección del Delta del Ebro y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones, la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña suscribirán el oportuno instrumento de colaboración. El recurso se limita a constatar que nada dice la disposición acerca del procedimiento de redacción del plan integral de protección del Delta del Ebro. Por tanto, resulta de aplicación la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, ... 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)» (FJ 4).

En consecuencia, nuestro examen se circunscribirá a analizar la constitucionalidad del art. 26.1, en cuanto al último inciso de su párrafo segundo, y de los apartados 1 a) y 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional.

5. Una vez acotado el objeto del recurso, cabe deslindar las dos cuestiones que forman el núcleo de esta disputa competencial: por una parte, se cuestiona el procedimiento regulado en el apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, que prevé que la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña, previo mutuo acuerdo, aprobarán el plan integral de protección del Delta del Ebro «en el ámbito de sus respectivas competencias»; y por otra parte, el recurso tacha de inconstitucional que los caudales ambientales resultantes del contenido mínimo del plan integral de protección del Delta del Ebro establecido en el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional se incorporen mediante su revisión al plan hidrológico de la cuenca del Ebro, quebrando así el modelo general establecido en el art. 26.1 para la fijación de dichos caudales ambientales, con la participación de todas las Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca.

En esencia, se tacha de inconstitucional la fórmula de colaboración bilateral aquí prevista para fijar el régimen hídrico y los caudales ambientales, infringiendo el art. 149.1.22 CE por quebrantar el principio de unidad e indivisibilidad de la cuenca y menoscabar la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la cuenca. Arguye de contrario el Abogado del Estado, que la fórmula colaboración arbitrada es apropiada para un supuesto de concurrencia de competencias estatales y autonómicas, fórmula que queda en todo caso condicionada por un acto de aprobación estatal.

Para enmarcar debidamente el análisis de ambas cuestiones controvertidas, es preciso recordar nuestra doctrina previa, comenzando en primer lugar por la relativa al régimen de los caudales circulantes en las cuencas supracomunitarias. Al respecto ya nos hemos pronunciado en las SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 6; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 3; y 123/2003, de 19 de junio, FJ 3. Siguiendo esta última, debemos reiterar ahora que «el principio de unidad de gestión de la cuenca y el tratamiento homogéneo del recurso (art. 13 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas), cuya conformidad a la Constitución fue explícitamente declarado por la STC 227/1988 (FJ 15), exige que la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes corresponda, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a los Organismos de cuenca, entre cuyas funciones se encuentra la de administrar y controlar el dominio público hidráulico [art. 21.1 c) de la Ley de aguas]. Se infiere de todo ello, que el régimen de caudales ecológicos ha de ser elaborado y aprobado para la cuenca hidrográfica en su conjunto, lo que impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades Autónomas implicadas, cuyas competencias en materia de pesca fluvial y de protección de su ecosistema no pueden tener un alcance extraterritorial, ni interferir en la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos... Esta exigencia no supone, en modo alguno, privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias en orden a la protección de la pesca fluvial y su entorno medioambiental. Antes bien, el Organismo de cuenca determinará el régimen de los caudales ecológicos mediante la "mutua colaboración" (art. 23 de la Ley de aguas) con las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica. Por idéntica razón, podrá el legislador autonómico establecer fórmulas que permitan esa colaboración y, por lo tanto, el establecimiento conjunto y sin

interferencias del régimen de caudales ecológicos de la cuenca, pues lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales (STC 110/1998, FJ 3)».

Precisa la STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 7, que «la legislación en su alcance material sobre la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia atribuida directamente al Estado por el art. 149.1.22 CE, más allá de que el agua sea un producto escaso imprescindible para el desarrollo de múltiples actividades. Sin embargo, tampoco cabe desconocer que en la doctrina sobre los caudales hídricos antes reseñada también hemos puesto de relieve que sobre las aguas intercomunitarias se proyectan diversas competencias de las Comunidades Autónomas (agricultura, ganadería, espacios naturales protegidos o pesca fluvial, entre otras), produciéndose así un fenómeno de concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que conlleva que el primero, titular de la competencia más específica ex art. 149.1.22 CE, deba instrumentar sistemas de cooperación con las segundas, cooperación que habrá de materializarse en múltiples facetas del régimen del agua, entre ellas el de los caudales hídricos, pero con la precisión de que en las cuencas intercomunitarias, lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral [por el legislador autonómico] del citado régimen de caudales (SSTC 110/1998, FJ 3 y 123/2003, FJ 3), pues ello conllevaría la vulneración de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.22 CE».

