



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 21 de septiembre de 2005, ha examinado la solicitud de dictamen preceptivo sobre la *procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con la nueva redacción del artículo 26.1 y de la disposición adicional décima*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 16 de septiembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, en el plazo más breve posible, sobre la *procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con la nueva redacción del artículo 26.1 y de la disposición adicional décima*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con igual fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 868/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, con carácter urgente, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Pérez Solano y Estella Hoyos.



**Primero.-** La Ley 11/2005, de 22 de junio, ha dado la siguiente redacción al artículo 26.1 y a la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (en adelante, LPHN):

*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”.

*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 indicadores 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 regulados en la presente disposición adicional.

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

La solicitud de dictamen plantea si esta regulación resulta contraria a la Constitución (en adelante, CE), vulnerando el ámbito de autonomía y competencias de la Comunidad de Castilla y León, en la medida en que parece permitir que la determinación de los caudales en la cuenca del Ebro pueda llevarse a cabo, a través del referido Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, sin la participación de las restantes comunidades autónomas que forman parte de dicha cuenca hidrográfica.

**Segundo.-** El territorio de la cuenca del Ebro se extiende por nueve comunidades autónomas con la siguiente distribución:

- El 49,5 por 100 en Aragón.
- El 17,5 por 100 en Cataluña.
- El 11 por 100 en Navarra.
- El 9,5 por 100 en Castilla y León.



- El 6 por 100 en La Rioja
- El 3 por 100 en el País Vasco.
- El 1,5 por 100 en Castilla-La Mancha.
- El 1 por 100 en la Comunidad Valenciana.
- El 1 por 100 en Cantabria.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.e) como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Castilla y León, reservando esta competencia para el Pleno, conforme previene su artículo 19.2.

### **2ª.- Procedimiento para que la Junta de Castilla y León adopte el acuerdo de interposición de un recurso de inconstitucionalidad.**

Dejando para un momento posterior el examen de los requisitos procesales de admisibilidad del recurso (conforme a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional –en adelante, LOTC–), merece la pena señalar que la adopción del referido acuerdo por parte de la Junta de Castilla y León no está sujeta a un procedimiento específico.



En efecto, las previsiones normativas en este sentido se limitan a la atribución a la Junta de Castilla y León de la competencia para adoptar dicho acuerdo (artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía y artículo 16.g de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León); al preceptivo informe de los Servicios Jurídicos (artículo 4.1.g de la Ley 6/2003, de 23 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León); a la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León (artículo 4.1.e de su Ley reguladora, antes citado); así como a la tramitación administrativa de la propuesta (apartado 3.1.1.b del Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, de la Junta de Castilla y León, para la tramitación de asuntos en los Órganos Colegiados de Gobierno).

En este sentido, cabe advertir que entre la documentación remitida no figura informe alguno sobre el asunto planteado ni sobre la actuación concreta que se propone llevar a cabo. En particular, no consta el informe de los Servicios Jurídicos. No obstante tal omisión, el Consejo considera preferible, en el presente caso, emitir su dictamen sin hacer uso de la facultad de suspensión prevista en el artículo 53 de su Reglamento Orgánico, dada la perentoriedad del plazo legal para la interposición del recurso.

Por otra parte, como ya se puso de manifiesto en el Dictamen 200/2005, de 15 de marzo, la preceptividad de la consulta al Consejo sólo opera desde la perspectiva "interna" de los requisitos para la adopción del acuerdo por parte de la Junta de Castilla y León de interposición del recurso, pero carece de relevancia desde el punto de vista de su admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional, en la medida en que la regulación del procedimiento ante el Tribunal Constitucional constituye una materia reservada a su específica Ley Orgánica (artículo 165 de la CE).

Así resulta con toda claridad de la Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2000, de 13 de julio, en la que, interpretando el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el alto Tribunal señalaba:

"Es importante señalar que el propio art. 22.6 LOCE, al prever que la consulta sea previa o por el contrario posterior a la interposición del recurso, permite que la impugnación se realice antes de haber el Gobierno de la Nación recibido la consulta, de modo que ésta puede ser evacuada durante la tramitación del recurso interpuesto. Ello es ya una muestra evidente de que no



se trata de un requisito previo o «sine qua non» para la interposición de recursos constitucionales. Por lo demás, este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los conflictos positivos de competencia, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (arts. 60 y ss.), que sólo prevé como requisito de admisibilidad «stricto sensu» el requerimiento previo que han de efectuar los órganos superiores de las Comunidades Autónomas que promuevan un conflicto (art. 63.1 LOTC). (...).

»De manera que, contrariamente a otras circunstancias o trámites previos, la consulta al Consejo de Estado contemplada en la LOCE no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal. Por ello, la existencia o no de la consulta o su recepción por el Gobierno de la Nación no vician, en lo que hace a la citada fase procesal, la decisión del Gobierno de la Nación de interponer el conflicto y solicitar su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad”.

Aunque el caso resuelto por el Tribunal en la sentencia transcrita se refería a un conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación sin la preceptiva consulta al Consejo de Estado, el criterio aplicado es plenamente trasladable, por la identidad de la situación planteada, a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por un consejo de gobierno de una comunidad autónoma sin la preceptiva consulta a su respectivo órgano superior consultivo autonómico.

