

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

350 *Pleno. Sentencia 240/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 6651-2005. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León 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 (STC 195/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, 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 Trías, 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. 6651-2005 interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León contra el inciso final del art. 26.1 y la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, conforme a la redacción dada por los apartados 9 y 15, respectivamente, de la Ley 11/2005, de 22 de junio. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 23 de septiembre de 2005, el director de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final del art. 26.1 («sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro») y la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional conforme a la redacción dada por los apartados 9 y 15, respectivamente, de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

El escrito de interposición contiene la fundamentación que resumidamente se expone:

a) El recurso de inconstitucionalidad, tras exponer tanto la redacción originaria de los preceptos impugnados como la resultante de la Ley 11/2005, de 22 de junio, se refiere al cumplimiento de los requisitos procesales. Razona ampliamente la legitimación activa de la Junta de Castilla y León para pretender la nulidad de los preceptos recurridos sobre la base del criterio de flexibilidad que ha acabado imponiéndose en la jurisprudencia constitucional a la hora de interpretar el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y de que «parte del recorrido del río a que se refiere el presente recurso de inconstitucionalidad, el Ebro, transcurre por territorio de la provincia de Burgos, perteneciente a esta Comunidad».

b) El escrito de interposición se dirige formalmente contra todos los apartados de la referida disposición adicional décima, en la redacción establecida por la Ley 11/2005. Tal disposición regula el plan integral de protección del Delta del Ebro que habrá de redactarse mediante el instrumento de colaboración que suscriban la Administración general del Estado y la Generalitat de Cataluña (apartado 3). Su aprobación corresponde igualmente a ambas Administraciones, «previo mutuo acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias» (apartado 5). A su vez, los caudales ambientales resultantes de la definición que haga este instrumento del régimen hídrico y del caudal adicional «se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente» [apartado 1 a)]. Según el recurrente, esta regulación, al prever la sola participación de Cataluña en la toma de decisiones que afectan también a otras Comunidades Autónomas, incurre en la vulneración de: a) el art. 149.1.22 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación y ordenación de los recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, junto a los principios rectores de la gestión en materia de aguas recogidos en el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, captados como parte integrante del bloque de constitucionalidad conforme al art. 28 LOTC; b) el art. 138 CE, entendido como prohibición constitucional de privilegio de una Comunidad Autónoma frente al resto; y c) los principios de coordinación y lealtad institucional.

Respecto de la primera vulneración, el recurso afirma la incompatibilidad de la indicada disposición con el principio de unidad de gestión de cuenca establecido al amparo del art. 149.1.22 CE por la legislación del Estado en materia de dominio público hidráulico (arts. 14 y 16 del texto refundido de la Ley de aguas). Partiendo de que el referido principio constituye un parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos impugnados y con cita de las SSTC 15/1998 y 110/1998, afirma que la Ley 11/2005 fragmenta de modo inaceptable el régimen de administración del Ebro, que es ahora, para el Delta, el establecido en el plan discutido (que elabora el Estado con la Generalitat de Cataluña) y, en el resto del río, el que fija la Confederación Hidrográfica (con participación de todas las Comunidades Autónomas afectadas). De este modo, las decisiones tomadas por «el nuevo órgano constituido con presencia autonómica exclusiva de Cataluña» condicionarán los usos y aprovechamientos de todo el río y, con ello, los intereses y competencias de las demás Comunidades por las que transcurre. El Estado, como titular de la competencia exclusiva en este ámbito, si no quiere ejercerla por sí, debe necesariamente «asegurar el mismo grado de intervención» a todas las Comunidades por las que transcurren las aguas sobre las que se toman decisiones, pero no puede –afirma la demanda– transformar su competencia exclusiva en una competencia compartida únicamente con la Comunidad Autónoma catalana dado que, conforme al precepto impugnado, el plan «se elabora, no en el seno del Consejo de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro, sino en una comisión bilateral Estado y la Comunidad de Cataluña».