En segundo lugar, acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las cuencas supracomunitarias, hemos afirmado que «el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que... se extiendan más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal» (STC 161/1996, de 17 de octubre, FJ 5). Pero ello no supone en modo alguno que este Tribunal haya descartado en términos absolutos cualquier otro modelo de cooperación interadministrativa constitucionalmente admisible. Antes al contrario, tras recordar que «la proyección sobre un mismo espacio físico o, como en este caso, sobre un mismo recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o las Comunidades Autónomas impone, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar con carácter general y de resaltar, en particular en materia de aguas, la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación», ya advertimos en la STC 118/1998 que «este principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2; 102/1995, fundamento jurídico 31), aunque, por lo general, “no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule” (STC 68/1996, fundamento jurídico 10) ... Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional.» (FJ 12). Sin olvidar que es doctrina consolidada de este Tribunal que la participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales de planificación y gestión de los recursos hídricos y los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas intercomunitarias no puede alterar en modo alguno la competencia del Estado (STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11), hemos recordado en la STC 149/2012, de 5 de julio, que «dada la diversidad de actividades que convergen sobre los recursos hidráulicos, “en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de

subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema" [STC 227/1988, FJ 20 d)]» (FJ 5).

En tercer lugar, hay que destacar que este Tribunal ya se ha pronunciado específicamente sobre el alcance de dicha participación autonómica en cuanto concierne a la fijación de los caudales circulantes en las cuencas supracomunitarias. En la STC 110/2011, FJ 7, hemos declarado que «la competencia autonómica se limita a una mera "participación" en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el art. 149.1.22 CE. En este sentido, importa señalar que la participación de las Comunidades Autónomas en las competencias del Estado ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes ... será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos».

6. A la luz de esta doctrina, examinaremos en primer lugar la primera de las cuestiones controvertidas, que reside en el apartado 5) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, a tenor del cual la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña, «previo mutuo acuerdo», aprobarán el plan integral de protección del Delta del Ebro «en el ámbito de sus respectivas competencias».

De la lectura completa de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional se desprende con claridad que, junto a aspectos de indubitada competencia estatal ex art. 149.1.22 CE como el mencionado régimen de los caudales circulantes en las cuencas supracomunitarias, el contenido mínimo del Plan integral de protección del Delta del Ebro –que no en vano se califica de «plan integral»– contempla otros aspectos sobre los que inciden competencias de la Generalitat de Cataluña. Junto al régimen del Delta del Ebro como espacio natural protegido, que ambas partes coinciden acertadamente en encuadrar en la competencia que corresponde a esta Comunidad Autónoma, sin ánimo exhaustivo es posible mencionar otros, como las referencias a la protección de especies a conservar, el turismo o la agricultura, que revelan que nos hallamos ante un supuesto de concurrencia de competencias del Estado y la Comunidad Autónoma (en este caso de Cataluña) en el espacio físico delimitado por el Delta del Ebro y el ecosistema marino próximo, sin que resulte pertinente al objeto de este proceso entrar en un examen detallado del régimen competencial aplicable a cada una de las materias afectadas por la enumeración de contenidos mínimos del plan integral de protección del Delta del Ebro.

Sobre este fenómeno de concurrencia competencial, la antes citada STC 123/2003, FJ 2 a) recuerda que «"la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas" (SSTC 15/1998, FJ 3, y 110/1998, FJ 2)».

También hemos afirmado que, siendo «precisamente esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación», al objeto de integrar ambas competencias, «se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si "la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías

dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía” (STC 181/1988, fundamento jurídico 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas». A lo anterior añadimos que cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, “la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente” (STC 77/1984, fundamento jurídico 3)» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

Se trata pues de determinar, en primer lugar, si el procedimiento de aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro previsto por el apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional constituye una fórmula de cooperación constitucionalmente admisible, teniendo en cuenta que la misma distingue dos fases diferenciadas: el mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña y, una vez alcanzado éste, la posterior aprobación del plan por ambas Administraciones «en el ámbito de sus respectivas competencias».

La Comunidad recurrente tacha la redacción de parca, poco clara y equívoca, al no aclarar si la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro corresponde en bloque a cada una de las Administraciones, o si éstas deben limitarse a la aprobación de aquellos aspectos sobre los que sean competentes, si bien entiende que en ambos supuestos el precepto sería igualmente inconstitucional. Al respecto hay que decir que, no siendo «nuestra misión juzgar la fortuna expresiva de las normas si son inteligibles» (STC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2), es patente que el inciso «en el ámbito de sus respectivas competencias» no puede tener otro sentido ni finalidad que los de acotar la competencia de cada Administración en cuanto a la aprobación de la parte del plan integral de protección del Delta del Ebro que *ratione materiae* le corresponda. La aprobación se desdobra así en una doble aprobación, un acto complejo que refleja la dualidad de ámbitos competenciales que se proyectan sobre el contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre supuestos similares, en los que la evidente complejidad derivada de la necesidad de articular las competencias estatales y autonómicas que –con distinto objeto jurídico– concurren sobre el mismo espacio físico ha dado lugar a técnicas o fórmulas que arbitran soluciones diferentes en cada caso. De la doctrina recogida en las SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 7 c) y 7 d); y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38, cabe extraer las notas comunes a las técnicas de cooperación que hemos juzgado constitucionalmente admisibles. Con distintas fórmulas, todas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a coexistir, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, concurrencia que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Este deseable resultado se alcanzará normalmente abriendo un período de consultas para llegar al acuerdo que, de no conseguirse, preservará necesariamente la decisión estatal, que se impondrá a las entidades territoriales únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar a la correlativa competencia autonómica.