Precisamente, puede ponerse como ejemplo, en sentido contrario, la vía procesal (constitucional) de los “conflictos en defensa de la autonomía local”, para los que sí se exige con carácter necesario en la propia LOTC (artículo 75 ter) la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma con carácter previo a la formalización del conflicto.

Por otra parte, se advierte que se solicita que el dictamen sea emitido “en el plazo más breve posible”, urgencia que se fundamenta en la “perentoriedad de los plazos” para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En este sentido, el Consejo Consultivo cree conveniente recordar que el sistema de plazos para dictaminar desde la recepción del expediente es, de manera simplificada, el siguiente: el ordinario de un mes, y, por razones de



necesidad o urgencia, el reducido de quince días o el ampliado de cuarenta y cinco. La brevedad del plazo en el que el Consejo ha de emitir su dictamen, en comparación con el plazo de tres meses previsto en el artículo 33 de la LOTC para la interposición del recurso de inconstitucionalidad (uno de los más amplios de nuestro sistema procesal), permite, o debería permitir, que el trámite de la consulta preceptiva al órgano consultivo no tuviera que desarrollarse de forma tan urgente, apenas unos días antes de que termine el plazo para ejercitar la acción.

Por tanto, este Consejo Consultivo, como ya manifestó en su Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, hubiera deseado contar con un mayor periodo de tiempo para emitir el presente dictamen, compartiendo, en todo, la reflexión reiterada del Consejo de Estado en el sentido de que "debe hacerse un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia especialmente en asuntos como en el presente en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes. Y es que es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa" (Dictámenes 813/2003, de 27 de marzo, y 2096/2003, de 10 de julio).

### **3ª.- Requisitos generales del recurso de inconstitucionalidad.**

El recurso de inconstitucionalidad constituye el principal instrumento de control de la adecuación de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley a la Constitución, hasta el punto de que el criterio sentado por el Tribunal Constitucional al decidirlos trasciende del ámbito del asunto concreto resuelto, alcanzando, en su caso, a la propia validez de la norma cuestionada, así como a su interpretación por los tribunales (artículos 161.1.a y 164.1 de la CE).

El recurso, al igual que la cuestión de inconstitucionalidad, tiene por finalidad garantizar la primacía de la Constitución y sirve para enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados (artículo 27.1 de la LOTC).





De la regulación contenida en la LOTC cabe destacar las siguientes notas características de esta específica vía procesal constitucional:

a) Su objeto viene constituido, en definitiva, por las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, concepto que se concreta y determina en el artículo 27.2 de la LOTC, que enumera los supuestos incluidos.

La concurrencia de este requisito no plantea duda alguna en el presente caso, el que se cuestiona la constitucionalidad de determinados preceptos de una ley formal, la Ley 11/2005, de 22 de junio.

Podría plantearse la duda de si no sería más adecuada la vía del conflicto constitucional de competencia, dada la naturaleza de la cuestión de fondo que se plantea. Sin embargo, a la vista de la regla contemplada en el artículo 67 de la LOTC, que remite al procedimiento del recurso de inconstitucionalidad cuando la eventual competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley cuya adecuación a la Constitución quedara así cuestionada, parece razonable plantear directamente el proceso por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

b) El recurso puede fundamentarse no sólo directa e inmediatamente en un precepto constitucional, sino también en la infracción de preceptos legales que formen parte del denominado bloque de la constitucionalidad, esto es, que se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas (artículo 28.1 de la LOTC), siempre que resulte afectado el ámbito de autonomía propio de la comunidad autónoma recurrente (artículo 31.2 de la LOTC).

En este sentido, el examen de los motivos concretos que podrían justificar la interposición del recurso se realiza posteriormente.

c) En el ámbito autonómico, están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad sus órganos colegiados ejecutivos y sus asambleas legislativas, previo acuerdo adoptado al efecto (artículo 32.2 de la LOTC).



d) El recurso debe interponerse dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la disposición impugnada, salvo que se utilice el procedimiento especial ante la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación.

En el supuesto ahora planteado, no habiendo sido todavía objeto de acuerdo la regulación de la citada Comisión Bilateral por lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y la Comunidad de Castilla y León, debe entenderse que el plazo finaliza el próximo viernes, 23 de septiembre, día en que se cumplen tres meses desde la publicación en el "Boletín Oficial del Estado", el día 23 de junio, de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

#### **4ª.- Redacción originaria de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.**

La LPHN, en su redacción original, establecía en el artículo 26.1, bajo la rúbrica "Caudales ambientales":

"A los efectos de la evaluación de disponibilidades hídricas, los caudales ambientales que se fijen en los Planes Hidrológicos de cuenca 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".

Por su parte, con el título de "Plan Integral de Protección del Delta del Ebro", su disposición adicional décima establecía:

"1. Con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las especiales condiciones ecológicas 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, el delta y el ecosistema marino próximo. Asimismo se definirá un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y



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 correspondiente revisión.

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

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

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

»e) La 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 con los flujos de agua y nutrientes necesarios para los ecosistemas naturales.

