

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

349 *Pleno. Sentencia 239/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 6522-2005. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia 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. 6522-2005 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra el art. 26.1 en su inciso «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, apartados 1 a), 3 y 5 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio. Ha comparecido y formulado alegaciones, el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 20 de septiembre de 2005, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 26.1 en su inciso «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, apartados 1 a), 3 y 5 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

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

a) El Letrado del Gobierno de Murcia expone, en primer lugar, los antecedentes de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad señalando que, en su día, la Comunidad Autónoma de Murcia ya recurrió (recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2004) el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio que derogó el art. 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, que preveía una transferencia ordinaria de 450 hectómetros cúbico al ámbito territorial del plan hidrológico del Segura, y que la Ley 11/2005 ahora impugnada rompe el principio de unidad de cuenca y deja en manos

de la Administración General del Estado y de la Generalitat de Cataluña la determinación de los caudales ambientales del río Ebro en un tramo concreto.

b) La demanda se refiere, a continuación, al cumplimiento de los requisitos procesales extendiéndose sobre la concurrencia de legitimación activa en el Consejo de Gobierno de Murcia para la interposición del presente recurso.

El Letrado del Gobierno de Murcia recuerda que, conforme al art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía y que el Tribunal Constitucional, tras una línea inicial más restrictiva, ha optado por un criterio flexible que se ha plasmado en las SSTC 96/2002 y 48/2003. Así, recuerda el Letrado del Gobierno de Murcia, en la STC 96/2002 se ha afirmado que las Comunidades Autónomas pueden acudir ante este Tribunal Constitucional «no sólo en defensa de sus competencias autonómicas respecto de las cuales se haya producido una invasión o constricción *ope legis* y, por tanto, hayan sido menoscabadas –directa o indirectamente– por el Estado, sino también en protección de cualquiera de las garantías que tanto la Constitución como el correspondiente Estatuto de Autonomía les confieren como presupuesto y base de su propio ámbito de autonomía, ora por atribuirles determinadas facultades, ora por imponerles ciertos mandatos». Es más, la STC 48/2003 ha señalado que «los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar Leyes del estado constituyen una verdadera excepción» y que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, ... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente».

Pues bien, el Letrado del Gobierno de Murcia argumenta que la existencia de un interés de la Comunidad Autónoma de Murcia que le confiere legitimación activa para la interposición del presente recurso radica en que ya en su momento se opuso, mediante la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2004, al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, que derogó el art. 13 del plan hidrológico nacional (Ley 10/2001) que preveía las denominadas «transferencias ordinarias» entre las cuales se contemplaban 450 hectómetros cúbicos para el ámbito territorial del plan hidrológico del Segura. La Ley 11/2005 que ahora se impugna viene a confirmar la derogación de las transferencias de aguas previstas para el ámbito del Segura y además, ha vuelto a modificar la Ley del plan hidrológico nacional rompiendo el principio de unidad de cuenca y dejando en manos de la Administración General del Estado y de la Generalitat de Cataluña la determinación de los caudales ambientales del río Ebro en un tramo concreto, lo que implica detraer un tramo del río del sistema general de fijación de los caudales ambientales. En la medida en que la Comunidad Autónoma de Murcia es beneficiaria de los caudales que se prevén como transferencias ordinarias, la determinación de los caudales ambientales que suponen una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, afecta, según el Letrado del Gobierno de Murcia, a intereses legítimos de esta Comunidad, ya que entra dentro de su esfera competencial el fomento del desarrollo económico y la planificación de la actividad económica (art. 10.11 del Estatuto de Autonomía) así como adoptar medidas que promuevan el progreso económico y social y faciliten el empleo en el medio rural, persiguiendo la modernización y desarrollo de todos los sectores y, en especial, de la ganadería y la agricultura, para todo lo cual el agua es un recurso indispensable. Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Murcia también tiene un interés legítimo en velar por la integridad del ordenamiento jurídico y por el respeto del principio de jerarquía que consagra el art. 9.3 CE.

c) Afirmada la legitimación activa, el Letrado del Gobierno de Murcia afirma que los preceptos impugnados vulneran el art. 149.1.22 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la legislación y ordenación de los recursos hidráulicos cuando las aguas

discurren por más de una Comunidad Autónoma, competencia en virtud de la cual el Estado ha consagrado en la legislación de aguas (inicialmente en la Ley de aguas de 1985 y ahora en el texto refundido de la Ley de aguas) el principio clave de la unidad de cuenca, cuya constitucionalidad ha sido refrendada en la STC 227/1988 y que consagra ahora, también, la Directiva marco del agua.