Respecto de la segunda vulneración, el recurso entiende que la disposición impugnada produce una patente ruptura del equilibrio territorial y una diferenciación entre Comunidades Autónomas de claro privilegio a favor de Cataluña contrarias al art. 138 CE. Entiende que un «tratamiento especial y específico» de un determinado tramo del río Ebro podía conseguirse a través del mismo organismo de cuenca (la Confederación Hidrográfica del Ebro) sin la burda alteración competencial de privilegio injustificado en que incurre el precepto discutido.

La tercera vulneración imputada a la mencionada disposición se refiere a la coordinación como principio que preside necesariamente el ejercicio de las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas, cuando se despliegan sobre un mismo espacio o recurso. Sin cita de precepto constitucional alguno, pero con referencias a la STC 118/1998, afirma el recurrente que el legislador ha eliminado consciente y voluntariamente el régimen anterior que se ajustaba al citado principio. Si Castilla y León participaba antes en la elaboración y revisión del plan hidrológico de la Cuenca del Ebro a través del consejo de aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro, ahora las decisiones relativas al Delta le vienen impuestas por lo acordado entre las Administraciones

estatal y catalana. Ello supone, dice el recurrente, «una falta de lealtad institucional por parte del Estado en el ejercicio de sus competencias, por no respetar la coordinación que exige la concurrencia de diversos entes políticos territoriales sobre un mismo recurso».

c) El nuevo párrafo final del art. 26.1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional introducido por la Ley 11/2005, dispone que «la fijación de los caudales ambientales se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integran 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». El recurso impugna el inciso final «sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional Décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro». Entiende el recurrente que el texto expresa la inaceptable consagración de una excepción al régimen general de participación autonómica contraria a los principios de unidad de gestión, de coordinación y de lealtad institucional. Afirma en este sentido que, a la vista de la STC 110/1998, FJ 3, puede entenderse que «el Tribunal Constitucional ya ha declarado que es contraria al reparto constitucional de competencias la exclusión que la Ley 11/2005 hace de las Comunidades Autónomas por cuyos territorios transcurre el río Ebro, con la sola excepción de Cataluña». En todo caso, entiende la demanda que, si se estimase la pretensión anulatoria de la totalidad de la disposición adicional décima, ello conllevaría necesariamente la del inciso señalado, al establecer la remisión a la previsión anulada.

d) El recurso concluye con la suplicación de las declaraciones de inconstitucionalidad y de nulidad de los preceptos impugnados así como de la indicación expresa de los efectos que habrá de tener la Sentencia sobre las decisiones y actos que en su aplicación se hayan dictado, dejándose interesado el recibimiento a prueba para el caso de que fuera negado de contrario algún extremo y solicitándose al Tribunal que, en su caso, acuerde su práctica.

2. El Tribunal admite el recurso a trámite por providencia de la Sección Cuarta de 25 de octubre de 2005, acordando, conforme al art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda con la documentación aneja al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno con el fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Se acuerda también la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 7 de noviembre de 2005, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso, poniendo, no obstante, las actuaciones que se precisen a disposición del Tribunal.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 8 de noviembre de 2005, comunica que la Cámara se persona en el proceso ofreciendo su colaboración.

5. Mediante escrito registrado con fecha de 2 de noviembre de 2005, el Abogado del Estado se persona solicitando prórroga por el máximo legal del plazo para formular alegaciones, que se le concede por providencia de la Sección Cuarta del día 7 del mismo mes.

6. Mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2005, el Abogado del Estado formula las alegaciones que se recogen resumidamente a continuación.

a) Comienza la contestación a la demanda recordando el modo en que están distribuidas las competencias en la materia. La relevancia y escasez del agua, al reclamar actuaciones supracomunitarias inspiradas en la lógica de la solidaridad interterritorial, están en la base de la decisión constitucional de atribuir el Estado la competencia exclusiva del art. 149.1.22 CE. A su vez, el dato de la descentralización explica por qué hay un mandato constitucional que obliga a articular el ejercicio de esa competencia conforme a las exigencias de la organización autonómica. En este sentido, la competencia estatal debe compatibilizarse con otros títulos competenciales (ordenación del territorio,

medioambiente) que inciden sobre el agua desde otras perspectivas. El ejercicio de esas otras competencias no puede quedar excluido con la simple «apelación indiscriminada a la titularidad dominical como título determinante de la competencia reclamada».

b) Entrando ya en el fondo del asunto, el Abogado del Estado rechaza las bases sobre las que el recurrente edifica todo su escrito. Afirma que el demandante «propugna una especie de ‘constitucionalización’» de la legislación de aguas, integrándola «con cierto desenfado en el ‘bloque de la constitucionalidad’». En el recurso, la cita del art. 149.1.22 CE no pasa de ser «una especie de mero lujo dialéctico», pues lo que importa es la contradicción de las normas impugnadas, no con la Constitución, sino con la legislación ordinaria en materia de aguas. De este modo –afirma el Abogado del Estado–, el recurrente equipara el texto refundido de la Ley de aguas a la Constitución de manera que cualquier desviación legislativa que atienda a cualquier singularidad deviene inconstitucional. En el caso, esa desviación se produce y se debe, según el Abogado del Estado, a «una razón instrumental o práctica», que es el singular valor ecológico del Delta del Ebro, admitido y reconocido en la propia demanda. Pero tal regulación, por el sólo hecho de separarse parcialmente del régimen general, no puede reputarse inconstitucional. Además, los preceptos impugnados no consagran estrictamente una excepción al régimen general de las aguas terrestres para un supuesto incluíble en el ámbito común de la ley. Prevé un plan integral cuyo alcance rebasa el estricto marco de la legislación de aguas, al incluir el ecosistema marino y afectar a las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro (fauna, flora, agricultura...). Se ha establecido, pues, una fórmula de colaboración en una materia en la que se produce un singular entrecruzamiento competencial.

c) Respecto de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional en particular, el Abogado del Estado muestra su perplejidad por la falta de acierto de algunos pasajes de la demanda en la identificación de la redacción vigente. El recurrente se refiere en alguna ocasión a la previsión de un «órgano bilateral» o de un «órgano de nueva creación». Tales referencias parecen seguir la redacción originaria de la disposición adicional recurrida. La nueva versión prescinde, justamente, de esa personificación orgánica, limitándose a contemplar un acuerdo. Por tanto, dice el Abogado del Estado, algunos de los reproches de inconstitucionalidad parecen a veces dirigidos a la versión derogada de la disposición impugnada, no a la actualmente vigente. Se afirma en todo caso, con cita de las SSTC 118/1998 y 123/2003, que la previsión de una actuación conjunta del Estado y la Generalitat es una cuestión técnica que no trastorna ni perjudica las competencias complejas y superpuestas que puedan corresponder a cada uno de los intervinientes en esta acción planificadora. Tras referirse al régimen de revisión del plan hidrológico del Ebro y a su necesaria coordinación con otros planes hidrológicos, afirma que la disposición adicional discutida no supone la creación de una especie de «gueto jurídico» inmune a la intervención de los órganos comunes en materia de aguas ni a las vicisitudes de los planes. Implica establecer un instrumento específico para la protección de una concreta zona de altísimo valor ecológico. La regulación deja claro «el carácter mínimo e integral» de ese específico plan. Además, el Estado no está abdicando de su competencia exclusiva por el hecho de plasmarla en una fórmula convencional; la ejerce plenamente tanto si llega a un convenio de cooperación, como si no: si el Gobierno no presta su aprobación, el plan no alcanza eficacia.

