

En Logroño, a 2 de agosto de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras y D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, habiendo excusado su asistencia los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José M^a Cid Monreal, así como el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como Secretaria D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

72/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre la Propuesta de Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo final del art. 26.1 y la D.A. 10^a (apartado 1, letras a), b) y c) y apartados 3 y 5) de la Ley 5/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada a dichos preceptos por el artículo único, apartados noveno y decimoquinto de la Ley 11/2005, de 22 de junio.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 23 de junio de 2005, el BOE publicó 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 adelante, LPHN). En su artículo Único, establece, entre otras, las siguientes modificaciones

a) *Octavo*: El apartado 1 del artículo 26 tendrá la siguiente redacción:

“1. A los efectos de la evaluación de disponibilidades hídricas, los **caudales ambientales** que se fijen en los Planes hidrológicos de cuenca, de acuerdo con la Ley de Aguas, tendrán la consideración de una **limitación previa** a los flujos del sistema de explotación, que operará con **carácter preferente** a los usos contemplados en el sistema. Para su establecimiento, los **Organismos de cuenca** realizarán los 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.”

b) *Noveno*: Se añade un párrafo final al apartado 1 del artículo 26 con la siguiente redacción:

“ 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.”

c) *Decimoquinto*: la Disposición Adicional Décima queda redactada del siguiente modo:

“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 resultantes de dicho sistema. Los **caudales ambientales** resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.

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

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

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

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

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

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

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

i) Restauración ambiental del embalse de Flix.

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

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

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

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

Segundo

La nueva redacción de esta Disposición Adicional Décima contiene algunos significativos cambios respecto de la originaria de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. En particular, ha recuperado el contenido de lo dispuesto en el apartado 1, letra a), párrafo que fue derogado por la Disposición Adicional Vigésima Tercera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Tercero

La Disposición Derogatoria Única, deroga, entre otros, los artículos 2.2, letra e), 6, letra c), 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 36.4, segundo inciso (desde: “Por dicha razón.” hasta: “.la presente Ley”), de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, derogación ya establecida por el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 18 de julio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado, que se limita a incorporar la certificación de la Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la interposición del recurso de inconstitucionalidad sobre el que se nos consulta.

Segundo

Mediante escrito de fecha 20 de julio de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo en materia de recursos de inconstitucionalidad.

El presente dictamen reviste carácter preceptivo según los arts. 11, d), de nuestra Ley reguladora núm. 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2.D), de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en caso de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias

que se planteen ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de La Rioja, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso.

En el presente caso, la consulta reviste carácter anterior ya que se somete a consulta la Propuesta del Acuerdo de interposición.

Segundo

Alcance y significado de las reformas introducidas.

Para responder adecuadamente a la cuestión objeto de este dictamen es necesario destacar el alcance concreto de los tres preceptos reproducidos en los Antecedentes fácticos, sobre dos de los cuales pesa la sospecha de inconstitucionalidad. Como se deduce de la lectura de los mismos, la reciente reforma establece:

1º Que los **caudales ambientales** tienen la consideración de una *limitación* previa a los flujos del sistema de explotación, o como ya señalaba el art. 59.7 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLAg), tras la reforma de 1999, una “*restricción* que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”, que opera con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema. Esto es, los caudales ambientales tienen prioridad sobre todos los usos, con excepción del abastecimiento de poblaciones, como precisa el referido art. 59.7 TRLAg. Las disponibilidades así obtenidas (una vez descontado el abastecimiento de boca y los caudales ambientales) son las que pueden ser objeto de asignación y reserva.

En el plano *competencial*, el establecimiento de los caudales ambientales corresponde a los **Organismos de cuenca** [atribución expresa recogida ahora en el art. 26.1 de la LPHN, si bien podía antes considerarse comprendido en su competencia general para “la administración y control del dominio público hidráulico”, establecida ya en el art. 23.b) TRLAg].

En el plano *formal*, los caudales ecológicos “se fijarán **en los planes hidrológicos**” (art. 59.7 TRLAg).

Ningún elemento de inconstitucionalidad cabe atribuir, en principio, a este precepto.

2º Intrínsecamente ligado a la cuestión anterior, la reforma de 2005 ha establecido un principio general relativo al **procedimiento de fijación de los caudales ambientales** y una excepción que quiebra, como luego se dirá, el principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro. El **principio general** es que *todas* las **Comunidades Autónomas** que integren la cuenca hidrográfica **participan en la fijación de los caudales ambientales**, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas (nuevo párrafo final del apartado 1 del art. 26 LPHN). La **excepción** -paradójica- es que, precisamente ,ese principio general no se aplica a la fijación de los caudales ambientales del **tramo catalán del río Ebro**, pues serán fijados, previo mutuo acuerdo, por la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, tal como establece la Disposición Adicional Décima LPHN.

Una excepción, adelantemos ya, que incurre, en nuestra opinión, en una patente inconstitucionalidad, pues **sustraer la competencia al organismo de cuenca** y, por ello, priva a las demás Comunidades Autónomas de la cuenca de su derecho a participar, a través del Consejo del Agua de la cuenca, en la fijación de los caudales ambientales, caudales que, ineludiblemente, condicionan el régimen hídrico y los sistemas de explotación (la disponibilidad de recursos) de toda la cuenca. No existe, como luego se razonará, justificación suficiente para esa privación.

3º La aprobación de un **Plan Integral de Protección del Delta del Ebro** (PIPDE) que tiene como finalidad asegurar el mantenimiento de las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro. En lo que interesa al objeto de este dictamen, el contenido de dicho Plan debe definir el **régimen hídrico** del último tramo del Ebro con el alcance que más adelante analizaremos [a ello se refieren las letras a), b) y c) del apartado 1 de la Disposición Adicional Décima LPHN], teniendo en cuenta que “los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente”. Además, determina el modo *cooperativo* (la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, suscribirán el oportuno instrumento de colaboración) mediante el que se procederá a la redacción, ejecución y coordinación del Plan (apartado 3). Y, finalmente, la *competencia* para aprobarlo: ambas Administraciones, previo mutuo acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias (apartado 5).

Esta Disposición consagra la **ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro**, puesto que, aprobado el PIPDE, la fijación del régimen hídrico de Ebro (en particular, de sus caudales ambientales) seguirá dos procedimientos diferentes para los respectivos ámbitos territoriales: el primero, desde su nacimiento hasta el embalse de Ribarroja, en el que habrán participado las nueve Comunidades Autónomas de la cuenca; y el segundo, desde este embalse hasta la desembocadura, acordado por la Administración del Estado y la Generalidad, que, una vez aprobado, se incorporará al Plan Hidrológico del Ebro. Esos caudales ambientales serán operativos para toda la cuenca, se condicionan mutuamente, pero no puede ignorarse que los que se fijan para el último tramo del río, según ese procedimiento bilateral, condicionan la gestión de toda la cuenca, puesto que todos los aprovechamientos aguas arriba habrán de modularse para garantizar que desde el embalse de Ribarroja queden garantizados aquellos caudales.

Son patentes las extralimitaciones competenciales y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de algunos de los apartados de esta Disposición Adicional Décima, como luego argumentaremos.

4º El trasvase del Ebro -como su derogación- a las cuencas mediterráneas (la transferencia de 1.050 Hm³), son decisiones adoptadas por quien tiene la legitimidad para ello. Nada hay que reprochar en estrictos términos jurídicos. Como también es igualmente legítima -habría que decir mejor, obligada- la decisión de proteger el Delta, siempre que se haga respetando el marco constitucional interno de distribución de competencias. Estamos ante medidas legislativas distintas pero que debían interpretarse de manera sistemática, pues los caudales ambientales establecidos para el tramo final debían respetarse en el punto de toma del derogado trasvase del Ebro [art.16.2.a) LPHN, derogado].

Ahora bien, derogado el trasvase autorizado, en nada disminuye la virtualidad operativa y el alcance general de las normas relativas a **la protección del Delta del Ebro** que tienen autonomía propia; en particular, el régimen de fijación de los **caudales ambientales**, pues, una vez aprobados, además de condicionar las disponibilidades de los sistemas de explotación de toda la cuenca, pueden seguir operando como un **límite añadido a hipotéticos trasvases futuros**, salvo que se rebajasen dichos caudales (sin mermar la protección del Delta) o se incrementasen notablemente las disponibilidades de agua

mediante nuevas obras de regulación o estrictas medidas de ahorro en toda la cuenca. Así cabe deducirlo de una interpretación sistemática del ordenamiento.

Se comprenderá, en consecuencia, la relevancia máxima de esta cuestión y el interés del resto de las Comunidades Autónomas de la cuenca en la impugnación del sistema de fijación de los caudales ambientales del último tramo del Ebro, pues, si se fijan unos caudales ambientales desproporcionados, ajenos al régimen natural del río, pueden hipotecarse los sistemas de explotación de la cuenca y los aprovechamientos actuales o futuros.

Expuesto el alcance y trascendencia jurídica de la reforma referida, resulta obligado examinar con el detenimiento necesario los antecedentes y consecuencias de la misma.

Tercero

Antecedentes de la actual reforma de 2005.

La previsión de un plan de protección del Delta del Ebro fue introducida en el curso de la tramitación parlamentaria de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, pues no estaba contemplada en el proyecto de ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados.

La redacción originaria contemplaba, en lo que ahora interesa, la fijación de un régimen de caudales ambientales; una organización encargada de la redacción, ejecución y coordinación del PIPDE, presidida por la Generalidad e integrada por el Ministerio de Medio Ambiente, las Entidades Locales de la zona, así como usuarios y organizaciones sociales. Esta organización se plasmó en el *Consortio para la Protección Integral del Delta del Ebro*. Finalmente, la competencia para la aprobación final del PIPDE, atribuida al Gobierno de la nación.

La redacción del PIPDE estaba muy avanzada, a falta de aprobación por la Asamblea del Consortio, pero, en el momento final (finales de 2002 y primavera de 2003), se produjo un distanciamiento de los representantes de la Generalidad de Cataluña al defender unos caudales ambientales que el Ministerio considera excesivos, razón por la que no se alcanzó el consenso necesario para su aprobación.

Ha de notarse que ese distanciamiento de la Generalidad en cuanto a la definición de los caudales ambientales necesarios para proteger el Delta del Ebro, al margen de cuáles sean las razones de fondo que puedan explicarlo, confluye con otro planteamiento, sostenido por organizaciones sociales opuestas al trasvase del Ebro, que ven en la fijación de dichos caudales, un instrumento para imposibilitar cualquier trasvase, al reducir prácticamente a cero el volumen de aguas sobrantes.

En ese contexto, ha podido defenderse la posible inconstitucionalidad del régimen de fijación de los caudales ambientales por el Consorcio, establecido en la Disposición Adicional 10ª de la LPHN, en cuanto dicho sistema excluía la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y, con ella, la participación de las demás Comunidades Autónomas de la cuenca, y suponía la ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro.