El Letrado del Gobierno de Murcia recuerda que, en ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.22 CE y de acuerdo con el principio de la unidad de cuenca, el Estado atribuyó la competencia sobre las cuencas intercomunitarias a los «organismos de cuenca» entre cuyas funciones se encuentra la elaboración del plan hidrológico de cuenca (art. 23 del texto refundido de la Ley de aguas), que es sometido al informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua [art. 20.1 b) del texto refundido de la Ley de aguas] antes de su aprobación por el Gobierno, y afirma que, sin embargo, la letra a) del apartado 1 de la disposición adicional décima impugnada rompe este sistema y consagra la división de la cuenca hidrográfica del Ebro en dos tramos: 1) el administrado por el organismo de cuenca que tendrá un plan hidrológico propio y 2) el administrado por la Administración General del Estado y por la Generalitat de Cataluña que tendrá su propio plan y cuyos caudales excedentes, si es que los hay, se incorporarán al plan hidrológico de cuenca, sin la participación del organismo de cuenca.

d) Considera, además, el Letrado del Gobierno de Murcia que se concede a una Comunidad Autónoma la capacidad de bloquear todo el plan hidrológico de la cuenca al someter la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro al mutuo acuerdo de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, en su opinión, «siendo una parte vital de dicho Plan el régimen hídrico que ‘permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo’, así como la determinación de un caudal adicional y de la periodicidad con que se aportará, resulta que si no se alcanza ese mutuo acuerdo con carácter previo... resultará imposible para el propio organismo de cuenca aprobar el Plan hidrológico de cuenca, con lo que se está bloqueando no ya las disponibilidades hídricas del río, sino la competencia del organismo de cuenca», sin que, por otra parte, ni el Consejo Nacional del Agua, ni el de la demarcación, informen el plan integral.

De esta forma, según el Letrado del Gobierno de Murcia, se rompe el principio de unidad de cuenca y se detraen competencias al órgano que las tiene atribuidas, pese a ser esta atribución expresión del reparto constitucional de competencias en materia de aguas, tal y como se desprende de la doctrina establecida por el propio Tribunal Constitucional (SSTC 15/1998 y 110/1998), de acuerdo con la cual el principio de unidad de gestión de la cuenca y el tratamiento homogéneo del recurso «exige que la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes corresponda, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a los Organismos de cuenca», infiriéndose de ello que «el régimen de caudales ecológicos ha de ser elaborado y aprobado para la cuenca hidrográfica en su conjunto, lo que impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades Autónomas implicadas».

En definitiva, según la representación procesal del Gobierno de Murcia, se vulnera el art. 149.1.22 CE porque el Estado, aunque sea titular de la competencia, no puede «transigir sobre la misma (mediante el sometimiento a un previo y mutuo acuerdo), para una parte de la cuenca y sólo con una de las Comunidades Autónomas implicadas» cuando en la Confederación Hidrográfica del Ebro participan, además de la Comunidad Autónoma de Cataluña, las de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Navarra y Cataluña.

e) Los preceptos impugnados infringen, por otra parte, según el Letrado del Gobierno de Murcia, los arts. 138 y 9.1 y 3 CE, debido a que la ruptura del principio de unidad de cuenca implica la creación de una situación única «tanto por lo que respecta a la división de una cuenca hidrográfica en tramos, como por la preponderancia que en la administración de uno de esos tramos se otorga a una concreta Comunidad Autónoma», consagrándose así «una situación de desequilibrio» entre Comunidades Autónomas no

amparada ni por la Constitución ni por los Estatutos de Autonomía, que infringe la legislación general de aguas y la Directiva marco (arts. 9.1 y 3) y que, al mismo tiempo, vulnera el art. 138 CE que veda la posibilidad de que existan situaciones de privilegio económico o social en los diferentes Estatutos de Autonomía.