El Abogado del Estado rechaza igualmente que la disposición señalada vulnere el art. 138 CE y el principio de coordinación. Lo primero porque no puede reconocerse un privilegio en una fórmula convencional en la que dos entes territoriales ponen al servicio de la consecución de un interés común un conjunto de competencias de su respectiva titularidad. Sería, en última instancia, el propio convenio lo que podría dar lugar al tipo de beneficio injusto que, según afirma el demandante, veta la Constitución. En cuanto al principio de coordinación, tras destacar la ausencia de referencia explícita en el recurso a un basamento constitucional, argumenta que una cosa es que la jurisprudencia constitucional haya destacado la confederación hidrográfica como un valioso mecanismo de colaboración interadministrativa, y otra que determinados planes de naturaleza

singular y compleja no puedan ser objeto de una acción colaboradora directa entre el titular de la competencia general sobre la materia y el ente con múltiples competencias confluentes en el mismo espacio físico.

d) Por otra parte, la pretendida inconstitucionalidad del inciso final del art. 26.1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, conforme a la redacción dada por la Ley 11/2005, se afirma sin cita específica de preceptos de la Constitución y se basa en una reiteración de las argumentaciones precedentes, en particular, en una «supuesta lesión de la legislación ordinaria de aguas», señala el Abogado del Estado. En todo caso, aclara, tal inciso no rompe el principio de unidad de gestión, puesto que la aprobación de los planes hidrológicos sigue siendo una competencia estatal respecto de las cuencas hidrográficas en las que concurren varias Comunidades Autónomas. Con menos razón puede entenderse violado tal principio si se entiende referido a la participación indirecta de las Comunidades Autónomas a través de los órganos estatales diseñados por la legislación de aguas.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita al Tribunal la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra el inciso final del art. 26.1 y 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, apartados 9 y 15, respectivamente, de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

Como ha quedado más extensamente expuesto en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno de Castilla y León alega que la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, relativa al plan integral de protección del Delta del Ebro, al prever la sola participación de Cataluña en la toma de decisiones que afectan también a otras Comunidades Autónomas, vulnera el art. 149.1.22 CE con los principios rectores de la gestión en materia de aguas recogidos en el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 –captados como parte integrante del bloque de constitucionalidad–, el art. 138 CE y los principios de coordinación y lealtad institucional. A su vez, según el recurrente, el inciso final del art. 26.1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio consagra una excepción al régimen general de participación autonómica igualmente contraria al art. 149.1.22 CE y a los principios de unidad de gestión, de coordinación y de lealtad institucional.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados, pues considera que arbitran un mecanismo especial de colaboración justificado por la singularidad del Delta del Ebro y por la intensa concurrencia competencial que se produce en este ámbito. Tal colaboración, afirma, no menoscaba la competencia del Estado en materia de aguas, ni rompe la unidad de la cuenca o del plan hidrológico. Niega además que las regulaciones impugnadas quebranten los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional y otorguen privilegios a la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante el establecimiento de un procedimiento singular de revisión del plan hidrológico del Ebro.

2. Conviene empezar delimitando adecuadamente 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 fijen 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.

d) Mejora del hábitat físico de los ecosistemas (río, canales, lagunas, bahías) y de sus conexiones.

e) Definición y aplicación de un modelo agronómico sostenible en el marco de la política agraria comunitaria y la cuantificación de los posibles volúmenes de agua a ahorrar en las concesiones de regadío actualmente existentes en el río.

f) La interrelación entre las actividades humanas presentes en el Delta, bahías y el entorno del río (turismo y agricultura) con los flujos de agua y nutrientes necesarios para los ecosistemas naturales.

g) La definición, el método de seguimiento y el control de indicaciones medioambientales que deberán considerar, entre otros, los parámetros del estado cuantitativo y cualitativo de: la cuña salina, la subsidencia y la regresión del Delta, la eutrofización de las aguas, los ecosistemas (especies piscícolas, acuicultura, avifauna, flora específica...), las bahías dels Alfacs y del Fangar, y la contaminación del medio.

h) Garantizar la función de corredores biológicos de los márgenes del río en el ámbito del Plan.

i) Restauración ambiental del embalse de Flix.