Al margen de la influencia que pudiera tener esta tesis doctrinal, lo cierto es que fue la pretensión abusiva y fraudulenta que se hacía de los caudales ambientales, como instrumento de oposición al trasvase, la razón determinante -en nuestra opinión- de la derogación del apartado 1.a) de la Disposición Adicional Décima LPHN. En efecto, la Disposición Adicional Vigésima Tercera de la Ley llamada “de acompañamiento” para la de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2004, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, **deroga** el apartado 1.a), relativo al **régimen hídrico** del tramo final del Ebro. Esta última disposición estableció que: “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 Ley de Aguas y en su normativa de desarrollo para todas las cuencas intercomunitarias de España”.

El singular procedimiento de aprobación de esta Ley “de acompañamiento” no permite averiguar una justificación más explícita de la derogación. Pero, en lo que ahora importa, se pone énfasis en que la fijación del régimen hídrico del Ebro se hará según el

procedimiento general de la Ley de Aguas y, por tanto, en el Consejo del Agua de la cuenca, con la participación de todas las Comunidades Autónomas.

Tras esta derogación, ha seguido siendo aplicable el caudal de 100 m³/s. establecido en el art. 33.3 del Plan Hidrológico de Ebro, mientras no se modifique a propuesta del Consejo del Agua de la cuenca.

Cuarto

Modificaciones singulares introducidas en la reforma de 2005.

Tras la derogación del trasvase del Ebro a las cuencas mediterráneas adoptada por el Real Decreto-Ley 2/2004, la Ley del Plan Hidrológico Nacional quedaba vaciada, en la práctica, de contenido y de sentido. El Real Decreto Ley se limitó a derogar los preceptos directamente relacionados con el trasvase, así como aquellas infraestructuras -declaradas de interés general-, relacionadas con el mismo. No obstante, una vez ratificado por el Congreso de los Diputados, se acuerda tramitarlo como proyecto de Ley, que ha culminado en la reciente Ley 11/2005, de 22 de junio, (BOE de 23 de junio).

Es en este trámite parlamentario donde se introducen las modificaciones de la LPHN reproducidas en los Antecedentes fácticos del presente Dictamen. Es oportuno recordar la justificación de su aprobación dada en el trámite parlamentario.

1. El principio de participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales y su significado institucional.

El párrafo final, añadido al apartado 1 del artículo 26 LPHN, es fruto de la aceptación por el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente (BOCG, VII Legislatura, Serie A, 19 de abril de 2005, Núm.3-34), de la enmienda 106 del Grupo Parlamentario Popular (que recoge lo que hemos denominado *principio general*) y de una enmienda transaccional presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (la que hemos calificado de *excepción -paradójica e inconstitucional-* como luego razonaremos).

La justificación de la enmienda admitida del Grupo Popular es la siguiente:

“Para salvaguardar los principios de *unidad de cuenca* y de *participación* en la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas, usuarios, etc. tal como se recoge en la legislación española y comunitaria (Ley de Aguas y Directiva Marco). En relación al artículo 6 del PHN sobre las medidas de coordinación de los planes de cuenca intercomunitaria)”.

La fundamentación de la transaccional socialista, aceptado el principio de participación de todas las Comunidades Autónomas, es que :

“Creemos que el Delta del Ebro tiene unas características especiales como espacio protegido de la Convención Ramsar que exige respetar lo que se ha acordado en la Disposición Adicional Décima” (DSCG, Comisiones, Medio Ambiente, num. 236, de 6 de abril de 2005, pág. 16).

En el trámite parlamentario ante el Senado, las enmiendas 91 y 92 del Grupo Parlamentario Popular reiteran el principio de participación de todas las Comunidades de la cuenca (BOCG, Senado, Serie II, 17 de mayo de 2005, núm 16), con idéntica fundamentación. El Senador popular, Sr. Alcalde S., señalará en la defensa ante el Pleno:

“...dos enmiendas muy importantes: la primera destinada a preservar uno de los principios básicos de la Directiva Marco de Aguas, que es la unidad de cuencas, y, la segunda, destinada a que las decisiones que afecten a la cuenca del Ebro se tomen con la participación de las nueve Comunidades que la integran, no sólo a través de acuerdos entre la Administración General del Estado y una sola de dichas Comunidades. No se puede supeditar la fijación del caudal ecológico del Ebro a un plan integral del Delta como una cuestión bilateral entre dos partes. Señorías, somos un gobierno central y nueve partes que tenemos derecho a consensuar, a opinar y a decidir con nuestro voto el destino de los caudales ecológicos del río Ebro... Señorías, el Delta es muy importante, pero el resto de la cuenca también lo es. El caudal ecológico del Delta fue determinado por consenso en el Plan Hidrológico de la cuenca y en el Plan Hidrológico Nacional; multiplicar esa cifra por tres o por cuatro, como pretenden algunos, supondría olvidarse no sólo de los regadíos futuros, sino abandonar muchos de los actuales...” (DS, Senado, VIII Legislatura, núm. 42, Pleno de 25 de mayo de 2005, pág. 2216).

El principio general de **participación de las Comunidades Autónomas** en la fijación de los caudales ambientales, a través de los Consejos del Agua de la respectiva Confederación, y, en general, en “la administración y control del dominio público hidráulico” resulta una consecuencia del sistema constitucional de distribución de

competencias en materia de aguas, concretado en el **principio de unidad de gestión y de indivisibilidad de las cuencas hidrográficas** (art. 14 TRLAg, en relación con el art. 149.1.22.^a CE), razón por la que su gestión corresponde a un singular organismo autónomo. Dicha participación se ha plasmado mediante la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos confederales de las cuencas intercomunitarias (art. 25 TRLAg), como exigencia ineludible del modelo constitucional de administración del agua por cuencas hidrográficas, que se superpone a la división territorial de las Comunidades Autónomas.

Este modelo ha sido sancionado por la STC 227/1988 (Fundamentos Jurídicos 13 y 15), pues, por razones técnicas, lógicas y de experiencia, la cuenca es la unidad de gestión y organización de la administración del agua en España. Como recuerda la STC 161/1996, en aquella sentencia, “declaramos 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 el ‘territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único’ (arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas)” (Fundamento Jurídico 4).

En consecuencia, las cuencas intercomunitarias son indivisibles y no fragmentables en tantos territorios como ámbitos territoriales regionales contengan; y la competencia sobre las mismas corresponde al Estado. Pero, adviértase -y la matización es extraordinariamente importante- que esta competencia la ejerce el Estado por medio de una organización singular, las **Confederaciones Hidrográficas**, cauce institucional de colaboración de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades locales, de los usuarios y de las organizaciones medioambientales. El “desapoderamiento” de las Comunidades Autónomas (pues no debe fragmentarse la cuenca) es “compensado” mediante su integración en los órganos de gobierno y planificación de las Confederaciones -caso único y excepcional en nuestro sistema hasta que se reformaron las Autoridades Portuarias y los órganos de los Parques Nacionales-, que evita la fragmentación señalada, absolutamente disfuncional para la gestión integral y global de las cuencas intercomunitarias.

El principio de unidad de gestión de cuencas constituye una extraordinaria aportación española al Derecho de Aguas, asumido de manera generalizada por declaraciones y

normas internacionales. En el plano institucional, es rasgo singular del modelo de administración del agua en las cuencas intercomunitarias la participación de las Comunidades Autónomas, mediante su integración en los órganos confederales, plasmación del *principio de colaboración en la gestión del agua* (art. 25 TRLAg).

La doctrina ha destacado el significado e importancia extraordinaria de este cauce orgánico de colaboración institucional, pues las Confederaciones Hidrográficas constituyen el lugar de encuentro institucional de Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales, usuarios e interesados en la gestión del agua. No ha de extrañar que el Tribunal Constitucional haya dicho que esta integración constituye el “**modo más directo**” que tienen las Comunidades Autónomas de participar en la gestión del agua en las cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, Fundamento Jurídico 5, doctrina reiterada en la 118/98, Fundamento Jurídico 12). Dice, en efecto, el Tribunal Constitucional en la primera de las referidas sentencias:

“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 –actual 25- de la Ley de Aguas y Reales Decretos 931/1989 y 924/1989, ambos de 27 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; 76/1983, Fundamento Jurídico 11; 104/1988, Fundamento Jurídico 5 y 13/1992, Fundamento Jurídico 7, *in fine*).”

Y, a continuación, establece **los** que podemos denominar **principios de complementariedad y no interferencia** de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas por la actividad de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales que se proyectan sobre el agua (medio ambiente, pesca fluvial, espacios naturales, agricultura, sanidad, etc.):

“las **actuaciones** que puedan llevar a cabo directamente cada una de las **Administraciones autonómicas** sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurran 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 solo son factibles en la medida en que **no interfiera** la actuación de ésta **ni la perturbe**”, (Fundamento Jurídico 5).

De acuerdo con esta interpretación, no ha de extrañar que el Alto Tribunal haya declarado inconstitucionales todas aquellas medidas unilaterales acordadas por las Comunidades que interfieren o perturban las competencias que corresponden a los organismos de cuenca en materia de administración y control del agua (STC 15/98, 110/98, 161/00 y 123/2003, relativas a la legislación de pesca y protección de los ecosistemas acuáticos de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra y Extremadura, respectivamente).

Por todo ello, el **principio de indivisibilidad de la cuenca** (ahora de la “Demarcación hidrográfica”) y el **modelo confederal de carácter participativo**, en el plano orgánico, son la concreción directa del art. 149.1.22ª CE, constituyen su plasmación institucional. El principio de indivisibilidad de la cuenca, plasmado en el art. 14 TRLAg, tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico, integrándose, sin dificultad, como concreción de aquella regla constitucional de distribución de competencias asumida por el legislador básico estatal, dentro del llamado “bloque de constitucionalidad” (véase una aplicación de esta doctrina, referida al principio constitucional de autonomía local y los preceptos de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local de 1985, en la STC 159/2001, F.J. 4).

Podría sostenerse que ese principio (indivisibilidad de la cuenca) y el modelo organizativo resultante (Confederaciones Hidrográficas) goza de una **garantía institucional**, en los términos de la jurisprudencia constitucional (STC de 28 de julio de 1981, Fundamento Jurídico 3, y38/83, 27/87, 76/88, 213/88, para la autonomía local; 5/81, para la libertad de cátedra; 12/82, para la opinión pública libre; y 26/87, para la autonomía universitaria).

El principio de indivisibilidad y unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, tradicional en nuestro modelo de administración del agua, ha quedado confirmado y, si se quiere, reforzado, en aplicación 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 (en adelante DMA), en cuanto considera la **demarcación hidrográfica** como “principal *unidad* a efectos de la *gestión* de las cuencas hidrográficas” (art. 2.15 en relación con el 3.1 de la citada Directiva). Las demarcaciones hidrográficas, como nuevo ámbito territorial de gestión, incorporan al espacio de nuestras tradicionales cuencas hidrográficas, las aguas de transición y costeras (recogido en el art. 16 bis TRLAg y remiten a las definiciones de tales aguas en el art. 2.6 -aguas de transición- y 2.7 -aguas costeras- de la DMA), a los efectos de alcanzar los objetivos de calidad que correspondan para cada masa de agua.