La representación procesal del Gobierno de Murcia admite que lo que se impugna no es una modificación del Estatuto de Autonomía, pero considera que, pese a ello, se vulnera igualmente el espíritu del art. 138 CE, puesto que este precepto lo que persigue es que no se conceda de forma injustificada un trato diferenciado a ninguna Comunidad Autónoma y, a esos efectos, afirma que el Delta del Ebro con ser un espacio singular no lo es más que otros que también se integran en otras cuencas hidrográficas que, sin embargo, no han sido divididas por tramos, ni han dado lugar a legislación especial que consagre una posición privilegiada a favor de las Comunidades Autónomas en cuestión.

No niega el Letrado del Gobierno de Murcia que el Delta del Ebro pueda requerir un régimen hídrico especial, pero afirma que la determinación de ese régimen no puede ser detraído de quien tiene legalmente atribuidas las competencias (el organismo de cuenca) para la elaboración del plan hidrológico de cuenca, que es único para toda la cuenca y que, tanto de acuerdo con la legislación básica en materia de aguas (texto refundido de la Ley de aguas) como con la Directiva marco del Agua, debe incluir los caudales ecológicos de todos los tramos fluviales, sin posibilidad de segregar ninguno de ellos. El caudal ecológico no debe, pues, recogerse en un plan ambiental como el plan integral de protección del Delta del Ebro, sino en el plan hidrológico de cuenca que es el instrumento normativo previsto para ello. Si se considera necesario mejorar el régimen jurídico existente, el Letrado del Gobierno de Murcia considera que ello deberá hacerse a través del cauce previsto en el propio art. 32 del plan hidrológico del Ebro para abordar un programa específico para el estudio de «la problemática particular del tramo final del Ebro, en coordinación con el resto de las Administraciones implicadas».

Puesto que estas regulaciones no han sido respetadas por los preceptos impugnados, la demanda afirma que no sólo se ha vulnerado el art. 149.1.22 CE, sino, también, los principios de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y de jerarquía normativa (art. 9.1 y 3 CE), puesto que se rompe todo el sistema de participación y de asignación y distribución de competencias sin causa justificada y además se vulneran los principios que inspiran la Directiva marco del agua. Así lo demuestra, según la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Murcia, el que la propia disposición adicional séptima de la Ley 11/2005 prevea la revisión de la transposición de la Directiva marco del agua, reconociéndose que «se incumple una norma (la Directiva Marco) que se encuentra en la cúspide (excepción hecha del bloque de constitucionalidad) de nuestro ordenamiento jurídico, ya que como tiene dicho el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, las Directivas obligan al Estado miembro (art. 249 del Tratado TCE), que está obligado a hacer cuanto pueda para cumplir los objetivos del Tratado (art.10 TCE)». El Estado, insiste, el Letrado del Gobierno de Murcia, no puede transponer una directiva para después dictar una norma que contradiga lo dispuesto en la norma de transposición, pues ello implica su incumplimiento y resulta contrario a la primacía del Derecho comunitario.

f) Concluye la demanda afirmando que los preceptos impugnados suponen el establecimiento de una «reserva de disposición de caudales» a favor de una Comunidad Autónoma que implica la planificación y gestión del agua mediante negociaciones *vis a vis* y, en último término, la transferencia de capacidades decisorias a una Comunidad Autónoma determinada.

Tras todo lo expuesto, el Letrado del Gobierno de Murcia solicita al Tribunal que declare la nulidad, por ser contrarios a la Constitución, de los preceptos impugnados, así como que de ser controvertidos los antecedentes expuestos (interposición del recurso núm. 5049-2004) se proceda, conforme al art. 89 LOTC, a la apertura del correspondiente periodo de prueba.

2. El Tribunal admitió el recurso a trámite por providencia de 25 de octubre de 2005 acordando dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el

art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Se acordó también la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

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

4. Por escrito registrado en el Tribunal también el 8 de noviembre de 2005, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ofreciendo, no obstante, su colaboración.

5. Mediante escrito registrado con fecha de 2 de noviembre de 2005, el Abogado del Estado se persona solicitando prórroga, por ocho días más, del plazo concedido para formular alegaciones.