»g) La definición, método de seguimiento y control de indicadores medioambientales que deberán considerar, entre otros, los parámetros del estado cualitativo y cuantitativo 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 de los Alfacs y del Fangar y la contaminación del medio.

»2. Para la redacción del Plan y para la ejecución y coordinación de sus actuaciones, se creará una organización presidida por la Generalitat de Catalunya, e integrada por todas las Administraciones y entidades con competencias e intereses en el ámbito del Delta del Ebro: Ministerio de Medio



Ambiente, Generalitat de Catalunya, Entes Locales de la zona, así como de los usuarios y organizaciones sociales.

»3. El Plan deberá estar redactado y aprobado en el plazo máximo de un año a los efectos regulados en el artículo 16 y la presente disposición adicional.

»4. La aprobación del Plan corresponde al Gobierno.

»5. Si, como consecuencia del seguimiento de los indicadores ambientales definidos en el punto g) del apartado 1 anterior, se detectara alguna situación de riesgo para el ecosistema del Delta del Ebro se adoptarán las medidas preventivas y correctoras necesarias por parte de las administraciones competentes”.

La Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno y por las Cortes de Aragón (recursos nº 5.209 y 5.212/2001), si bien ninguno de los preceptos impugnados en dichos recursos afectaba a la cuestión ahora planteada.

Merece la pena destacar que el precepto que en definitiva había de convertirse en la disposición adicional décima transcrita no figuraba en el proyecto de ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados. Al contrario, fue incorporada en el dictamen de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados como consecuencia de la aceptación de la enmienda nº 497, del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

La justificación de la enmienda señalaba literalmente:

“En la actualidad el Delta del Ebro se encuentra en una situación de precariedad derivada de la disminución de caudales resultado del incremento incesante de las demandas de recursos y del incremento del número de obras de regulación. Si a esta realidad se añaden las detracciones de volúmenes establecidas en esta Ley, se produce una mayor afección al frágil y vulnerable estado ecológico del Delta. Por ello, es preciso adoptar medidas que sirvan para corregir las deficiencias actuales y para prevenir y minimizar las que las transferencias pudieran ocasionar.



»Se considera que el mejor modo para conseguir esta finalidad es la elaboración del Plan en el que colaborarán las Administraciones, organismos y usuarios afectados. Asimismo, se contemplan no sólo las necesidades constantes del río como ecosistema, sino también la de prever puntualmente una mayor circulación de caudales para asegurar la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho ecosistema”.

De la enmienda y de su justificación merece la pena destacar dos circunstancias:

- Se reconocía de forma expresa que la aprobación del Plan correspondía al Gobierno (de la Nación).

- En el Plan habían de colaborar las Administraciones, organismos y usuarios afectados, sin que estuviera en absoluto claro que se pensara excluir la participación del resto de comunidades autónomas que forman parte de la cuenca hidrográfica del Ebro.

El que la aprobación del Plan correspondía al Gobierno era algo que así entendía también el Grupo Parlamentario Popular (“nosotros, ante la propuesta del Grupo Catalán de Convergència i Unió asumimos, y el propio ministro lo asumió en el debate de la enmienda de totalidad del Plan hidrológico nacional, que el Gobierno elaborará un plan integral para desarrollar el delta del Ebro”).

Por su parte, el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), al defender en el Senado la enmienda nº 220, aludía a la participación de las “comunidades autónomas competentes” (así, en plural), en la elaboración de dicho Plan: “como medidas de protección específica, en un plazo de dos años de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno deberá elaborar, junto con las Comunidades Autónomas competentes y los Entes Locales de las zonas afectadas un Plan de Acción de salvaguarda del Delta del Ebro, que evite su regresión (...)”.

En cualquier caso, en cumplimiento de la previsión contemplada en apartado 2 de la referida disposición adicional décima, mediante el Decreto 290/2001, de 6 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, se aprobó la constitución del Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro, así como sus estatutos.



El apartado 1.a) de la disposición adicional décima quedó posteriormente derogado por la disposición adicional 23ª de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo tenor literal establecía:

“De conformidad con lo establecido en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, incorporada a la normativa nacional en la Ley de Aguas, se deroga el apartado 1.a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

»En consecuencia, el régimen hídrico del río Ebro se determinará de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en la mencionada Ley de Aguas y en su normativa de desarrollo para todas las cuencas intercomunitarias de España”.

#### **5ª.- El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio.**

La LPHN fue modificada por el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, cuya finalidad consistía, según manifestaba su preámbulo, en dejar sin efecto las “previsiones ligadas a las transferencias de agua entre el bajo Ebro y las cuencas hidrológicas interna de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur”. El Real Decreto-Ley sólo se refería al delta del Ebro, además de en el preámbulo, en los anexos III y IV que se incorporaban a la LPHN, por cuyo medio se declaraban de interés general, así como prioritarias y urgentes en cuanto se referían a la mejora de la calidad del agua, a la prevención de inundaciones y a la restauración ambiental, determinadas actuaciones en el mismo o en su entorno.

Tales actuaciones eran, en concreto, las siguientes:

- a) Programa de calidad de las aguas del delta del Ebro. Alimentación de las bahías con agua dulce de los canales de riego. 1ª fase.
- b) Programa para corregir subsidencia y regresión del delta del Ebro. 1ª fase.



c) Programa para la implantación de redes de indicadores ambientales del delta del Ebro.

d) Eliminación de la contaminación química del embalse de Flix. 1ª fase.