A la vista de lo expuesto, la participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales no es sino una exigencia insoslayable de nuestro **modelo constitucional de administración del agua**. Por esa razón, la excepción del mismo en el caso del tramo final del Ebro (art 26.1, párrafo segundo LPHN) no resulta justificada constitucionalmente, pues, como señalaremos más adelante, la protección del Delta y los títulos competenciales que corresponden legítimamente a Cataluña y a la Administración General del Estado no pueden ejercerse mediante una colaboración **bilateral**, desapoderando de su competencia a la Confederación Hidrográfica del Ebro (a su Consejo del Agua) y, en consecuencia, a las demás Comunidades de la cuenca de su derecho a participar en la gestión del agua y en la misma protección del Delta (¡nótese bien esto!), pues su protección corresponde a toda la cuenca, desde una consideración integral y global de la misma. En este sentido, tanto la fijación de caudales en el tramo final de manera bilateral condiciona los aprovechamientos de la cuenca aguas arriba, como el organismo de cuenca (y por él, todas las Comunidades Autónomas integradas en la cuenca) debe proteger el Delta.

Si la cooperación es, como queda dicho un principio inherente a nuestro sistema de reparto del poder público, como ha reiterado sistemáticamente el Tribunal Constitucional, su plasmación requiere lealtad institucional para no burlar el delicado equilibrio del sistema en su conjunto. Cuando existen asuntos que afectan a varias Comunidades Autónomas, todas las afectadas deben participar en su gestión, mediante fórmulas que permitan la colaboración institucional. Así se hace en la gestión de las cuencas hidrográficas supracomunitarias, razón de la singular configuración institucional de las Confederaciones Hidrográficas.

Por todo ello, no parece que tengan justificación las fórmulas convencionales bilaterales, entre el Estado y una Comunidad Autónoma, cuando su contenido se refiera al **régimen de caudales** de un tramo de la cuenca intercomunitaria, pues esa decisión afecta a toda la cuenca como unidad de gestión y, en consecuencia, esa medida puede condicionar e hipotecar las competencias sectoriales de las demás Comunidades Autónomas integradas en la cuenca, incluidos los supuestos específicos intereses medioambientales que pueden existir en aquéllas. El caso de los caudales ambientales del tramo final del Ebro resulta paradigmático, pues su determinación afecta a los intereses de las restantes ocho Comunidades Autónomas integradas en la Confederación Hidrográfica del Ebro e, incluso, las expectativas que pudieran tener otras Comunidades (caso de las beneficiadas por posibles trasvases) sobre las aguas sobrantes que se vierten al mar.

Ese espíritu cooperativo multilateral es el que inspira el art. 32 de las Determinaciones normativas del PH del Ebro (publicadas por Orden de 13 de agosto de 1999) cuando, precisamente para el “caudal y las condiciones ecológicas mínimas del tramo final del Ebro” establece lo siguiente:

“Durante el primer horizonte del presente plan hidrológico se abordará un programa específico para el estudio de la problemática particular del tramo final del Ebro, en coordinación con el **resto de Administraciones implicadas**, que desemboque en la definición cualitativa y cuantitativa de los caudales y condiciones ecológicas mínimas requeridas para este tramo”.

Es obvio que la coordinación con las demás Administraciones prepara la definición que resultará en el Consejo del Agua de la cuenca.

2. El nuevo régimen de protección del Delta del Ebro.

Como ha quedado señalado, el objeto de la Disposición Adicional Décima LPHN, en la redacción original de 2001, era proteger el Delta del Ebro. Las reformas parciales introducidas en 2005 refuerzan sensiblemente la finalidad protectora del Plan (se recupera la definición del régimen hídrico, así como se establecen nuevos cometidos), si bien modifican los aspectos organizativos relacionados con la redacción, ejecución y coordinación del PIPDE (instrumentado en el oportuno convenio de colaboración) y la

competencia para su aprobación (mutuo acuerdo de ambas Administraciones “en el ámbito de sus respectivas competencias”).

Las reformas introducidas han sido auspiciadas por los Grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Los Verdes (que presentan enmiendas -las núms 81, 82, 83 y las núms. 144, 147 y 149, respectivamente- coincidentes a la originaria Disposición Adicional Décima LPHN), de Ezquerra Republicana (enmienda núm. 45) o de enmiendas suscritas por estos tres grupos (la núm. 78). Los cometidos nuevos añadidos son fruto de las enmiendas de Ezquerra (aunque algunos extremos son rechazadas) y de IU-Los Verdes. Por lo demás, la enmienda núm. 111 de la Minoría Catalana proponía volver, tal cual, al texto original aprobado en 2001.

Valga como justificación global de las reformas introducidas en la Disposición Adicional Décima la motivación de la enmienda núm. 83 del Grupo Socialista (coincidente con la núm. 149 de IU-Los Verdes):

“El Delta del Ebro es una de las zonas húmedas más importantes de la cuenca mediterránea. Conscientes de sus valores ecológicos, ya fue incluido en el año 1962 en la lista de zonas húmedas euroafricanas de interés internacional elaborada en el marco del Proyecto MAR, con categoría A (de urgente y prioritaria protección).

Como es conocido, el Proyecto Mar fue el antecedente inmediato de la Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional, conocida como el Convenio Ramsar, al cual el Estado español se adhirió en el año 1982. Además, fue declarado zona ZEPA en el año 1987 y a nivel interno también fue declarado Parque Natural por el Decreto 357/1983, de la Generalidad de Cataluña, posteriormente sustituido por el Decreto 332/1986, de octubre.

El Plan Integral de Protección persigue asegurar las condiciones ecológicas del Delta. La protección y la mejora de la calidad de las aguas va dirigida a mejorar el hábitat físico de los ecosistemas, a conservar las especies existentes, es decir, a proteger la flora y la fauna y, como corolario, a definir y aplicar un modelo agronómico sostenible.

Se trata pues de un Plan que aborda distintas materias de *competencia autonómica*, tales como espacios naturales protegidos, pesca fluvial y lacustre, caza, ordenación del territorio y del litoral, agricultura y ganadería y protección del medio ambiente.

Al propio tiempo, confluyen las *competencias estatales* relativas al dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias.

En este ámbito, por tanto, se produce una situación de *conurrencia competencial* que exige encontrar fórmulas de *cooperación* dentro de respeto de las respectivas competencias. La solución propuesta en la presente enmienda constituye un mecanismo de colaboración avalado por la doctrina del Tribunal Constitucional, ya que permite articular las diversas actuaciones administrativas con respecto al ejercicio de las competencias que corresponden a cada instancia.”

Queda explícita la justificación de la reforma ante la conurrencia competencial que se proyecta sobre el Delta del Ebro, reforma avalada –afirman los Grupos Parlamentarios proponentes- por la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a los mecanismos de colaboración.

Cuestión distinta es si la articulación de esa conurrencia (limitada a la Administración General del Estado-Generalidad) es a su vez respetuosa -entendemos que no lo es y resulta contrario al espíritu y a la letra de la doctrina del Tribunal Constitucional, como luego razonaremos- con las competencias del organismo de cuenca y, con él, de las demás Comunidades Autónomas que comparten el mismo río e integran la misma cuenca o demarcación hidrográfica. En efecto, las decisiones relativas al régimen hídrico o a la calidad del agua fijadas **bilateralmente** para el tramo catalán del Ebro sustraen dicha competencia al organismo de cuenca y condicionan la explotación del recurso aguas arriba y la gestión de las competencias sectoriales de las demás Comunidades Autónomas (espacios naturales protegidos, pesca fluvial, agricultura, aprovechamientos de interés regional, ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente), sin que haya mediado su participación.

Pues, en efecto, nada hay que oponer a que ambas Administraciones convengan sobre las competencias de la Generalidad que no tienen trascendencia o proyección supraterritorial (infraestructuras de protección o sanitarias; medidas de protección del Delta que no afecten al régimen hídrico ni a la calidad de las aguas, reforma de las explotaciones agrícolas, etc.).

La previsión de fórmulas orgánicas o funcionales de **cooperación** en materia de aguas, está avalada, ciertamente por la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 15/98). Pero, como más adelante razonaremos, no puede buscarse el aval de la jurisprudencia constitucional para admitir fórmulas de colaboración bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma que afecten a la gestión de los **recursos hídricos**, pues el contenido de lo convenido tiene efectos en el resto de la cuenca y afecta a todas las demás Comunidades Autónomas de la cuenca. Sí que caben las relaciones de bilateralidad en otros aspectos (obras hidráulicas, gestión del canon de vertidos, etc.), en la medida que tengan una proyección territorial limitada al espacio de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Adviértase la **singularidad** que presenta el examen de constitucionalidad objeto del presente Dictamen. No estamos ante una medida legislativa de una Comunidad Autónoma que unilateralmente interfiere o perturba el ejercicio de las competencias de los organismos de cuenca, tema resuelto por la jurisprudencia constitucional (STC 161/96, 15/98, 110/98, 166/00 y 123/03). Se trata, por el contrario, de una decisión del **legislador estatal** que admite, con la finalidad de proteger el Delta del Ebro, un mecanismo de **colaboración bilateral** (Administración General del Estado-Generalidad de Cataluña) mediante el que se definen los caudales ambientales y la calidad de las aguas del tramo catalán del río Ebro, caudales que se incorporarán al plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión (Disposición Adicional Décima, apartado 1, letras, a), b) y c) y apartados 3 y 5 LPHN). Colaboración bilateral que menoscaba la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro y excepciona, expresamente, el principio de participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales ,reconocido ahora por el art. 26.1 párrafo segundo LPHN.

Es preciso, en consecuencia, examinar algunas de las cuestiones sustantivas que suscitan estos preceptos con el objeto de fundamentar adecuadamente la respuesta a la consulta planteada en el presente Dictamen, que resulta novedosa dentro de la conflictividad constitucional suscitada hasta el momento presente.

a) El ámbito territorial para el que se fijarán caudales ambientales es el tramo catalán del río Ebro.

Aunque la finalidad explícita de la D.A. 10ª sea la protección del Delta del Ebro, parece obvio que algunas de las medidas que debe recoger el Plan Integral de Protección no se limitan al espacio físico estricto del Delta, pues es evidente, por ejemplo, que el régimen hídrico determinante de sus condiciones ecológicas singulares procede aguas arriba de dicho espacio. Sin embargo, nada dice expresamente la citada Disposición reformada acerca del ámbito territorial del PIPDE, como tampoco lo decía la redacción original de 2001.

Como decía la Exposición de Motivos de los Estatutos del Consorcio constituido a tal efecto, atendiendo al tramo del Ebro cuyo régimen hídrico condiciona presumiblemente la configuración del Delta (en particular, los embalses de Mequinenza, Ribarroja y Flix), se consideró como “ámbito de actuación óptimo del Consorcio” el “determinado por la zona de influencia del propio río, **desde el embalse de Ribarroja, hasta la desembocadura**, incluido todo el delta del Ebro”.