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

a) Comienza la contestación a la demanda recordando que si bien la competencia en materia de aguas intercomunitarias corresponde en exclusiva al Estado, ha de tenerse presente que el agua es también un elemento que puede contemplarse desde otras perspectivas –singularmente, la medioambiental– y que sobre la misma inciden, por tanto, otros títulos competenciales «cuya aplicación en cada caso no puede quedar excluida con la apelación indiscriminada a la titularidad dominical como título determinante de la competencia reclamada». Además, señala el Abogado del Estado, la importancia y singularidad medioambiental del Delta del Ebro, ha sido reconocida mediante diversas figuras de protección, tanto a nivel nacional como europeo, destacando que es el parque natural más extenso de Cataluña.

b) El Abogado del Estado rechaza, a continuación, que la Comunidad Autónoma de Murcia cuente con legitimación para la interposición del recurso, pues considera que, pese a que efectivamente el Tribunal Constitucional reconoce con amplitud y flexibilidad la legitimación de las Comunidades Autónomas para la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en el presente caso no concurren los requisitos mínimos exigibles ya que, por un lado, la prioridad de la asignación y reserva de agua para conservar y recuperar el medio natural no es una novedad de la ley que ahora se impugna y, por otro lado, la conexión que pretende la demanda no puede fundarse en el ejercicio de competencias generales de fomento sobre los caudales ecológicos de la propia cuenca.

c) Entrando ya en el fondo del asunto, el Abogado del Estado señala que la redacción inicial de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional y la redacción ahora impugnada no presentan diferencias en cuanto a la previsión de la elaboración de un plan integral de protección del Delta del Ebro y su contenido, sino que la diferencia radica en el procedimiento de elaboración del plan, es decir, en el hecho de que ahora se prevea una redacción y aprobación conjunta en el marco de una acción de colaboración entre la Administración central del Estado y la de Cataluña.

La opción del legislador por esta solución técnica se justifica, según el Abogado del Estado, por la especial concurrencia de competencias que se produce en relación con el Delta del Ebro [competencias autonómicas (principalmente, medioambientales) y competencias estatales ex art. 149.1.22 CE], así como por el hecho de que el equilibrio de este tipo de zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que afluyen hacia ellas; razones que hacen especialmente conveniente la búsqueda de un marco de colaboración, tal y como el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar, con carácter general, en relación con las aguas (SSTC 118/1998 y 123/2003).

d) El Abogado del Estado señala, también, que ni la exclusividad de la competencia estatal en relación con los cursos de agua supracomunitarios ni el principio de unidad de

cuenca implican que quede excluida toda regulación de las Comunidades Autónomas que incida directa o indirectamente sobre la misma, ni tampoco que la planificación haya de ser unitaria. De hecho, el propio art. 59 del texto refundido de la Ley de aguas prevé que para el establecimiento de los caudales ecológicos se realicen estudios específicos de cada tramo de río.

e) Sostiene, por otra parte, el Abogado del Estado que el art. 26 y la disposición adicional décima no consagran una excepción al régimen general de las aguas terrestres para un supuesto incluíble en el ámbito común de la ley, sino que prevén un plan integral cuyo alcance rebasa el estricto marco de la legislación de aguas, puesto que incluye el ecosistema marino y persigue asegurar 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, pero ello no implica, como se sostiene en la demanda, que las competencias del Estado hayan quedado mermadas al admitirse una transacción, porque si el Gobierno no presta su aprobación al plan integral del Delta, éste no alcanza eficacia. En modo alguno se ha convertido, por tanto, una competencia estatal exclusiva en una competencia compartida.

f) En relación con la supuesta vulneración de los arts. 138 y 9.1 y 3 CE, el Abogado del Estado afirma, en primer lugar, que la alegación relativa a la vulneración del art. 138 CE no está debidamente fundada en la demanda y que, en todo caso, ni hay ruptura de la cuenca ni del plan hidrológico, pues la regulación se limita a prever un plan integral de protección que se integra en el propio plan hidrológico de cuenca. Por otra parte, la incorporación de los caudales del plan integral de protección del Delta del Ebro al plan hidrológico del Ebro se llevará a cabo mediante su revisión, es decir, mediante el procedimiento ordinario de modificación de cualquier plan de cuenca y no mediante un procedimiento singular o extraordinario. Rechaza, en todo caso, que aspectos puramente procedimentales puedan considerarse atributivos de una posición aventajada contraria al art. 138 CE.