2. Si, como consecuencia del seguimiento de los indicadores ambientales definidos en el punto g), del anterior apartado 1), se detecta alguna situación de riesgo para los ecosistemas del ámbito de actuación del presente Plan, las Administraciones competentes adoptarán las medidas preventivas y correctoras necesarias.

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. El plan deberá estar redactado y aprobado en el plazo máximo de un año a los efectos reguladores en la presente disposición adicional.

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

El recurso se dirige formalmente contra la totalidad de la disposición que se acaba de transcribir. No obstante, nada argumenta en relación con los apartados 2 y 4. En cuanto al apartado 1, nada dice tampoco respecto de la posible inconstitucionalidad de sus letras b), c), d), e), f), g), h) e i). Este Tribunal no se pronunciará sobre estos extremos, en aplicación de 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 estos con la Norma fundamental».

El recurso de inconstitucionalidad, aunque es bastante impreciso e inespecífico en la identificación de su objeto, razona la supuesta inconstitucionalidad del procedimiento de elaboración y aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro así como la previsión de que habrán de incorporarse al plan hidrológico de la cuenca del Ebro, mediante la revisión correspondiente, los caudales ambientales resultantes de la definición en el citado instrumento del régimen hídrico y de los caudales adicionales. Por eso, a la vista de los fundamentos de Derecho del escrito de interposición, puede entenderse que los reproches de inconstitucionalidad están exclusivamente dirigidos contra los apartados 1 a), 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, que son los que impedirían a la Comunidad de Castilla y León «su participación en la toma de decisiones que le afectan directamente y en las cuales sí va a participar, en cambio otra Comunidad, la catalana, también con intereses propios, y de la que cabe suponer que no va a tomar en consideración».

La controversia, así delimitada, es sustancialmente idéntica a la resuelta en nuestra reciente STC 195/2012, de 31 de octubre, en la que hemos desestimado la impugnación de los apartados 1 a) y 5 de la disposición adicional décima y del inciso del art. 26.1 de la Ley señalada, aunque, en relación con el apartado 1 a), hemos realizado una interpretación conforme a la Constitución.

3. De acuerdo con lo declarado en el fundamento jurídico 6 de la precitada Sentencia, hay que rechazar que el apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, al regular el procedimiento de aprobación del Plan integral de protección del Delta del Ebro, vulnere el art. 149.1.22 CE. Este precepto desarrolla una fórmula de cooperación que «cuenta con dos fases diferenciadas: el mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña y, una vez alcanzado éste, la posterior aprobación del Plan por ambas Administraciones ‘en el ámbito de sus respectivas competencias’.» Se trata, hemos dicho, de una técnica de colaboración adecuada para un supuesto de concurrencia competencial que debe reputarse «constitucionalmente admisible»; es «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». Ello no implica alteración del sistema de distribución de competencias en materia de aguas, ni menoscabo de la competencia del Estado: «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» y el Estado tampoco quedará privado «de ejercer en plenitud la competencia exclusiva que al respecto le reconoce el art. 149.1.22 CE». En ausencia de acuerdo, la decisión estatal seguirá imponiéndose a las entidades territoriales, aunque «únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar la correlativa competencia autonómica».

Por estos mismos motivos, procede ahora también desestimar la impugnación del apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que se refiere a la redacción y ejecución del citado plan así como a la coordinación de actuaciones, a través del instrumento de colaboración que suscriban las Administraciones del Estado y de la Generalitat.

Debe tenerse en cuenta, en fin, que, frente a la reiterada alegación del director de los Servicios Jurídicos de la Administración de Castilla y León de que el precepto impugnado contradice la legislación estatal en materia de aguas, captada como parte integrante del bloque de constitucionalidad, hay que recordar que el parámetro de constitucionalidad es aquí el art. 149.1.22 CE. En este sentido, «la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma estatal impugnada» no puede derivar de «las diferencias o similitudes que puedan hallarse entre ésta y la legalidad ordinaria precedente», por lo que «las alegadas diferencias entre los preceptos impugnados de la Ley del plan hidrológico nacional y el texto refundido de la Ley de aguas ... resultan por sí mismas irrelevantes en el juicio de constitucionalidad», sin que esto quede desmentido por el juego del principio de unidad de cuenca, cuya «relevancia emana directamente de la propia Constitución» (STC 195/2012, FJ 3).