Con la lógica que inspira esta Disposición no deja de sorprender la reducción que comporta esta delimitación territorial, puesto que difícilmente la influencia del régimen hídrico del río Ebro puede fragmentarse, por más que ciertamente exista esa barrera artificial que suponen, en la dinámica fluvial del tramo final, los embalses de Mequinenza, Ribarroja y Flix, consideración que debiera haber llevado -con esa lógica que no compartimos-, a incluir, al menos, a Aragón en el Consorcio. Por lo demás, esta triple barrera tiene *inconvenientes* que no pueden negarse (interrumpe el régimen aluvial imprescindible para el sostenimiento y avance del Delta; interrumpe la movilidad de las especies piscícolas, etc.), aunque también -en nuestro criterio- *ventajas* relativas indiscutibles (regulación de caudales, imprescindible para el abastecimiento de poblaciones aguas abajo, incluidos los municipios del entorno de Tarragona; garantía de caudales para riego en la época de mayor estiaje y la producción de energía, así como la laminación de avenidas, que protege a las poblaciones y posibilita el intenso y seguro uso agrícola del Delta).

No obstante, si prescindimos de las razones expresadas y aparentes, la verdadera *ratio* del ámbito territorial del PIPDE no es otro que abarcar el **tramo catalán del Ebro**, esto es, aquél que coincide con el territorio de Cataluña. Pero, si esta justificación tiene pleno sentido y legitimidad constitucional respecto de aquellas competencias de la Generalidad

cuya proyección espacial se limita al territorio de Cataluña y que son ejercitables, en consecuencia, de manera autónoma (sin perjuicio de la necesaria colaboración con otras instancias territoriales y, en particular, de convenir libremente con el Estado), no lo tiene, en cambio, en relación con aquellas otras competencias cuyo ejercicio trasciende al territorio catalán y afectan a otras Comunidades Autónomas, como es el caso específico de la cuenca hidrográfica del Ebro, ajena a sus competencias.

Eso es precisamente lo que sucede con el “**régimen hídrico**” del tramo final del Ebro (D.A. 10ª. 1.a) LPHN), pues, aunque esté ubicado en el territorio de Cataluña, su determinación corresponde a la Confederación Hidrográfica del Ebro, en cuanto único organismo competente en materia de agua y cauce institucional de colaboración del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales y usuarios. Es muy discutible -en términos constitucionales- que la Administración General del Estado y la Generalidad, al margen del organismo de cuenca, fijen el régimen hídrico del tramo catalán del Ebro, pues esa decisión afecta y condiciona la explotación de toda la cuenca, como hemos señalado con anterioridad. La singularidad de caso, como ha quedado apuntado, es que esta fórmula de colaboración bilateral la ha previsto el **legislador estatal** y se trata de indagar si la misma es contraria al modelo institucional de gestión del agua que representan las Confederaciones Hidrográficas.

Aun hemos de analizar una última cuestión en relación con el párrafo a), apartado 1 D.A. 10ª LPHN. En efecto, ha de tenerse en cuenta que la protección de las funciones ecológicas del **ecosistema marino próximo** no es un título competencial que habilite a Cataluña para establecer medidas específicas, al ser ésta la única Comunidad Autónoma de la cuenca cuyas **aguas costeras** (en el sentido de la Directiva 2000/60/CE) pueden verse afectadas por la calidad de las aguas que vierte el Ebro al Mediterráneo. La competencia para autorizar los vertidos tierra-mar, que ciertamente corresponde a Cataluña, no la habilita para fijar unilateralmente los **objetivos de calidad de dichas aguas costeras** y obligar a toda la cuenca a ajustarse a los objetivos fijados por ella. Cataluña debe llevar sus pretensiones al Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro, foro donde, con la presencia de todas las Comunidades Autónomas y los usuarios y desde la consideración global de toda la cuenca (entre ellos -insistimos- la protección del Delta y la calidad de las aguas costeras), habrán de fijarse dichos objetivos de calidad para cumplir las exigencias derivadas de la Directiva marco del Agua.

Por idénticas razones, los párrafos b) y c) del apartado 1, de la D.A. 10ª pueden incurrir en idéntica extralimitación inconstitucional. En efecto, en el **párrafo b)**, si las medidas para evitar la subsidencia y regresión del Delta, consisten en “**aportación de sedimentos**” que pueda contener el **agua** y eso requiriese **caudales adicionales o excepcionales**, esas medidas serían equiparables a la definición del régimen hídrico y, por tanto, inconstitucionales, por excluir de su definición a las demás Comunidades Autónomas. Si las aportaciones de sedimentos son ajenas a las que aporta el agua, y son externas (por ejemplo, aportación de sólidos y arena extraída del lecho fluvial sin exigencia de nuevos caudales o de playas próximas), dicha medida no merecería tacha de inconstitucionalidad alguna.

En cuanto al **párrafo c)**, si las medidas para la **mejora de la calidad del agua** conllevasen el establecimiento de **objetivos de calidad** específicos en ese tramo del río Ebro, cuya consecución exigiera establecer valores límite de emisión más rigurosos para los vertidos aguas arriba de determinados tramos de la cuenca o de toda la cuenca (con cambios, por ejemplo, en los sistemas de depuración que deberían pasar de secundario a terciario, cambios en los procesos de producción, etc.), es evidente que esa medida afecta al régimen hídrico y a la calidad del agua y es competencia del organismo de cuenca, que debe ejercerla mediante sus órganos de gobierno y planificación con la participación de todas las Comunidades Autónomas de la cuenca. Su inclusión en el PIPDE es, en consecuencia, inconstitucional por desconocer las competencias que corresponden al organismo de cuenca, en el que esta integradas las Comunidades Autónomas.

b) Los caudales que el Plan del Delta debe definir tienen la condición de caudales ambientales: efectos.

El apartado 1.a) de la D.A. 10ª LPHN establece como uno de los contenidos del PIPDE la “definición del **régimen hídrico** que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo”. Aunque no se diga expresamente en dicho párrafo qué debemos entender por «régimen hídrico», en él pueden encontrarse indicaciones precisas para interpretar, en una primera aproximación, que se refiere a los *caudales circulantes* por el río en su consideración volumétrica y temporal. Además, se habla de 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. La última frase del párrafo, sin embargo, nos da la clave definitiva, pues, los califica como **caudales ambientales** resultantes que «se incorporarán al Plan de la cuenca del Ebro mediante su correspondiente revisión».

En lo que interesa, la definición del régimen hídrico del tramo final del río Ebro se traduce en la fijación de unos **caudales ambientales**, en los que cabe diferenciar unos que serán «*ordinarios*» (cuyo volumen ha de cuantificar el PIPDE, aunque no concreta la Disposición Adicional Décima LPHN si éste ha de ser un volumen constante, o es si se toman los valores medios mensuales o anuales, extremos de extraordinaria importancia práctica) y otros «*adicionales*» que se aportarán «con la periodicidad y magnitudes que se establezcan». Lo relevante es su calificación de «**caudales ambientales**» y que los «*resultantes*», fijados por “ambas Administraciones”, de mutuo acuerdo, deben incorporarse («**se incorporarán**», dice la Ley) al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro.

El dato jurídico relevante es la naturaleza de “**caudal ambiental**” de los fijados, bien sean “ordinarios” o “adicionales”. Dichos caudales tienen la consideración de una “**limitación**” previa a los flujos del sistema de explotación” (art. 26.1 reformado LPHN) o, una “**restricción**” que se impone con carácter general a los sistemas de explotación” (art. 59.7 TRLAg), que opera con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema, con la excepción del abastecimiento de poblaciones. Son caudales, en consecuencia, que deben dejarse circular libremente por el río, sin que puedan ser objeto de asignación y reserva, salvo las disponibilidades que excedan de los mismos.

Debe advertirse que, con independencia de la problemática general que plantea la cuantificación de los caudales ambientales (cuestión que suscita acalorados debates técnicos), el concepto de “caudal ambiental” es, a nuestros efectos, un concepto o categoría jurídica, cierto que construida a partir de unos determinados presupuestos fácticos, que no son ajenos en la mayoría de los ríos de la cuenca del Ebro (dadas sus características hidrológicas), a las obras de regulación. En efecto, dada la irregularidad y torrencialidad de nuestros ríos, el mantenimiento de los caudales ambientales, como valores continuos, no deja de ser puro voluntarismo administrativo, a no ser que existan en el curso fluvial concreto las referidas obras de regulación. Constituye una experiencia poco discutible, máxime en períodos de prolongada sequía como el que, por desgracia, padecemos este año, que provocan largos períodos de estiaje. ¿Es acaso jurídicamente razonable que la Administración fije un caudal ambiental mínimo para un río que tiene

cuatro meses de estiaje, por ejemplo? ¿De dónde saldrán los caudales ambientales durante esos meses?

Ante las circunstancias hidrológicas singulares de España, no deja de sorprender la ambición -o si se quiere, voluntarismo- de la reciente reforma legal, cuando define el caudal ecológico de acuerdo con un criterio cuantitativo abstracto, por referencia a la vida piscícola, que contrasta, precisamente, con el régimen natural de la mayoría de nuestras corrientes y ríos: “Los caudales ecológicos, entendiéndolos como tales los que mantiene como mínimo la **vida piscícola** que de manera **natural** habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”, [art. 42.1.b.c') TRLAg].

Esta concepción y decisión del legislador comporta un alto nivel de exigencia, que puede resultar de difícil plasmación práctica, en muchos casos, atendidas aquellas circunstancias, salvo que reservemos nuestros ríos a simples escenarios paisajísticos o hábitats de la fauna piscícola, con renuncia absoluta a cualquier aprovechamiento de sus aguas. Hemos de señalar que, en España, el régimen hídrico de nuestros principales ríos es tributario de las obras de regulación, sin las cuales difícilmente podría hablarse de “caudales ambientales” o “caudales ecológicos mínimos”. Desde esta perspectiva, las obras de regulación pueden garantizar determinados caudales ambientales, pero no se han construido, obviamente con la exclusiva finalidad de garantizarlos, sino para funciones múltiples (abastecimiento, regadío, energía, industria, ocio, etc.).

Por estas razones, resulta sumamente complejo, tanto en el plano técnico como en el jurídico, la fijación de los caudales ambientales, por los efectos de todo orden que acarrea, atendida su naturaleza de “**restricción** que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”.

En el caso del Plan Hidrológico del Ebro y, en lo que ahora interesa, no se han fijado, con carácter general caudales ecológicos mínimos, en tanto no se realicen los estudios específicos necesarios. No obstante, se fija **provisionalmente** un caudal del “10 por 100 de la aportación media interanual al *régimen natural*” (art. 33.2 de las Determinaciones normativas, publicadas por Orden de 13 de agosto de 1999). El apartado 3 de dicho artículo señala que “para la zona de la desembocadura, se adopta orientativamente un caudal ecológico mínimo de **100 metros cúbicos por segundo**”, lo que supone 3.153 Hm³/año.

Elevar el caudal ambiental del tramo final no es una cuestión irrelevante, como evidencian los siguientes datos. Así, si se fijase en 125 m³/s, supondría 3.942 hm³/año; si en 150 m³/s, 4.730 hm³/año; si en 175 m³/s, 5.518 hm³/año; y si en 200 m³/s, 6.307 hm³/año. Basta continuar esta proyección para concluir que la totalidad del agua fluyente de la cuenca del Ebro (especialmente de la embalsada, cuya capacidad total ronda los 6.500 Hm³) debería reservarse a esa finalidad ambiental, en su caso, de protección del Delta, lo que llegaría a impedir cualquier aprovechamiento en el resto de la cuenca, salvo el de abastecimiento de la población (que sólo representa un 13 por ciento del consumo medio total). A no ser, que se renunciase a los importantes aprovechamientos para riego existentes en el propio Delta (Canales de la margen Derecha e Izquierda del Ebro).