A la luz de esta doctrina, podemos concluir que la técnica empleada por el apartado 5 de la disposición adicional décima Ley del plan hidrológico nacional, siendo diferente a las que analizamos en anteriores ocasiones, reúne no obstante los rasgos esenciales en los que hemos apoyado su constitucionalidad: estamos en efecto ante un mecanismo de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, basado en el acuerdo, y que configura la aprobación final del plan integral de protección

del Delta del Ebro como un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, lo que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Y, en última instancia, la competencia exclusiva del Estado queda salvaguardada toda vez que, en caso de no alcanzar un acuerdo que desemboque en la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia ni se incorporará su contenido al plan hidrológico de la cuenca. Siguiendo una vez más la doctrina recogida en la STC 110/2011, al corresponder al Estado ex art. 149.1.22 CE la regulación atinente a la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias, éste puede instrumentar «cuantas medidas de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas se estimen necesarias para, a través de la planificación, llevar a cabo la señalada regulación de caudales ... la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.22.» (FJ 17). En el supuesto, pues, de que el plan integral de protección del Delta del Ebro no alcanzase eficacia, el Estado no queda privado de ejercer en plenitud la competencia exclusiva que al respecto le reconoce el art. 149.1.22 CE.

En suma, «el sistema busca una solución coordinada de los intereses en juego y ... esta conclusión no se ve afectada por el posible uso abusivo que de la norma pueda hacerse, pues, como reiteradamente hemos afirmado, la mera posibilidad de un uso de tal naturaleza de las normas no puede ser nunca, en sí misma, motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas (SSTC 58/1982, 132/1984 y 204/1994)» (STC 40/1998, FJ 38).

Por lo razonado, el apartado 5) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional no resulta contrario al art. 149.1.22 CE.

7. Despejada así la constitucionalidad del procedimiento de aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro, procede entrar a examinar la segunda de las cuestiones controvertidas, esto es, la inserción parcial del contenido de aquél, en cuanto a la fijación de los caudales ambientales, en el plan hidrológico de la cuenca.

En virtud de lo dispuesto por el impugnado apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, los caudales ambientales resultantes de la definición del régimen hídrico y de los caudales adicionales que contemple el plan integral de protección del Delta del Ebro se incorporarán al plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente. El recurso halla en esta previsión una quiebra de lo establecido el artículo 26.1 de la Ley del plan hidrológico nacional, a cuyo tenor la fijación de los caudales ambientales «se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro».

Al respeto debemos señalar que el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional admite una interpretación conforme con la Constitución, dado que no establece un procedimiento especial para la revisión del plan hidrológico de la cuenca, diferente del previsto con carácter general en la legislación de aguas. En consecuencia, la revisión que derive del contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro deberá acomodarse a lo dispuesto con carácter general, tanto en lo relativo al procedimiento que ha de seguirse como en cuanto a los órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones que culmina con la aprobación definitiva del plan hidrológico o sus modificaciones por el Consejo de Ministros. Así entendida, la remisión que opera el art. 26.1 a la disposición adicional décima no constituye una excepción al procedimiento general de fijación de los caudales ambientales, en el que está prevista la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua. Estamos por el contrario ante un complemento de dicho procedimiento general, que articula un mecanismo singular –del que debe destacarse su carácter previo– cuya finalidad es alcanzar un acuerdo sobre una pieza específica del plan hidrológico, que tiene como

objeto la protección de un espacio cuya singularidad y extraordinario valor ecológico nadie discute.

De acuerdo con esta interpretación de conformidad del apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, que se llevará al fallo, se deriva que el plan integral de protección del Delta del Ebro no modifica *per se* el plan hidrológico, y su contenido parcial –en lo que corresponda a la competencia estatal sobre la cuenca supracomunitaria del Ebro– sólo se integrará en el mismo, y adquirirá en consecuencia el valor vinculante que le otorga la legislación de aguas, en la medida en que sea aprobada su revisión a través del mismo cauce procedimental y con la intervención de los mismos órganos que están previstos para cualquier otra revisión.

Con lo hasta aquí dicho, queda además despejado cualquier reproche acerca del menoscabo de las competencias de las confederaciones hidrográficas y de la participación del conjunto de las Comunidades Autónomas a través de su integración en los órganos de gobierno de aquéllas, sin perjuicio de lo que anteriormente hemos dejado sentado en relación con el margen de configuración legal del que dispone el legislador estatal para definir el modelo participativo, dentro de los límites fijados por este Tribunal.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del artículo 26.1 y la disposición adicional décima, apartado 1 a), de la Ley del plan hidrológico nacional.

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 presente recurso de inconstitucionalidad y declarar que el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartado 15, de la Ley 11/2005, de 22 de junio, no es inconstitucional, siempre que se entienda en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.