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 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

Como ha quedado más extensamente expuesto en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno de Murcia alega que los preceptos impugnados son contrarios al art. 149.1.22 CE y a los arts. 138 y 9.1 y 3 CE. La imputada inconstitucionalidad vendría determinada por el establecimiento de una fórmula que permite la planificación y gestión de un tramo del Ebro mediante negociaciones *vis a vis* entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña y que se traduce en un menoscabo de las competencias estatales exclusivas en materia de aguas, en una ruptura del principio de unidad e indivisibilidad de la cuenca, en la limitación de las competencias del organismo de cuenca (cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas), en el establecimiento de un privilegio a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña y en la vulneración tanto de la legislación general de aguas como de la Directiva marco de aguas.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados, pues considera que la fórmula arbitrada en los mismos es un mecanismo singular de colaboración en una materia en la que se produce una especial concurrencia competencial, sin que esa colaboración menoscabe la competencia del Estado en materia

de aguas, ni rompa la unidad de la cuenca o del plan hidrológico. Niega también que las regulaciones impugnadas establezcan privilegio alguno para la Comunidad Autónoma de Cataluña, afirmando que tampoco contemplan un procedimiento singular de revisión para el plan hidrológico del Ebro.

2. Antes de entrar a examinar la cuestión de fondo, y dado el óbice procesal aducido por el Abogado del Estado, es preciso resolver si el Consejo de Gobierno de Murcia ostenta la legitimación necesaria para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Murcia justifica esa legitimación afirmando que ya en su día impugnó el Real Decreto-ley 2/2004 (recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2004) que derogó el art. 13 de la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional, que preveía las «transferencias ordinarias» entre las que se contemplaban 450 hectómetros cúbicos para el ámbito territorial del plan hidrológico del Segura, derogación que se confirma ahora por la Ley 11/2005 cuyos preceptos impugnados rompen, además, el principio de unidad de cuenca y dejan en manos de un acuerdo de la Administración General del Estado y de la Generalitat de Cataluña la determinación de los caudales ambientales del río Ebro en un tramo concreto.

Pues bien, según el Letrado del Gobierno de Murcia, dado que la Comunidad Autónoma de Murcia es beneficiaria de transferencias ordinarias en el plan hidrológico nacional y que la determinación de los caudales ambientales supone una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, esa determinación afecta a intereses legítimos de esta Comunidad. Especialmente, porque dentro de su esfera competencial se encuentran el fomento del desarrollo económico y la planificación de la actividad económica (art. 10.11 del Estatuto de Autonomía), así como adoptar medidas que promuevan el progreso económico y social y faciliten el empleo en el medio rural, persiguiendo la modernización y desarrollo de todos los sectores y, en especial, de la ganadería y la agricultura, para todo lo cual el agua es un recurso indispensable. Por otra parte, la representación procesal del Gobierno de Murcia argumenta que también tiene un interés legítimo en velar por la integridad del ordenamiento jurídico y por el respeto del principio de jerarquía que consagra el art. 9.3 CE.

El Abogado del Estado objeta que la prioridad de la asignación y reserva de agua para conservar y recuperar el medio natural no es una novedad de la ley que ahora se impugna y que, además, la conexión que la demanda pretende entre el objeto del presente recurso y las competencias generales de fomento del Gobierno de Murcia no es suficiente para afirmar la concurrencia de su legitimación activa, ni siquiera conforme a la interpretación flexible que se ha impuesto en la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Es doctrina consolidada de este Tribunal que, si bien en la interpretación del art. 32.2 LOTIC, que limita la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad a las leyes estatales que puedan afectar a su «ámbito de autonomía», primó inicialmente una interpretación restrictiva que vinculó ese ámbito a la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, posteriormente y ya desde su temprana Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio «hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción» (por todas, STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2). La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, hemos afirmado reiteradamente, «no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico» (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2) y de su ámbito propio de autonomía que remite más ampliamente a la posición institucional de las Comunidades Autónomas, esto es «al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía» (por todas, STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3).

En el presente caso, al interés objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico, suficiente *per se* para cualificar al Gobierno autonómico con la legitimación institucional reservada por el art. 161.1 a) CE a determinados poderes públicos, se suma el interés institucional en la defensa de un sistema de distribución constitucional de competencias en materia de aguas que se considera, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre las aguas intercomunitarias, más beneficioso para todas las Comunidades Autónomas y para la Comunidad Autónoma de Murcia, en particular, en cuanto posible beneficiara de transferencias ordinarias de aguas provenientes de la cuenca del Ebro que son esenciales para el desarrollo económico de la Comunidad; un desarrollo económico que las instituciones autonómicas tienen la obligación de promover. No se defiende, pues, una competencia propia, sino la competencia exclusiva del Estado, esto es, un determinado modelo de distribución competencial en materia de aguas, conforme al cual la ordenación y gestión de las intercomunitarias se atribuye en exclusiva al Estado precisamente con la finalidad de que ello se realice desde una perspectiva supracomunitaria y a la luz de los intereses del conjunto, es decir, de todas las regiones interesadas o afectadas.