Asimismo, no debe ignorarse la doble función que, de acuerdo con el art. 49.1 de las Determinaciones normativas del PHEbro, publicadas por Orden de 13 de agosto de 1999, cumplen los caudales que circulan por la toma de los canales del Delta pues son “los correspondientes a la doble faceta de demanda agrícola y medioambiental asumidos en este plan hidrológico para dicha zona regable y natural”, previsión muy en consonancia con el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, de 1993, el conocido como **Plan Borrel**, en el que el trasvase del Ebro a las cuencas internas de Cataluña, y parcialmente para el Júcar, se generaban de las aguas procedentes de las concesiones y aprovechamientos existentes en el Delta del Ebro, cuyos caudales se respetaban, una vez cumplidos los usos agrarios propios y garantizada la protección ambiental que conlleva el aprovechamiento agrícola del Delta (Disposición Adicional Primera, apartados 2 y 4).

Téngase en cuenta que el caudal del Ebro vertido al mar, una vez deducidos los consumos, se estima en 12.500 Hm³/año, si bien, en el decenio 1990-2000, el vertido medio se sitúa por debajo de los 9.000 Hm³/año. (Documento “Caracterización de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, 2005”, 1.3.5 Recursos, págs. 82 a 88, disponible en la página <http://oph.chebro.es/DOCUMENTACION/DirectivaMarco/6.pdf>). Por cierto, son extraordinariamente reveladores los gráficos 1107 a 1110, en los que se recogen los hidrogramas que muestran los valores del caudal medio mensual en la estación de aforo de Tortosa (desde 1912), en los que pueden apreciarse los porcentajes de frecuencia en que históricamente el caudal ha descendido por debajo de los 100 m³/s, que suelen coincidir con los estiajes, mientras que las puntas primaverales superan con frecuencia los 2.000 m³/s.

En esas páginas se destaca la importante función reguladora del sistema de embalses Mequinenza, Ribarroja y Flix para garantizar esos 100 m³/s de caudales ambientales. Esto es, existe un régimen **natural** del Ebro, que no ha garantizado en determinadas épocas del año, ni siquiera con el sistema de embalses de Mequinenza, Ribarroja y Flix, caudales ambientales superiores a los 100 m³/s. No obstante, sería interesante, además, cruzar esta información con el volumen de agua embalsada en dichos embalses, coincidiendo con los períodos en que no se satisface la demanda ambiental, para tener una visión más completa de esta problemática.

A la vista de estos datos, resulta evidente, que el pequeño embalse de Flix (29 Hm³), que se encuentra en territorio catalán, no tiene capacidad de regulación para garantizar ni siquiera el caudal ambiental provisional de 100 m³/s. Por esa razón, el art. 16.2.d) LPHN, ahora derogado, destinaba la capacidad de regulación de los embalses de Mequinenza, Ribarroja y Flix a garantizar los caudales ambientales, incluidos los que precise el Delta del Ebro. Esta servidumbre ha sido formalmente derogada en la reforma de 2005, dado que la enmienda núm. 111, de la Minoría Catalana, en tal sentido, no ha sido acogida. Es evidente, sin embargo, que dichos embalses tienen, además de sus funciones de producción hidroeléctrica, abastecimiento, riego y recreativos, la de garantizar el caudal ambiental del tramo final del Ebro.

Se impone, pues, la máxima prudencia y consenso en la determinación de los caudales ambientales de los distintos afluentes y tramos del río Ebro, especialmente en la desembocadura, pues ha de armonizarse la necesaria protección de la calidad de los ecosistemas y, en particular, del Delta (obligación de toda la cuenca), con la necesaria satisfacción de todas las demandas existentes o futuras, de acuerdo con un desarrollo sostenible.

c) La competencia para fijar los caudales ambientales del tramo catalán del río Ebro corresponde a la Administración General del Estado y a la Generalidad de Cataluña de mutuo acuerdo.

El apartado 3 de la DA 10^a LPHN establece que, 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**. Se advierte un cambio sustancial respecto de la redacción original de 2001 que atribuía esta

función a una “*organización* presidida por la Generalidad e integrada por todas las Administraciones y entidades con competencias e intereses en el ámbito del Delta del Ebro: Ministerio de Medio Ambiente, Generalidad de Cataluña, Entidades Locales de la zona, así como de los usuarios y organizaciones sociales” (antiguo apartado 2). En su aplicación, se constituyó el *Consortio para la Protección Integral del Delta del Ebro*.

La experiencia de confrontación de la última etapa del Consorcio parece que ha llevado a no imponer ahora necesariamente una fórmula organizativa concreta, aunque sí la cooperativa, plasmada en el oportuno *instrumento de colaboración*, esto es, de un **convenio**. No obstante, téngase en cuenta que, de acuerdo con el art. 6.2.e) y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando la gestión de un convenio haga necesario crear una **organización común**, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Si se acordase por las partes crear esta organización común, solo estará integrado por la Administración General del Estado y la Generalidad, pero no necesariamente por las Entidades Locales, usuarios y organizaciones sociales de la zona del Delta, a las que la Ley solo les garantiza ahora **consulta y participación**, con carácter *previo* a su aprobación, no -insistimos- su **integración** en el Consorcio. Distinto es que aquellas Administraciones acepten su incorporación, pero no parece que vaya a ser así, a la vista que la experiencia abierta y participativa anterior no ha resultado funcional.

Nada dice la norma acerca del **procedimiento** para la **redacción del Plan**. En el apartado 1 se establece el contenido mínimo que debe tener; que habrán de tenerse en cuenta los principios inspiradores de la Directiva 2000/60/CE; que se realizará la consulta y participación, con carácter previo a su aprobación, de las entidades locales y organizaciones sociales ; y que deberá ser redactado y aprobado en el plazo máximo de un año (no dice -lo que parece ser espíritu del precepto- si desde la entrada en vigor de la ley). Nada se dice, por ejemplo, de si ha de sujetarse a un trámite de evaluación ambiental específica, en relación con el Delta, pero también, del resto de la cuenca.

Parca y poco clara es, asimismo, la Ley en cuanto a la **competencia** para la **aprobación** del Plan. El apartado 5 establece escuetamente: “**Ambas Administraciones,**

previo **mutuo acuerdo**, aprobarán el Plan en el **ámbito de sus respectivas competencias**".

Ha desaparecido, con la reciente reforma, la competencia exclusiva del Gobierno de la nación para aprobar definitivamente el Plan. Ahora parece una **competencia compartida**: ambas Administraciones aprobarán el Plan previo "**mutuo acuerdo**", si bien señala - equívocamente- "en el ámbito de sus respectivas competencias".

Decimos "equívocamente" pues no resulta claro el precepto en sus aspectos competenciales. Este no es un tema menor y sorprende el poco cuidado y rigor seguido en tan importante extremo. Así, no está claro si debe existir una aprobación del PIPDE en bloque por cada una de las Administraciones, mediando un previo "mutuo acuerdo" sobre su contenido, o la aprobación por cada Administración (dada la concurrencia competencial existente), debe limitarse a aquellos aspectos del contenido del PIPDE sobre los que sea competente cada una de ellas. En lo que interesa al objeto de este Dictamen, si los contenidos relativos al "**régimen hídrico**" [párrafos a), b) y c) del apartado 1, D.A. 10ª LPHN], sólo serían competencia exclusiva del Estado, si bien, la Generalidad habría debido expresar el "previo acuerdo". Y a la inversa.

Pues bien, con independencia de la falta de rigor señalada, aunque la aprobación del régimen hídrico correspondiera en exclusiva a la Administración General del Estado, ello sería igualmente inconstitucional, pues, la competencia para establecer el régimen hídrico, incluidos los caudales ambientales, corresponde a la Confederación Hidrográfica del Ebro (Consejo del Agua) y con participación del resto de Comunidades Autónomas, que concluirá, siguiendo un específico procedimiento, con la elaboración del plan hidrológico de la cuenca, cuya aprobación final corresponde al Gobierno de la nación. Constituye una exigencia de la garantía institucional de la unidad de cuenca y del modelo confederal participativo.

La fijación del régimen hídrico del tramo catalán del río Ebro, no sigue, por tanto, el procedimiento general de los planes hidrográficos, sino que se realiza al margen de él, si bien, una vez aprobado el Plan, los caudales ambientales "**se incorporarán**" al plan hidrológico de la cuenca del Ebro, mediante su revisión correspondiente. No parece que el uso de esta expresión imperativa permita considerarla como mera «propuesta» a tomar en consideración por el Consejo del Agua de la Cuenca, con la posibilidad de apartarse de ella. Si así fuera, no tendría sentido el empleo del imperativo futuro, característico de las

proposiciones normativas de contenido obligacional. Ciertamente, se trata de la incorporación al Plan de un caudal específico acordado para el tramo final del río cuya determinación es distinta de la general, atribuida al organismo de cuenca.

Cualquiera de **las dos hipótesis** interpretativas posibles del apartado 5 de la D.A. 10ª LPHN en cuanto a la forma de aprobación (primera, aprobación del Plan en su integridad previo mutuo acuerdo de ambas Administraciones; o, segunda, aprobación, previo mutuo acuerdo, por cada una de ellas del Plan en los aspectos de su respectiva competencia) entendemos que son **inconstitucionales**, por desapoderar al órgano competente -la Confederación Hidrográfica y con ella, a las demás Comunidades Autónomas de la cuenca- para elaborar la propuesta de caudales ambientales que debe incluirse en el plan hidrológico de la cuenca del Ebro, para su aprobación final por el Gobierno de la nación.

Esta inconstitucionalidad podría obviarse mediante una **interpretación conforme a la Constitución**, entendiendo que los caudales ambientales acordados de manera conjunta por ambas Administraciones constituyen una mera **“propuesta”** y como tal será considerada por el Consejo del Agua de la cuenca del Ebro. Éste podrá adoptar el caudal ambiental que considere más adecuado a los intereses generales de la cuenca, una vez debidamente sopesados todos ellos, de acuerdo con el parecer de todas las Comunidades Autónomas integradas. Si la decisión del Consejo del Agua fuera irrazonable, siempre podrá Gobierno establecer la más adecuada, aunque ello tiene sus riesgos, pues no parece lo más adecuado que dicho órgano sustituya el criterio consensuado en el órgano de planificación de la cuenca. Pero, como queda señalado, la interpretación conforme a la Constitución tiene como límite la literalidad del precepto y ya hemos señalado, que el futuro imperativo utilizado (“se incorporarán”) difícilmente admite otra interpretación, salvo que esta fuera impuesta por el Tribunal Constitucional.

Quinto

Modelo de administración y gestión del agua en la doctrina del Tribunal Constitucional. Examen particular de la jurisprudencia relativa a la fijación de caudales ecológicos por las Comunidades Autónomas.