El Real Decreto-Ley tuvo un doble efecto:

a) Por un lado, provocó que el Gobierno y las Cortes de Aragón decidieran no continuar con sus respectivos recursos (Autos del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 2004, de desistimiento, y de 18 de enero de 2005, de archivo).

b) Por otro, motivó la interposición de dos nuevos recursos de inconstitucionalidad, uno por parte del Gobierno de la Generalitat Valenciana (recurso nº 4786-2004) y otro por cincuenta senadores del Grupo Popular (recurso nº 5598-2004), pendientes de resolución en la actualidad.

#### **6ª.- Redacción vigente de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.**

Una vez convalidado por Acuerdo del Congreso de 29 de junio de 2004 el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, fue tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo previsto en el artículo 86.3 de la CE y de acuerdo con el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dando lugar a la norma cuya constitucionalidad se cuestiona ahora, transcrita en la parte que ahora importa en el antecedente de hecho primero.

Durante su tramitación en el Congreso, el proyecto de ley fue objeto, entre otras, de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular (enmienda nº 106), que postulaba la adición, al final del artículo 26.1, del siguiente inciso:

“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”.

La propuesta se justificaba literalmente en la finalidad de “salvaguardar los principios de unidad de cuenca y de participación en la toma de decisiones de las comunidades autónomas, usuarios, etc. tal y como se recoge en la



legislación española y comunitaria (Ley de Aguas y Directiva Marco). En relación al artículo 6 del Plan Hidrológico Nacional sobre las medidas de coordinación de los planes de cuenca intercomunitaria”.

Esta propuesta dio lugar finalmente a una enmienda transaccional entre los Grupos Parlamentario Popular y Socialista que quedó incorporada, por unanimidad, en el dictamen de la Comisión, con la redacción que ahora tiene la ley.

Sin embargo, la lectura de los respectivos diarios de sesiones del Congreso y del Senado pone de manifiesto que lo que en 2001 (durante la tramitación parlamentaria de la LPHN) parecían tan sólo dudas interpretativas, se habían convertido, en 2005, en posturas claramente dispares no ya sobre la interpretación de la ley, sino incluso sobre el principio básico de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica y de participación de todas las comunidades autónomas que forman parte de la misma.

### **7ª.- Ruptura del principio de unidad de cuenca.**

El principio natural sobre el que tradicionalmente ha descansado toda nuestra estructura legal en materia de aguas es el de la unidad del ciclo hidrológico. Tal y como recogía la exposición de motivos de la antigua Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, “el agua constituye un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico y que conserva, a efectos prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas del país. Consideradas, pues, como recurso, no cabe distinguir entre aguas superficiales y subterráneas. Unas y otras se encuentran íntimamente relacionadas, presentan una identidad de naturaleza y función y, en su conjunto, deben estar subordinadas al interés general y puestas al servicio de la nación. Se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda”.

El principio de unidad de cuenca se plasma, con rango constitucional, en el artículo 149.1.22ª de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la legislación y ordenación de los recursos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma. Por esta razón, en las





cuencas intercomunitarias, las competencias estatales las ejercen las Confederaciones Hidrográficas, lugar de encuentro y participación tanto de la Administración General del Estado, como de las comunidades autónomas, de las entidades locales y de los usuarios (artículo 25 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

Como ya puso de manifiesto este Órgano Consultivo en pronunciamientos anteriores (así, el Dictamen 381/2004, de 29 de junio), el marco constitucional al que anteriormente hemos aludido se desarrolla en la legislación sectorial específicamente referida a las aguas continentales, fundamentalmente la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba su texto refundido), sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, así como la propia LPHN.

Es en la Ley de Aguas donde se fija y define la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión del dominio público hidráulico y criterio delimitador, en definitiva, de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Así, el artículo 14, relativo a los principios rectores de la gestión en materia de aguas, establece que el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios:

1º.- Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.

2º.- Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

3º.- 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.

Conforme a su artículo 16, la cuenca hidrográfica se define como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una



única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible.

La opción del legislador estatal por el criterio de la cuenca hidrográfica para dar significado a la expresión constitucional *aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma*, ha sido admitida de forma expresa como válida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, cuyos fundamentos jurídicos 13 y 15 llegan a la conclusión de que “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”.

La mencionada resolución judicial declara la constitucionalidad de la opción seguida por la Ley de Aguas de 1985 de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como “territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único”, razón por la que se declara que los artículos impugnados que “otorgan competencias ejecutivas sobre aguas que forman parte de cuencas hidrográficas de competencia estatal, invaden la competencia exclusiva que el núm. 22 del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (...)”.

Del juego de estos títulos de competencia y de la doctrina del Tribunal Constitucional puede deducirse, en principio, que “es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de una Comunidad Autónoma” (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). Por esta razón “las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (Sentencia 77/1984, fundamento jurídico 2º)”.