Debe, por tanto, rechazarse la concurrencia de falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de Murcia para la interposición del presente recurso.

3. Descartado el óbice procesal alegado por el Abogado del Estado, procede ya adentrarse en el fondo del asunto, señalando que la controversia competencial que se suscita es esencialmente la misma que hemos resuelto en nuestra Sentencia 195/2012, de 31 de octubre, en la que hemos desestimado la impugnación del apartado 5 de la disposición adicional décima y del inciso del art. 26.1 y hemos realizado una interpretación conforme a la Constitución del apartado 1 a) de esa misma disposición adicional de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

En efecto, en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia hemos afirmado que el procedimiento de aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro previsto en el apartado 5 de la disposición adicional décima constituye una fórmula de cooperación adecuada para un supuesto de concurrencia competencial y que debe reputarse constitucionalmente admisible. Se trata, hemos dicho, de «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» (STC 195/2012, FJ 6) y el Estado tampoco quedará privado «de ejercer en plenitud la competencia exclusiva que al respecto le reconoce el art. 149.1.22 CE» (STC 195/2012, FJ 6).

Por estos mismos motivos, procede ahora también desestimar la impugnación del apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, respecto al cual la parte recurrente no ha realizado, por otra parte, alegaciones específicas.

4. En nuestra Sentencia 195/2012 hemos rechazado, también, la inconstitucionalidad del apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, que prevé que los caudales ambientales resultantes de la definición del régimen hídrico y de los caudales adicionales que contemple el plan integral de protección del Delta del Ebro se incorporen al plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente y también, correlativamente, hemos desestimado la impugnación del último inciso del art. 26.1. No obstante, este Tribunal ha realizado una interpretación de conformidad del apartado 1 a) de la disposición adicional décima, que procede reiterar ahora, de acuerdo con la cual

hay que entender que este apartado 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, por lo que esta operación deberá acomodarse 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 de conformidad, «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» (STC 195/2012, FJ 7).

De esta forma, 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» (STC 195/2012, FJ 7), sin perjuicio, de que hemos afirmado también que 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 (STC 195/2012, FJ 3).

5. Finalmente, tampoco podemos aceptar las alegaciones de vulneración de los arts. 9.1 y 3 y 138.2 CE.

No se ha consagrado en ningún Estatuto de Autonomía un privilegio económico o social a favor de Cataluña que pudiera vulnerar el art. 138.2 CE, que lo que dispone es que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», y, de todas formas, como se ha argumentado más arriba, ni siquiera se ha previsto un régimen singular para la tramitación de la revisión del plan hidrológico de la cuenca del Ebro.

Por otro lado, 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». La modificación del régimen establecido en una ley ordinaria por otra ley ordinaria posterior, efecto normal del principio de sucesión de normas, no implica vulneración alguna de los principios de legalidad y jerarquía normativa (art. 9.1 y 9.3 CE).

Finalmente, también hay que negar que la vulneración de estos principios constitucionales pueda provenir de una inadecuada transposición al ordenamiento jurídico interno de una directiva comunitaria. El principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) no entra en juego en las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional que se rigen, como este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar en anteriores ocasiones (por todas, STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), por el principio de primacía. Tampoco se produce vulneración del art. 9.1 CE, pues es doctrina reiterada (por todas, STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 2) que a este Tribunal «no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; dicho de otro modo, la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es una cuestión de carácter infraconstitucional». Por último, cabe recordar, que es también doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3, y STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9) que «cuando los procesos constitucionales "tienen por objeto disputas competenciales que tengan su origen en la transposición al Derecho interno de una Directiva comunitaria ... no corresponde a este Tribunal decidir si la Directiva ha sido o no correctamente

incorporada al ordenamiento interno ni, en su caso, si está siendo correctamente aplicada (SSTC 64/1991, fundamento jurídico 4, y 147/1996, fundamento jurídico 3)".»

FALLO

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

Ha decidido

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

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.