4. Por otra parte, también hemos rechazado en nuestra STC 195/2012 la inconstitucionalidad del apartado 1 a) de la disposición adicional décima, que prevé que los caudales ambientales resultantes de la definición en el plan integral de protección del Delta del Ebro del régimen hídrico y de los caudales adicionales se incorporen al plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente. En su fundamento jurídico 7 se realiza una interpretación de conformidad según la cual hay que entender que el precepto no prevé un procedimiento especial para la revisión del plan hidrológico de la cuenca del Ebro y su acomodación al contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro. Esta operación deberá ajustarse a lo dispuesto con carácter general en el texto refundido de la Ley de aguas, «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». En definitiva, de acuerdo con esta interpretación, «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».

Consecuentemente, queda rechazado «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 que, según hemos afirmado en el fundamento jurídico 3 de la misma STC 195/2012, el legislador estatal dispone en todo caso de un margen de configuración legal para definir el modelo participativo, dentro de los límites fijados por este Tribunal.

5. Procede igualmente rechazar que la disposición impugnada vulnere los principios constitucionales de coordinación y lealtad institucional así como el art. 138 CE, al confiar la elaboración y la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro al Estado con una sola Comunidad Autónoma (apartados 3 y 5) y establecer que los «caudales ambientales resultantes» que este prevea se incorporarán al plan hidrológico del Ebro mediante su revisión correspondiente [apartado 1 a)].

A este respecto, hemos dicho en la precitada Sentencia que «el modo directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados para la administración de las aguas en las cuencas que ... se extienden más allá de su territorio es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes confederaciones hidrográficas», pero «ello no supone en modo alguno que este Tribunal haya descartado en términos absolutos cualquier otro modelo de cooperación interadministrativa constitucionalmente admisible» (fundamento jurídico 5, con cita de la STC 161/1996, FJ 5). Según hemos visto, es claro que el específicamente previsto en la disposición impugnada es constitucionalmente admisible. El plan integral de protección del Delta del Ebro constituye una concreta fórmula de colaboración adoptada en el marco del amplio margen de configuración que garantiza la Constitución al legislador y que, «junto a aspectos de indubitada competencia estatal ex art. 149.1.22 CE..., contempla otros aspectos sobre los que inciden competencias de la Generalitat de Cataluña» (STC 195/2012, FJ 6). No hay ruptura del equilibrio territorial ni diferenciación injustificada, como alega el recurrente, sino colaboración interadministrativa para el ejercicio de competencias concurrentes, como quedó declarado en nuestra STC 195/2012.

Además, como acaba de señalarse, no se ha previsto un régimen singular para la tramitación de la revisión del plan hidrológico de la cuenca del Ebro, que habrá de realizarse a través del mismo cauce procedimental y con los mismos sujetos que en cualquier otra revisión. En todo caso, el legislador estatal no está obligado a mantener el régimen establecido en el texto refundido de la Ley de aguas, ni éste puede operar como canon de constitucionalidad, pues, como ya dijimos en el fundamento jurídico 3 de la STC 195/2012, ello supondría «una petrificación rígida del ordenamiento estatal en materia de aguas que no se compadece con la libertad que aquél tiene para decidir entre varias opciones constitucionalmente posibles».

Rechazada la inconstitucionalidad de los apartados 1 a) y 5 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, hay que descartar por conexión la del inciso final del art. 26.1 de la misma ley, tal como ya declaramos en la precitada STC 195/2012, FJ 7.

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 apartado 15 del artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio, no es inconstitucional siempre que se entienda en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—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.