En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de julio de 1990, establece que “no son los canales ni su ámbito de aprovechamiento los que determinan la competencia, sino el marco geográfico por el que discurren las aguas, (...) resulta imposible atribuir competencia a la Generalidad catalana sobre los indicados Canales por el hecho de que están radicados en su totalidad en territorio catalán, ya que las aguas que por ellos discurren no tiene su principio y fin en territorio de Cataluña”.

La fórmula del texto refundido que ha venido a sancionar el Tribunal Constitucional, si bien con respecto a la derogada Ley 29/1985, de 2 de agosto, es la que cabe derivar del concepto mismo de “río principal” establecido ya en el artículo 4 del Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926, y que, como es sabido, ha venido constituyendo la base de toda nuestra administración hidráulica. Es así, pues, que ni en uno ni en otro caso –ríos que discurren ya sólo por el territorio de una comunidad, pero que van a desembocar en otro que lo hace por varias comunidades; ríos que, procediendo de otra comunidad, discurren ya sólo por el territorio de una de ellas– cabría reconocer competencia alguna de las comunidades autónomas. En este punto, el Tribunal Constitucional refrenda el principio consagrado en nuestro ordenamiento de que “ni los afluentes ni el tramo final de un río pueden ser objeto de consideración separada”.

El concepto “cuenca hidrográfica” parece convertirse así en una definición “blindada” y, en cierta forma, inatacable, por cuanto cualquier propuesta de redefinición puede suponer indirectamente una alteración de competencias. También parece casi insoslayable la fijación de la cuenca hidrográfica como el concepto esencial para efectuar un reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas.

Concretamente, en el litigio sostenido por el Gobierno Vasco con el Estado y resuelto por la repetidamente citada Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, se defendían otros criterios territoriales para la atribución de competencias en esta materia, por ejemplo, el del *curso fluvial concreto*. Sin embargo, en aquella ocasión el Tribunal Constitucional ya manifestaba que “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 mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba, en perjuicio de los territorios por lo que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores (...)

Por otra parte, tampoco se puede obviar que la transposición 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, incorporada al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (artículo 16 bis), mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, ya citada, ha supuesto la creación de las demarcaciones hidrográficas, integradas por la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas. La trascendencia de esta modificación estriba en que las demarcaciones hidrográficas se constituyen en la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas (sin distinción entre cuencas inter o intracomunitarias), y en el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Lo anteriormente apuntado nos sirve de fundamento para considerar que la nueva redacción que el artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio, da tanto al párrafo final del artículo 26.1, como a la disposición adicional décima de la LPHN, supone una quiebra total y absoluta del sistema de unidad de cuenca descrito.

De la lectura de la modificación aprobada se deduce la división de la cuenca hidrográfica del Ebro en dos tramos: el administrado por el Organismo de Cuenca, y el administrado conjuntamente por la Administración General del Estado y por la Generalidad de Cataluña, quienes, mediante la aprobación de un Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, podrán llegar a determinar



los caudales ambientales que se incorporarán al Plan Hidrológico de Cuenca sin participación alguna del Organismo de Cuenca. Así, se habla de un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y magnitudes que se establezcan, de forma que asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema, y, a continuación, califica estos caudales como caudales ambientales resultantes, que se incorporarán al Plan de la Cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.

No se puede olvidar que los caudales ecológicos o demandas ambientales son una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación (salvo la supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones, artículo 59.7 de la Ley de Aguas), por lo que la gestión aguas arriba deberá garantizar ese caudal ambiental determinado conjuntamente por la Administración General del Estado y por la Generalidad de Cataluña, una vez que se incorpore al Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro (incorporación que, del tenor de la modificación practicada, parece ineludible), junto con la garantía del caudal correspondiente a las concesiones existentes aguas abajo.

El sistema ahora previsto impedirá que el régimen de caudales ecológicos sea elaborado y aprobado para la cuenca hidrográfica en su conjunto, y con la participación de todas las comunidades autónomas que integren la cuenca (regla general que recoge la parte inicial de párrafo final del apartado 1 del artículo 26 de la Ley 10/2001, en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio), permitiendo una regulación independiente del delta del Ebro aprobada por la Administración General del Estado y por tan sólo una de las comunidades autónomas que forman parte de la cuenca (excepción a la regla general recogida en el inciso final del mismo precepto, de acuerdo con la disposición adicional décima y sólo en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro).

Sin embargo, como ya hemos puesto de manifiesto, la administración de los recursos hidráulicos debe encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas (Carta Europea del Agua, aprobada en 1967), y la experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión.



Así, puesto que en las cuencas intercomunitarias no puede el Estado convenir de forma bilateral con una comunidad autónoma el régimen hídrico de un tramo del río principal de la cuenca, ya que supone ignorar el sistema unitario e indivisible de gestión de cuencas consagrado en la Constitución y en la legislación de aguas (cuya constitucionalidad ha sido confirmada por las Sentencias 227/1988 y 161/1996, ya reseñadas), podemos concluir que la modificación comentada choca frontalmente contra lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª de la CE y contra su desarrollo directo, a través del principio de unidad e indivisibilidad de cuenca, plasmado en el artículo 14 del texto refundido de la Ley de Aguas, que, en este aspecto, cumple una función constitucional innegable, reforzada por la aplicación de la Directiva 2000/60/CE, ya mencionada.