Como hemos adelantado, el Tribunal Constitucional ha tenido que abordar la problemática que suscita el modelo de administración del agua (STC 227/88, 161/91 y

118/98), así como la que suscita la concurrencia de títulos competenciales en las cuencas hidrográficas supracomunitarias (aprovechamientos hidráulicos de competencia estatal y pesca fluvial de las Comunidades Autónomas). Sobre este último particular, las Leyes de pesca de Castilla-La Mancha, de Castilla y León, de Navarra y de Extremadura han pasado el oportuno control de constitucionalidad, resuelto por las SSTC 15/98, 110/98, 166/00 y 123/03, respectivamente. El Tribunal ha establecido una serie de criterios generales -síntesis de su anterior jurisprudencia- con arreglo a los cuales ha enjuiciado los preceptos recurridos.

Resulta oportuno reproducirlos aquí, no sin antes advertir -ya lo hemos señalado- que en todas estas Sentencias se examina la constitucionalidad de una **ley autonómica** por posible extralimitación e invasión de las competencias de los organismos de cuenca. Mientras que la cuestión que suscita el objeto del presente Dictamen, se refiere, por el contrario, a una **ley estatal** que establece medidas de cooperación del Estado con la Generalidad de Cataluña para fijar los caudales ambientales del tramo final del río Ebro, medida que afecta a las competencias del organismo de cuenca y por él a las demás Comunidades Autónomas de la cuenca, al quedar excluida su participación, en el seno del Consejo del Agua de la cuenca, en tan importante decisión (art. 26.1, párrafo segundo LPHN).

Conviene tener en cuenta esta circunstancia para valorar adecuadamente algunas de las apreciaciones hechas por el Alto Tribunal y evitar entender que su doctrina sobre las fórmulas de cooperación avalarían -como parece desprenderse de la enmienda núm. 83 del Grupo Parlamentario Socialista- la propuesta de reforma de la D.A. 10ª LPHN.

Así, en la STC 15/98, Fundamento Jurídico 3, sienta los siguientes “**criterios generales**” para resolver los supuestos de concurrencia competencial Estado y Comunidades Autónomas:

“No se trata, pues, de delimitar las competencias en materia de aguas en las cuencas **hidrográficas supracomunitarias**, cuestión sustancialmente resuelta por la STC 227/1988 sino, más puntualmente, de articular la **concurrencia** de otros títulos competenciales específicos que, como el relativo a la pesca fluvial, inciden sectorialmente sobre una misma realidad física. Como se señaló en las SSTC 113/1983 (fundamento jurídico 1.º) y 77/1984 (fundamento jurídico 2.º), 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, 36/1994, entre otras muchas). En definitiva, la **conurrencia competencial** no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de **acomodación e integración** de los títulos competenciales –estatal y autonómico- que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a coexistir [STC 103/1989, fundamento jurídico 7.º a)]

Este criterio de distribución de competencias concluyentes sobre un mismo soporte físico fue especialmente aplicado en la STC 227/1988, fundamentos jurídicos 13 y 20, y en la STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º, reiterándose en la más reciente STC 161/1996, en cuyo fundamento jurídico 5.º se declaró que “el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que...se 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...respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de **colaboración** entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Añadiéndose a continuación que “las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas no son más que **complemento** de la que desarrollan participando en la **dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica**, y solo son factibles en la medida en que no **interfiera** la actuación de ésta **ni la perturbe**” (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º) (...)

La importancia que revisten **fórmulas de colaboración** como las anteriormente descritas, debe ser ahora especialmente subrayada, pues, en muchos casos, sólo a través de actuaciones conjuntas y coordinadas –bien sea mediante fórmulas **procedimentales** de intervención, bien mediante instrumentos de integración de políticas sectoriales, como el planeamiento- será posible el ejercicio de la competencia autonómica sobre la pesca fluvial **sin menoscabo** de las **competencias concurrentes del Estado** y del **principio de unidad en la ordenación y gestión del agua en el ámbito de la cuenca**, previsto en los arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas, y que, como se declaró en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 15) “permite una **administración**

equilibrada de los recursos hidráulicos...en atención al **conjunto de intereses afectados** que, cuando la cuenca se extiende al territorio de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente **supracomunitarios**".

Importantes los criterios generales establecidos por el Tribunal Constitucional para la articulación de las competencias concurrentes de Estado (cuencas supracomunitarias) y Comunidades Autónomas (pesca fluvial).

En estas Sentencias, el Tribunal reitera que el modo más directo que tienen las Comunidades Autónomas para incidir en la gestión del agua es su participación en los órganos de las Confederaciones (**principio de integración orgánica**); que el ejercicio de las competencias que se proyectan sobre el agua como espacio o realidad física no son sino complemento de su participación en la dirección y gestión de las mismas (**principio de complementariedad**); que este ejercicio no puede interferir ni perturbar el ejercicio de las competencias de las Confederaciones (**principio de no interferencia**); y, finalmente, la necesidad de **fórmulas de cooperación** (procedimentales o mediante la integración de políticas sectoriales, como el planeamiento) que, en todo caso, no deben suponer menoscabo de las competencias del Estado ni del **principio de unidad de cuenca** y la garantía de una administración equilibrada de los recursos hídricos que tenga en cuenta al **conjunto de los intereses afectados de la cuenca**.

Pues bien, a partir de estos criterios generales, el Tribunal Constitucional enjuicia los preceptos relativos recurridos y falla que la fijación de los **caudales ambientales** o ecológicos mínimos corresponde a los **organismos de cuenca** y no pueden ser fijados **unilateralmente** por las Comunidades Autónomas, si bien caben fórmulas de colaboración para el establecimiento conjunto y sin interferencias de los mismos (SSTC 15/98, F.J. 6; 110/98, F.J. 3; 166/00, F.J. 7 y 9 y 123/2003, F.J. 3).

Señala la STC 110/98, en su F.J. 3º, ante la alegación del Abogado del Estado de que los caudales ecológicos fijados por una ley de Castilla y León para la protección de la pesca, son contrarios a la competencia del Estado en materia de aprovechamientos hidráulicos en cuencas supracomunitarias:

"Es indudable que dentro de la competencia estatal para la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22.ª CE) se encuentra la facultad de determinar tanto

los caudales generales de la cuenca como aquellos que se fijan en los correspondientes títulos concesionales, atendiendo a los distintos usos privativos del agua. El principio de unidad de gestión de la cuenca y el tratamiento homogéneo del recurso (art. 13 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas), cuya conformidad a la Constitución fue explícitamente declarado por la STC 227/88 (fundamento jurídico 15), exige que la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes corresponda, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a los **Organismos de cuenca**, entre cuyas funciones se encuentra la de administrar y controlar el dominio público hidráulico [art. 21.1.c) de la Ley de Aguas]. Se infiere de todo ello, que el régimen de **caudales ecológicos** ha de ser elaborado y aprobado para la **cuenca hidrográfica en su conjunto**, lo que **impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades** implicadas, cuyas competencias en materia de pesca fluvial y de protección de su ecosistema no pueden tener un alcance extraterritorial, ni interferir en la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos, con la que necesariamente concurren.

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 -actual 25- de la Ley de Aguas) con las **Comunidades Autónomas** cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica. Por idéntica razón, podrá el legislador autonómico establecer fórmulas que permitan esa colaboración y, por lo tanto, el **establecimiento conjunto y sin interferencias** del régimen de caudales ecológicos de la cuenca, pues lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales, 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."

Una Comunidad Autónoma no puede fijar, de manera unilateral, el régimen de caudales ecológicos en las cuencas intercomunitarias, aunque sea en ejercicio de una competencia propia (protección de la pesca fluvial). El legislador autonómico puede establecer fórmulas de colaboración siempre que garanticen el establecimiento conjunto y sin interferencias de los caudales ecológicos de la cuenca y no supongan desconocimiento

de la competencia de los organismos de cuenca y de las competencias de las otras Administraciones.

Sexto

Inconstitucionalidad de las disposiciones relativas a la fijación del régimen de caudales ambientales para la protección del Delta del Ebro.

Pues bien, la D.A. 10ª LPHN ha establecido una fórmula de colaboración bilateral (Estado-Generalidad de Cataluña) para fijar los caudales ambientales del tramo catalán del río Ebro con la finalidad de proteger el Delta, que priva de sus competencias a la Confederación Hidrográfica del Ebro y no contempla la participación de las demás Comunidades Autónomas de la cuenca. A la vista de ello, y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, entendemos que el legislador estatal no ha respetado la competencia del organismo de cuenca y el principio de unidad de gestión de cuenca y las exigencias del modelo de administración del agua que resultan de nuestra Constitución, plasmado en las Confederaciones Hidrográficas, lugar de encuentro institucional de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, los usuarios e interesados en la gestión de las cuencas intercomunitarias.

El **legislador estatal**, en el ejercicio de sus legítimas opciones políticas, tiene los mismos **límites materiales** que el Tribunal Constitucional ha puesto al legislador autonómico, pues el establecimiento de una fórmula de colaboración -como es la de la redacción del PIPDE-, aunque la fije el legislador estatal, debe **respetar las competencias de las Confederaciones Hidrográficas**, cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas en las cuencas supracomunitarias, en cuanto corolario del art. 149.1.22.ª CE; debe, de manera singular, respetar el principio de unidad de cuenca o de la demarcación hidrográfica; y debe respetar el principio de administración equilibrada de los recursos, atendiendo al conjunto de los intereses de la cuenca, cuya tutela comparten las demás Comunidades Autónomas de la cuenca del río Ebro, que también tienen valores ambientales que tutelar en sus respectivos territorios.

Y es evidente -en nuestro criterio-, que el sistema de fijación de los caudales ambientales del tramo final del río Ebro, aprobados por mutuo acuerdo de la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña no respeta esos

principios. Constituye una clara **ruptura del principio de unidad de cuenca** e ignora las competencias de la Confederaciones Hidrográfica del Ebro, y por ella, de las demás Comunidades Autónomas que no pueden participar en una decisión de extraordinaria importancia, en cuanto condiciona los aprovechamientos que se realicen en sus respectivos territorios, así como la tutela de bienes jurídicos cuya competencia les incumbe (pesca fluvial, medio ambiente, espacios naturales protegidos, agricultura, etc.).

No cabe entender que, al ser la Confederación un organismo autónomo **estatal**, puede el legislador estatal, atribuir una de sus funciones específicas a órgano distinto, aunque inespecífico de la Administración General del Estado. Es innecesario recordar el significado que tiene el modelo institucional que encarnan las Confederaciones Hidrográficas, así como la consideración de la planificación hidrológica como un instrumento de coordinación e integración de las políticas sectoriales de competencia autonómica en la gestión del agua (STC 227/88, F.J. 20 y 118/98. F.J. 12). Y la competencia del órgano y el procedimiento son elementos esenciales para garantizar la administración equilibrada del agua en las cuencas supracomunitarias, teniendo en cuenta el conjunto de los intereses de toda la cuenca, extremos que ignoran y desconocen los preceptos examinados (art. 26.1, párrafo segundo, Disposición Adicional Décima, apartados 1, a), b) y c) y 3 y 5 LPHN) razón por la que los consideramos inconstitucionales.