#### **8ª.- Vulneración del principio constitucional de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.**

El modelo de organización territorial del Estado autonómico al que responde la Constitución Española, que encuentra uno de sus pilares fundamentales en el reparto competencial, vertebrado en los artículos 148 y 149 de aquélla y en los respectivos Estatutos de Autonomía, conlleva un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Principio constitucional de colaboración reconocido por el Tribunal Constitucional, respecto del cual ha señalado: “ (...) siendo también cierto que «el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» –Sentencias 80/1985, de 4 de julio; y 18/1982, de 4 de mayo–” (Sentencia 96/1986, de 10 de julio); así como que “esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa (...), debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 32/1983, fundamento jurídico 2.º, y 76/1983, fundamentos jurídicos 11 y 14, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías” (Sentencia 13/1992, de 6 de febrero).



El propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diferentes aspectos que la proyección de dicho principio de colaboración tiene respecto del régimen de las aguas, pudiendo destacarse los relativos a su contemplación, bien desde la perspectiva de las competencias estatales, bien desde la de las autonómicas con las que han de cohererse, así como los relativos a su alcance subjetivo:

a) La Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y diversos conflictos de competencia sobre ciertas disposiciones concernientes al régimen jurídico de las aguas, en relación con las competencias estatales de planificación, fundamentalmente, hidrológica (149.1.22ª) y económica (149.1.13ª), tras considerar que no resultaba de aplicación a la primera el artículo 131 de la CE y en referencia a la participación de las Comunidades Autónomas manifestó: "(...) participación ésta que, como se insistirá más adelante, resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes. (...) es la expresión de un principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución –SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio, entre otras. (...) si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas (...). En definitiva, la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, (...). En última instancia es preciso insistir, particularmente en este punto, en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de los recursos hidráulicos".



Y en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre, precisó: “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, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden 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 (art. 23 de la Ley de Aguas y Reales Decretos 931/1989 y 924/1989 ambos de 21 de julio, que rigen respectivamente las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar), respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, subrayado en la sentencia sobre la legislación estatal de Aguas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)] como eco de otros muchos pronunciamientos en ese sentido (SSTC 64/1982, fundamento jurídico 8.º; 76/1983, fundamento jurídico 11; 104/1988, fundamento jurídico 5.º, y 13/1992, fundamento jurídico 7.º *in fine*)”.

b) “Los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: Concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obra públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros” (Sentencia 227/1988).

Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León el Estatuto de Autonomía, en su artículo 32.1, recoge como competencias exclusivas de la Comunidad, entre otras, la ordenación del territorio (2ª), obras públicas (3ª), agricultura (7ª) y pesca fluvial (9ª).

“El entrecruzamiento y la eventual colisión entre estos títulos competenciales obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física: El constituido por las cuencas fluviales supracomunitarias (...). 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 (en este último sentido, SSTC 149/1991, 13/1992 y 36/1994, entre otras muchas)" (Sentencia 15/1998, de 22 de enero).

"La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías», como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto" (Sentencia 227/1988).

c) Y, por último, cabe destacar que en la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo, con relación al régimen de caudales, reiteró la necesaria observancia del deber de colaboración y el ámbito subjetivo al que éste se extiende; así: "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 (...). 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. (...), pues lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales, con desconocimiento de las facultades atribuidas al Organismo de cuenca y de las competencias que corresponden a las otras Comunidades Autónomas sobre cuyos territorios también se sitúa la cuenca hidrográfica".

La consecuencia de que estén llamadas a colaborar todas las comunidades autónomas sobre cuyos territorios se sitúa la cuenca hidrográfica resulta de la propia naturaleza del recurso natural y de la repercusión que éste tiene. Ya se ha señalado en palabras del Tribunal Constitucional que no se puede compartimentar el régimen de las cuencas hidrográficas y la inevitable interrelación de los diferentes tramos de las cuencas fluviales, tanto aguas arriba como aguas abajo. Cabe ahora recordar que el preámbulo de la Ley



29/1985, de 2 de agosto, comenzaba diciendo: “El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre (...)”.

En este sentido cabe señalar que el principio de unidad de gestión de la cuenca no se impone al recurso natural, sino que es dicho principio el que resulta requerido por la propia naturaleza del recurso, siendo ésta, por tanto, la que reclama la colaboración del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre cuyos territorios se asienta la cuenca hidrográfica intercomunitaria con el fin de fijar el régimen de caudales.

De lo hasta aquí expuesto cabe concluir que el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consustancial al Estado de las Autonomías, en lo que aquí interesa, en la fijación de caudales ambientales, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, se concreta en la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en su fijación por el Estado.

El deber de colaboración exige que se reconozca dicha posibilidad de participación, si bien deja al legislador –estatal en este caso– un amplio margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, siempre que estos existan. Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/1998 señala 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.º, y 102/1995, fundamento jurídico 31), (...), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, «ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal» (STC 146/1992, fundamento jurídico 4.º)”.

A dicha doctrina y en observancia del deber reseñado responde la vigente legislación en materia de aguas, contenida principalmente en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, particularmente en el artículo 25 (colaboración con las Comunidades Autónomas) y concordantes, artículo 27 (composición de



la Junta de Gobierno), artículo 36 (composición del Consejo del Agua) y artículo 36 bis (Comité de Autoridades Competentes) y en el artículo 128 (coordinación de competencias concurrentes).

Similar afirmación cabe realizar respecto de la LPHN, en cuanto su artículo 26.1, párrafo final, añadido por la Ley 11/2005, de 22 de junio, dispone que “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”. Ahora bien, muy diferente es la consideración que merece la salvedad contenida en el inciso final de dicho párrafo (sin perjuicio...) y la disposición adicional décima, también modificada por la Ley 11/2005, en su apartado 1.a), en cuanto posibilitan la fijación de caudales ambientales, con la consideración de limitación previa a los flujos del sistema de explotación, en la cuenca hidrográfica del Ebro, sin la preceptiva participación de todas las comunidades autónomas que integran dicha cuenca, particularmente sin la de la Comunidad de Castilla y León.

Por este motivo la regulación examinada, en particular por lo que se refiere al inciso último del párrafo final del artículo 26.1 (apartado noveno del artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio) y a los apartados 1.a), 3 y 5 de la disposición adicional décima (apartado decimoquinto del artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio), ha de ser reputada no ya como una excepción a la regla general de participación contenida en el resto de preceptos legales anteriormente reseñados, contenido también en una norma con rango de ley, sino como la contravención de una exigencia “de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución”, como es el deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

**9ª.- Establecimiento de un régimen singular sin justificación suficiente.**

Desde otro punto de vista, con la nueva redacción del segundo párrafo del artículo 26.1 y de la disposición adicional décima de la LPHN viene a configurarse, en definitiva, un régimen singular y específico en relación con una parte concreta y determinada de la cuenca del río Ebro que carece de justificación.



En efecto, la singularidad del régimen se extiende a tres niveles:

- a) Al de las medidas en que consiste el Plan Integral de Protección del Delta del río Ebro.
- b) Al del procedimiento para adoptar tales medidas.
- c) Al de la fuerza vinculante y eficacia de las medidas adoptadas.

Tal carácter singular y específico sólo parece admisible en relación con el primero de los niveles mencionados (el relativo a las medidas de protección), en cuanto que se encontraría suficientemente justificado en los especiales valores medioambientales y socioeconómicos del delta del Ebro.

La propia LPHN ofrece otros ejemplos de regímenes singulares y específicos aplicables a partes determinadas de otras cuencas hidrográficas intercomunitarias. Es el caso de lo previsto en la disposición adicional cuarta sobre el Plan Especial del Alto Guadiana, o en la disposición adicional séptima sobre el Plan Integral de Mejora de la Calidad del río Tajo.

Sin embargo, a diferencia de estos dos regímenes especiales, el específico para el delta del río Ebro no sólo contempla un conjunto de actuaciones determinadas bajo la forma de un plan de protección, sino que, además, detalla el procedimiento de elaboración del plan así como su fuerza vinculante, al menos por lo que se refiere a la definición de un caudal ambiental propio y específico del delta del Ebro, adicional al caudal ambiental "general" de la cuenca contemplado en la artículo 26.1.

Y es en la regulación del procedimiento de elaboración del plan y de su eficacia y fuerza vinculante donde se llega a un resultado inaceptable, pues a pesar de que el delta del Ebro forma parte, obviamente, de la cuenca hidrográfica del Ebro, se excluye a todas las demás comunidades autónomas distintas de Cataluña de cualquier participación en la elaboración del plan, imponiéndose el caudal ambiental adicional específico para el delta del Ebro como un límite para todas las demás comunidades afectadas, negándose a las mismas otra vía que no sea la del recurso.



Es en este sentido en el que las previsiones contempladas en el artículo 26.1 y en la disposición adicional décima de la LPHN introducen en favor de una determinada comunidad autónoma un régimen privilegiado y excluyente que no puede calificarse sino como contrario al principio de igualdad, entendido en sentido amplio, esto es, en el que se recoge en los artículos 138.2 y 149.1.1ª de la Constitución, así como en el propio artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

### **10ª.- Infracción del artículo 150.2 de la Constitución.**

El artículo 150.2 de la Constitución prevé que el Estado pueda transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

En el presente caso, y siendo la del Ebro una cuenca hidrográfica intercomunitaria, la competencia estatal para la legislación, ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos resulta indiscutida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª de la CE.

Como tal cuenca hidrográfica intercomunitaria, de no existir la disposición adicional décima, es evidente que la aprobación del plan que en ella se prevé correspondería en exclusiva al Estado, en los mismos términos que sucede en relación con el Plan Especial del Alto Guadiana (apartado 2 de la disposición adicional segunda) y el Plan Integral de Mejora de la Calidad del río Tajo (disposición adicional séptima).

Con el régimen contemplado en la disposición adicional décima para la redacción y aprobación del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, la competencia estatal queda, cuando menos, condicionada de manera absoluta al acuerdo con la Comunidad Autónoma de Cataluña, dado que si no existe este acuerdo, exigido con carácter necesario en el apartado 5, no existirá el Plan mismo.