El contenido de estos preceptos **viola** frontalmente el **art 149.1.22.ª CE** y su desarrollo necesario y directo, plasmado en el **principio de unidad e indivisibilidad de cuenca** establecido en el art. 14 TRLAg. Así como menoscaba las competencias de las Confederaciones Hidrográficas, cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las cuencas supracomunitarias, de acuerdo con los arts. 25 y siguientes TRLAg, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 227/88, 161/1996 y 118/98, aunque en ésta no admitiera –indebidamente, en nuestro criterio- la necesidad de que estén integradas también en las Juntas de Explotación y en la Comisión de Desembalse).

No cabe argüir, para justificar la constitucionalidad de los preceptos referidos que la Administración General del Estado, cuando negocie y convenga con Generalidad de Cataluña, velará por los intereses de las restantes Comunidades Autónomas de la cuenca, dado el carácter estatal de la cuenca del Ebro, pues, por esa misma razón, el Estado podría asumir los intereses de la propia Generalidad, haciendo innecesario el instrumento de

colaboración. En nuestro sistema constitucional, sin perjuicio de la necesaria cooperación entre todas las Administraciones, la tutela y autonomía para la gestión de los respectivos intereses corresponde a cada instancia territorial, sin que la Administración General del Estado pueda erigirse en único valedor de todos los intereses, de los generales y de los particulares de cada territorio. Y el legislador estatal debe respetar las competencias de los órganos de participación de las Comunidades Autónomas.

Séptimo

La calificación del Delta como un espacio natural protegido de relevancia internacional no atribuye a Cataluña ni a la Administración General del Estado poderes que permitan menoscabar las competencias que tiene atribuidas la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Por lo señalado, estimamos que existen razones fundadas para que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales los preceptos examinados, salvo su mejor criterio. No obstante, es necesario excluir una última línea argumental en la que hipotéticamente podrían ampararse los preceptos de la D. A.10.^a LPHN relativos al procedimiento de fijación de los caudales ambientales del tramo final del río Ebro.

La finalidad de dicha Disposición es la de proteger las condiciones ecológicas especiales del **Delta del Ebro**. En efecto, se trata de una de las zonas húmedas más importantes de España (en realidad es una zona terrestre de tierra surcada por canales, tramos de río, de lagunas y zonas marítimo-terrestres) con una importante función biológica que contrasta con la profunda humanización de buena parte de su superficie y una notable actividad agrícola, potenciada por su favorable condición de terreno deltáico. Sin duda alguna, los embalses del tramo final del Ebro han contribuido a frenar la expansión del Delta, pero, a cambio, han posibilitado esta ocupación y utilización agrícola en términos de seguridad.

Por estos valores ecológicos, fue incorporado, en 1962, en la clasificación de las zonas húmedas euro-africanas de interés internacional elaborada por el Proyecto MAR, con la categoría A (de urgente y prioritaria protección). El Proyecto MAR fue el antecedente inmediato de la *Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional*, conocida como el **Convenio Ramsar**, al cual el Estado español se adhirió en el año 1982

y, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 1990, se incorporó el Delta a la lista de dicho Convenio, especialmente por sus aves acuáticas.

Además, es una “Zona de especial protección de aves” (ZEPA), desde 1987, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, de Aves silvestres, y la Generalidad de Cataluña lo ha propuesto como “Lugar de importancia comunitaria” (LIC), de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE, para, una vez lo declare la Comisión Europea, pasar a la categoría de “Zona de especial conservación” (ZEC), integrado, por ello, en la **Red Natura 2000**. En el ámbito estrictamente interno, fue declarado **Parque Natural** por Decreto 357/1983, de la Generalidad de Cataluña, ampliado por el Decreto 32/1986, de 23 de octubre, en aplicación de su normativa propia.

Pues bien, estas figuras de protección europeas e internas obligan a los Estados miembros y a los órganos competentes (las Comunidades Autónomas, como luego diremos) a establecer las medidas de conservación necesarias (art. 2 y 3 de la Directiva 79/409/CEE y art. 6 de la Directiva 92/43/CEE). Se trata de las figuras protectoras de las “**Zonas de especial protección de aves**” (ZEPAS) o de las “**Zonas de Especial Conservación**” (ZEC), ya mencionadas. La primera figura ha sido transpuesta al Derecho español por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y, recientemente, se ha completado por el art. 20 *quater* de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (mediante la reforma introducida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre).

De acuerdo con el art. 20 *quater*, apartado 2, citado, “serán declaradas **ZEPAS** los espacios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies señaladas en el apartado anterior. En el caso de las *especies migratorias* se tendrán en cuenta las necesidades de protección de sus áreas de reproducción, de muda, de invernada y sus zonas de descanso, atribuyendo particular importancia a las **zonas húmedas, y muy especialmente, a las de importancia internacional**” Y, en el apartado 4, establece que ,en las ZEPAS, “*deberán establecerse medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de sus hábitats, así como las perturbaciones que puedan afectar significativamente a las aves. Esta obligación no exime en ningún caso a los órganos competentes del deber de adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro o la*

contaminación de los hábitats exteriores a las zonas de especial protección para las aves”.

En cuanto a las **ZEC**, hemos de señalar que, dado el complejo procedimiento establecido en la Directiva 92/43/CEE, por el momento y en lo que se refiere al Delta del Ebro, simplemente existe la **propuesta de LIC** presentada por la Generalidad de Cataluña, que todavía no ha sido aprobada por la Comisión Europea, momento en el que, la Generalidad, podrá declararlo como ZEC. Una vez declaradas las ZEC, el art. 6.1 de la Directiva 92/43 (y en iguales términos el art. 6.1 del R.D. 1997/1995), exige a los Estados (en nuestro caso, como luego diremos, a las **Comunidades Autónomas**) la adopción de las “medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados **planes de gestión**, específicos a los lugares integrados en otros planes de desarrollo y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares”, si bien algunas de tales medidas deben ya aplicarse a los “Lugares de importancia comunitarias” una vez sean aprobados por la Comisión Europea.

Pues bien, en virtud del principio de autonomía institucional, estas medidas deben ser adoptadas, en el orden interno, por el órgano competente, según la distribución constitucional de competencias. Y, en materia de espacios naturales protegidos, en cuanto submateria de la competencia sobre medio ambiente, éstas son funciones ejecutivas que corresponden a las **Comunidades Autónomas**, como ha ratificado la STC 102/1995. En nuestro caso, la protección del Delta del Ebro, sobre el que concurren -como se ha expuesto- diversas figuras de protección (Parque natural, ZEPA, LIC, humedal de importancia internacional), es competencia de la Generalidad de Cataluña.

Podría sostenerse, en efecto, que el PIPDE, previsto en la D.A. 10.^a LPHN, pudiera tener la consideración de un plan de gestión específico de protección del Delta, en aplicación de lo dispuesto en el art. 6.1 de Directiva la 92/43 y del art. 6.1 del Real Decreto 1997/1995, pese a que, formalmente ,el Delta no ha sido todavía declarado ZEC, sino simplemente LIC. Su contenido cubriría las “medidas necesarias” que los órganos competentes deben adoptar para las ZEPAS. Un plan de protección del Delta en cuya redacción participan, por decisión del legislador estatal, en cuanto se refiere a la problemática del agua, las Administraciones con competencias concurrentes sobre ese espacio: la Generalidad de Cataluña (espacios naturales protegidos, medio ambiente,

pesca fluvial, fauna y flora, agricultura, etc.) y la Administración General del Estado (gestión de la cuenca del Ebro).

Si así se admitiese, obviando la complejidad jurídica de la cuestión (por la referida falta de declaración como ZEC; por la falta de claridad del marco normativo aplicable, por la posible invasión de competencias de la Generalidad, etc.) pero fijándonos en el dato exclusivo de la competencia compartida (Estado-Generalidad) para la redacción y aprobación del PIPDE, en línea de principio, cabría esgrimir los mismos argumentos hasta aquí empleados, pues en el orden interno de distribución de competencias, la gestión de las cuencas supracomunitarias, corresponde, sí, al Estado, y, por él ,a las Confederaciones Hidrográficas. Y el legislador estatal no puede, como hemos señalado reiteradamente a lo largo de este Dictamen, sustituir y marginar a éstas, pues, dicha medida priva a la Confederación Hidrográfica del Ebro y, por ella, a las restantes Comunidades Autónomas de la cuenca, del cauce de participación en la gestión del agua, consecuencia del principio de unidad de gestión de la cuenca, recogido en el art. 14 TRLAg. y plasmación de la regla constitucional del art. 149.1.22.^a CE. Y por esa razón habría de estimarse inconstitucional.

Otra línea argumental a seguir podría ser la consideración del Delta del Ebro, como **Parque Natural**, declarado por la **Generalidad** de Cataluña (que tiene la competencia para ello, de acuerdo con la STC 102/95 y específicamente por la 118/98, F.J. 19 a 22). La declaración de protección especial del Delta del Ebro derivada de su calificación como “Parque Natural”, de acuerdo con el art. 43.2 TRLAg, habrá de ser recogida por el plan hidrológico de la cuenca del Ebro, así como “**las condiciones específicas para su protección**”.

Es obvio que la declaración como Parque Natural del Delta del Ebro (una zona penetrada por el dominio público hidráulico) es competencia de la Generalidad y no del organismo de cuenca y así debe ser entendido el art. 43.2 TRLAg y el art. 90, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación hidrológica (RAPA), como señaló en su momento la STC 227/88, F.J. 20.e) y la 118/98, F.J. 19 a 22. El Plan hidrológico de la cuenca del Ebro así lo ha recogido [Anexo 9.3, apartados A) -por población de aves acuáticas- y B) -por su riqueza biológica con importancia europea e interés singular-], pues la declaración como Parque Natural del Delta del Ebro no suscita problema alguno en este concreto aspecto.

Ahora bien, la primacía de lo medioambiental sobre la planificación hidrológica debe matizarse, aun a contracorriente de la interpretación ordinaria que resulta de la literalidad del art. 43.2 TRLAg. En efecto, entendemos que no ha de darse a la misma un valor absoluto, pues los valores medioambientales que han podido justificar esa concreta protección espacial y ambiental, deben armonizarse con los intereses de la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias. Y no hay que descartar que se suscite una colisión insalvable entre ambas realidades a resolver mediante mecanismos de cooperación y, en su caso, a favor de los intereses de la cuenca, cuando medie suficiente justificación.

Piénsese en la declaración como parque natural de un tramo de un río con la única finalidad de excluir la construcción de un embalse, en el único lugar que permitiría garantizar caudales para necesidades aguas abajo.

Más problemática resulta la interpretación de la previsión del art. 43.2 TRLAg. relativa a que los planes hidrográficos incorporarán, también, “las **condiciones específicas para su protección**”, fijadas –como de ordinario se interpreta- por la Administración ambiental, en este caso, por la Generalidad de Cataluña. En este sentido, se afirma que el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNAs), instrumento de aprobación necesario para la eficacia de las declaraciones de protección dictados en aplicación del art. 5 de la Ley 4/1989, de Conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, vinculan a los planes hidrológicos y deben ser recogidos en ellos.

También aquí ha de matizarse, pues la **vinculación** es absoluta en cuanto a la proyección **espacial** (usos y aprovechamiento del suelo) de la protección ambiental, pero no puede ser vinculante en cuanto afecte a la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias, sin perjuicio de los mecanismos de cooperación que se establezcan. En efecto, la vinculación de los **PORNAs**, según el art. 5.2 de la citada Ley, queda limitada a los instrumentos de **planeamiento territorial y urbanístico**. Y la planificación hidrológica no es planificación territorial, aunque tenga efectos territoriales innegables. Es una planificación especial de uno de los recursos esenciales de la naturaleza -y, por tanto, del medio ambiente- sujeta a reglas competenciales y procedimentales específicas, como así pone de manifiesto la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/1989. En conclusión, no cabe que la Generalidad, en el PORN del Delta del Ebro que aprobase, incluyera medidas relativas al régimen de caudales circulantes que interfirieran o menoscaben la

competencia del organismo de cuenca. Pero es patente que el PIPDE, por su naturaleza, procedimiento de elaboración y competencia, no es un PORNA, aunque tenga igual finalidad protectora, y, si pretendiere serlo, sería evidente la extralimitación competencial del legislador estatal.

En todo caso, el **título medio ambiente** que se proyecta sobre el territorio de cada Comunidad Autónoma no puede subvertir el sistema competencial específico de gestión del agua sustentado en el concepto de cuenca hidrográfica (STC 166/00 Fundamento Jurídico 11). Para los planes hidrológicos, los PORNA solo tienen **carácter indicativo**, como se deduce expresa y claramente del artículo 5.3 de la Ley 4/1989. En consecuencia, las medidas de protección relativas a los caudales ambientales deben integrarse, a instancia de la Generalidad de Cataluña, siguiendo el procedimiento de elaboración del plan hidrológico de la cuenca del Ebro, y aprobados por el Consejo del Agua de la cuenca del Ebro, una vez valorados en conjunto todos los intereses de la cuenca, incluida, por supuesto, la necesaria protección del Delta, obligación que incumbe a la cuenca.

En este sentido, debe tenerse en cuenta, a los efectos de cumplir las exigencias derivadas de las Directivas de Aves (ZEPA) y Hábitats (LIC y ZEC), que el art. 6.2 de la Directiva 92/43/CEE y el art. 6.2 R.D. 1997/1995, exigen la adecuada **evaluación** de las repercusiones de **planes y proyectos** que puedan afectar de forma apreciable al Delta, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Evaluación, dice el reglamento estatal, que habrá de realizarse *“de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas”*.

Nada se dice si se ha de aplicar el procedimiento específico de la declaración de impacto ambiental (adviértase que la versión final de la Directiva excluyó expresamente la referencia de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, de evaluación de impacto ambiental) o, en su caso, cuáles sean los requisitos mínimos para la “evaluación adecuada”, ni siquiera está claro qué actuaciones están sometidas, pues se habla de planes o proyectos *“que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya individualmente o en combinación con otros planes o proyectos”*. Pese a las dudas interpretativas que suscita esta cuestión, parece obligado sostener que el Plan hidrológico de la cuenca del Ebro debiera contener esa “evaluación” de su incidencia en el Delta del

Ebro, pues no debe olvidarse que su protección, en cuanto condicionada por los caudales ambientales, es responsabilidad del organismo de cuenca, y, por él, de todas las Comunidades Autónomas integradas en la cuenca.

Hemos de mencionar, por último, que la propia Directiva 92/43/CEE, así como el art. 6.4 del R.D. 1997/1995, establecen causas que pueden motivar actuaciones contrarias a los objetivos proteccionistas del lugar, que son de aplicación excepcional, cuando concurren "*razones imperiosas de interés público de primer orden*", fórmula que subraya el carácter absolutamente extraordinario de estas excepciones, si bien pueden incluirse razones de índole social o económica, no admitidas en la Directiva de Aves silvestres. No obstante, cuando el lugar albergue tipos de hábitats o especies prioritarios (como es el caso del Delta), únicamente podrán alegarse consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Si se alegan otras razones, han de ser, de nuevo, "*razones imperiosas de interés público de primer orden*", pero exigirán una consulta previa a la Comisión Europea.

Como puede verse, la dimensión supraterritorial de la gestión del agua, el concepto de cuenca, nos ha servido para sostener la inconstitucionalidad del régimen de fijación de caudales ambientales establecido en la D.A. 10.^a LPHN, pero ello no da pie para creer, a la inversa, que el organismo de cuenca y las Comunidades Autónomas en él integradas puedan ignorar en sus decisiones mayoritarias la protección del Delta o cualesquiera otros valores ambientales. Es evidente que, si el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro no respetase las exigencias de la Directiva Marco del agua (2000/60/CE) o las de Aves silvestres o Hábitats (92/43/CEE), en relación con el Delta del Ebro, el Gobierno de la nación, al aprobar el Plan, podría introducir las correcciones oportunas (con toda la problemática que puede acarrear esta vía, pues existen mecanismos internos para propiciar el acuerdo en el seno del Consejo del Agua) y, en todo caso, la Generalidad o los interesados podrían denunciar ese incumplimiento ante las instancias europeas.

No hace falta señalar la complejidad y el gran reto que suscita la fijación de los caudales ambientales del río Ebro (bien evidentes en este seco verano, con caudales circulantes muy escasos), especialmente los del tramo final, que pueden poner en peligro las condiciones ecológicas singulares del Delta del Ebro. En este sentido, el art. 105 de las determinaciones normativas del PH Ebro, señala, en cuanto a la protección del Delta del

Ebro, lo siguiente: *“dado que la gestión de la cuenca tiene efectos indeseados para el delta, se deberán, en coordinación con el Plan Hidrológico Nacional, arbitrar medidas para una adecuada gestión de los recursos hídricos, reduciendo los efectos de los desequilibrios y tendiendo dichas medidas a garantizar una adecuada evolución de equilibrio y desarrollo”*. Sin embargo, como hemos razonado, la fórmula “coordinadora” contemplada en la reforma de la Ley del Plan Hidrológico Nacional no respeta -en nuestro criterio- el principio de unidad de cuenca y las competencias de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

CONCLUSIONES

Primera

El **modelo de administración del agua** que resulta de nuestra Constitución (arts. 149.1.22.^a CE y 14 TRLAg) se caracteriza por el principio estructural de **unidad de gestión e indivisibilidad de las cuencas hidrográficas**. La gestión de las cuencas hidrográficas supracomunitarias corresponde a las **Confederaciones Hidrográficas**, organismo estatal singular, en cuanto cauce institucional de participación de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, los usuarios e interesados en la gestión del agua. Este es el caso de la cuenca del Ebro.

Segunda

El “modo más directo” que tienen las Comunidades Autónomas de incidir en los intereses afectados por la administración del agua en las cuencas supracomunitarias es mediante su **participación en los órganos de gobierno** de la correspondiente Confederación Hidrográfica. Las actuaciones que puedan llevar a cabo directamente las Comunidades Autónoma no son más que **complemento** de las que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son legítimas en la medida en que **no interfieran** la actuación de esta **ni la perturben**.

Todo ello, sin perjuicio de las imprescindibles **fórmulas de cooperación** que se establezcan entre los Organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales (medio ambiente, espacios naturales, pesca fluvial,

agricultura, sanidad, etc.), que tienen como **límite** material el principio de **unidad en la ordenación y gestión del agua en el ámbito de la cuenca**, principio que garantiza la administración equilibrada de los recursos hídricos para el conjunto de los intereses afectados. La constitucionalidad de este modelo ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional (SSTC 227/88, 161/96, 15/98, 110/98, 118/98, 166/00 y 123/03).

Tercera

Los **caudales ambientales** tienen la consideración de una **limitación previa** a los flujos del sistema de explotación que opera con carácter preferente a los usos previstos, con excepción del abastecimiento de poblaciones (art. 26.1 LPHN y, en parecidos términos el art. 59.7 TRLAg). La determinación de dichos caudales ambientales corresponde a los **organismos de cuenca** (art. 26.1 LPHN) y **“se fijarán en los planes hidrológicos”** (art. 59.7 TRLAg), cuya elaboración es competencia del Consejo del Agua de la cuenca en los que están representadas las Comunidades Autónomas. Dichos caudales, una vez aprobados, deben ser garantizados por el organismo de cuenca y respetados por los distintos aprovechamientos, condicionando, en consecuencia, el sistema de explotación aguas arriba. Ningún reproche de inconstitucionalidad puede hacerse a dichos preceptos.

Cuarta

La reforma del art. 26.1, párrafo final nuevo, de la Ley 10/201, de 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, ha consagrado, en coherencia con el modelo constitucional de administración del agua, el principio general de la **participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales**, a través de los Consejos del Agua de sus respectivas cuencas.

Quinta

La Disposición Adicional Décima de la Ley 10/201, de 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, con la legítima finalidad de proteger los condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro, regula el

Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, que debe establecer los **caudales ambientales** del tramo catalán del río Ebro [apartado 1, letras a), b) y c)] y cuya redacción (apartado 3) y aprobación (apartado 5) atribuye a la Administración General del Estado y a la Generalidad de Cataluña, previo mutuo acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias. Dichos caudales “se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente”.

Sexta

Estos preceptos incurren en un grave reproche de **inconstitucionalidad** por contrarios a lo dispuesto en el **art. 149.1.22.^a CE, en relación con el art. 14 TRLAg**, preceptos que integran el “bloque de constitucionalidad”, tal como han sido interpretados por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 227/88, 243/93, 161/96, 15/98, 110/98, 118/98, 166/00 y 123/03, en cuanto rompen el **principio de unidad de gestión y la indivisibilidad de la cuenca del Ebro** y menoscaban la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la cuenca del Ebro.

Séptima

Este sistema de fijación de los caudales ambientales para el tramo catalán del río Ebro mediante una fórmula de **colaboración bilateral** entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, con exclusión de la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, **no está avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**, pues, de acuerdo con la STC 15/88, Fundamento Jurídico 3, tanto el legislador autonómico, como -ésta es la singularidad del caso objeto de este Dictamen- el legislador estatal, **no pueden menoscabar las competencias del organismo de cuenca**, ni el principio de **unidad e indivisibilidad de la cuenca**, garantía de la administración equilibrada de los recursos hidráulicos del conjunto de la cuenca. Lo que una Comunidad Autónoma no puede hacer unilateralmente (fijar caudales ambientales), con menoscabo de la competencia del organismo de cuenca, no lo puede hacer tampoco el Estado acordándolo con dicha Comunidad Autónoma.

Octava

De acuerdo con lo razonado en el cuerpo de este dictamen, la **inconstitucionalidad** alcanza a los siguientes preceptos:

-**Disposición Adicional Décima, apartado 1, letra a)**, así como a la **letra b)**, siempre que se entienda que la aportación de sedimentos deba hacerse mediante el régimen de caudales (ordinarios o adicionales); y **letra c)**, en la medida que la mejora de la calidad del agua suponga el establecimiento de objetivos de calidad para el tramo catalán del río Ebro; y los **apartados 3 y 5**, en cuanto la redacción y aprobación del PIPDE corresponde a la Administración General del Estado y a la Generalidad de Cataluña, por mutuo acuerdo.

-**Artículo 26.1, párrafo segundo nuevo**, en cuanto a la frase *“sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta”*, por conexión y en cuanto excepciona el principio general de participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales, a través del Consejo del Agua de la cuenca.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.