En este sentido, tales previsiones incurrirían en una doble vulneración de lo dispuesto por el artículo 150.2 de la CE:



a) Se instrumenta una cesión de facultades del Estado a favor de una comunidad autónoma por medio de una ley ordinaria, y no mediante la preceptiva ley orgánica.

b) Las facultades que se ceden, en particular por lo que se refiere a la determinación de un caudal ambiental adicional propio y singular para el delta del Ebro sin participación de las demás comunidades autónomas que forman parte de la cuenca hidrográfica del Ebro, no parecen, en absoluto, susceptibles de transferencia o delegación, pues el principio básico consagrado no sólo a nivel comunitario por la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, sino también a nivel estatal (en la acepción de “Estado Miembro” de la Unión Europea) es el relativo a la unidad de gestión.

#### **11ª.- Eventual posibilidad de una interpretación conforme a la Constitución.**

Sin perjuicio de todo lo anteriormente expuesto sobre la eventual inconstitucionalidad de la LPHN, merece la pena destacar que aun en el improbable supuesto de que fuera posible una interpretación de los preceptos examinados conforme con la Constitución (siguiendo el principio hermenéutico sentado por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 4/1981, 122/1983, 93/1984 y 176/1999, entre otras muchas), seguiría estando justificada la interposición del recurso de inconstitucionalidad habida cuenta de la disparidad de significado que tales preceptos han merecido incluso entre los parlamentarios que trabajaron de manera más directa e inmediata en su redacción, como revela la lectura de sus manifestaciones durante la tramitación de la modificación de la LPHN en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Cabe traer, a título de ejemplo, los argumentos utilizados por tres de los principales grupos parlamentarios:

- “Todo se condiciona a lo que deba pasar a partir del Delta del Ebro en cuanto al resto de las zonas afectadas, en este caso toda la cuenca (...) quisiera que reflexionara la gente de La Rioja, Navarra, Aragón, Castilla y León, Cantabria, el País Vasco y Valencia porque tienen también los mismos legítimos derechos para la utilización de esa agua y para la puesta en marcha de lo que consideran necesario para la viabilidad de ese mismo río (...). Toda una cuenca no puede estar a los pies del Delta del Ebro (...). Estamos de acuerdo en el



principio de unidad de cuenca (...). Si cada comunidad autónoma tuviera que aportar con un régimen insolidario sola y exclusivamente las aportaciones de su territorio, que baje Dios y vea qué es lo que pasa con el Delta del Ebro, desaparece totalmente. Estamos de acuerdo, señores del Partido Socialista y señores de Esquerra Republicana en que todo el río tiene que contribuir a la mejora y a la preservación del caudal en el Delta del Ebro y en el resto de parajes; no solamente hay activos medioambientales muy importantes en el Delta del Ebro sino en todo el territorio" (Sr. Pintado Barbanoj, por el Grupo Parlamentario Popular).

- "Creemos que tienen razón cuando dicen en la enmienda nº 6 que los caudales ambientales deberían ser fijados con la participación de todas las comunidades autónomas. Proponemos una transaccional que supondría añadir al final de su enmienda: Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan integral de la protección del Delta del Ebro" (Sra. Coldeforns i Sol, por el Grupo Socialista).

- "(...) planteamos que cualquier actuación o gestión del agua desde esa comunidad autónoma vecina respete los caudales mínimos para la sostenibilidad y el abastecimiento de los tramos del río Ebro situados en Cataluña, hasta su desembocadura (...) nuestro redactado incorpora, por un lado, el carácter regulador de los embalses de Mequinenza, Ribarroja y Flix y, por otro, otorga a la Generalitat la capacidad de liderar, como debe ser –estamos hablando de un cauce dentro del territorio de Cataluña–, la redacción y ejecución del plan integral, lógicamente con la participación del Estado y, sobre todo, de las administraciones locales y entidades de la zona, extremo este último que no recoge el redactado socialista. El hecho de que propongamos que sea formalmente el Gobierno quien apruebe el plan –lo cual es prácticamente automático, puesto que habrá participado en su redacción– no es trascendente y es simplemente una consecuencia de la condición transcomunitaria del cauce del río Ebro" (Sr. Guinart i Solá, por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió).

Se advierte que, antes incluso de su aprobación, la interpretación de la disposición adicional décima, en relación con el artículo 26.1, de la LPHN, ha llevado a resultados no sólo distintos sino incluso contradictorios en función de la perspectiva territorial adoptada.



Téngase en cuenta que ya desde la clásica Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1965, los trabajos y discusiones parlamentarios tienen reconocido un valor relevante como criterio de interpretación de las normas, en la medida en que constituyen un antecedente histórico en los términos recogidos en el artículo 3 del Código civil.

En cualquier caso, la aparente imposibilidad de efectuar una interpretación de la normativa de referencia dentro del marco constitucional no debe hacer olvidar la necesidad de agotar todas las posibilidades de lograrlo. No obstante, en el presente caso, y conforme a todo lo que se ha expuesto, parece razonable que la pretensión principal de un eventual recurso de inconstitucionalidad contra la misma consista, pura y simplemente, en la anulación de los preceptos mencionados en la parte que resulte necesaria para salvaguardar el principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica y de participación de todas las comunidades autónomas que la integren.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.