

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22421 *Pleno. Sentencia 126/2023, de 27 de septiembre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 3839-2022. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Límites a los decretos leyes autonómicos: suficiente justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la modificación, en ejercicio de las competencias autonómicas, del régimen de restitución de cultivos.*

ECLI:ES:TC:2023:126

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3839-2022, promovido por el presidente del Gobierno contra determinados incisos de los apartados primero y segundo del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Ha comparecido y formulado alegaciones el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Con fecha 30 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el abogado del Estado, contra los apartados primero y segundo del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto (publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 200, de 30 de agosto de 2021), en tanto que otorgan una nueva redacción a los arts. 33.1, 33.4, 34.1 y 34.2 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

El fundamento primero y el suplico de la demanda limitan expresamente la impugnación a los siguientes incisos de la nueva redacción de la citada Ley 3/2020: «de aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por el organismo de cuenca, por no estar amparados en un derecho de aprovechamiento de aguas» (art. 33.1); «debe contar con informe o certificado que reciba del organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa» (art. 34.1); y «recibida comunicación del

organismo de cuenca con indicación de las explotaciones que carecen de derecho de agua, en los términos del apartado anterior» (art. 34.2). Junto con ello, la fundamentación de los motivos de impugnación se refiere también como precepto impugnado al art. 33.4 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción.

a) El recurso se interpone tras haberse frustrado el intento de resolver las discrepancias competenciales en relación con la citada norma autonómica en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia iniciadas el 9 de diciembre de 2021 («Boletín Oficial del Estado» núm. 304, de 21 de diciembre de 2021), conforme a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Se adjunta a la demanda certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión celebrada el 24 de mayo de 2022, por el que se solicita del presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad respecto de los apartados siguientes del artículo único del Decreto-ley 5/2021: apartado primero, en cuanto se refiere al inciso «de aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por el organismo de cuenca, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas» que introduce en el art. 33.1 de la Ley 3/2020, de 27 de julio; apartado uno, en cuanto a la redacción dada al art. 33.4 de la Ley 3/2020; apartado dos, en lo que se refiere al art. 34.1 de la Ley 3/2020; y apartado segundo, en lo referente al inciso «recibida comunicación del organismo de cuenca con indicación de las explotaciones que carecen de derecho de agua, en los términos del apartado anterior» que introduce en el art. 34.2 de la Ley 3/2020. También figura la decisión del presidente del Gobierno, de 25 de mayo de 2022, por la que se remite certificación del acuerdo de promover el recurso respecto de los referidos apartados e incisos, a fin de que por conducto de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional se proceda a su debido cumplimiento.

Asimismo se adjunta a la demanda copia del dictamen núm. 651-2022 emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado en su reunión de 12 de mayo de 2022, por el que se informa desfavorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad al considerarse que no concurren fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación.

b) La demanda denuncia tres motivos de inconstitucionalidad, el primero de los cuales consiste en la ausencia y falta de justificación del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE para la validez jurídica de todo decreto-ley.

Tras recordar la doctrina constitucional en esta materia y, en particular, la exigencia de un plus de motivación en el caso de los decretos leyes autonómicos (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9), la demanda señala que el Decreto-ley 5/2021 en modo alguno justifica el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE. Y ello porque su preámbulo se limita a poner de manifiesto la aparición de una situación de hipoxia en el Mar Menor –provocada por el vertido de nitratos en sus aguas como consecuencia de la realización de cultivos utilizando tales materiales– y el debate de convalidación no añade nada nuevo, salvo la reiteración de la situación de hipoxia.

Argumenta a continuación la demanda que, aun cuando estamos ante un problema medioambiental grave, el contenido del decreto-ley no añade nada a la previa regulación efectuada por la Ley 30/2020. La comunidad autónoma era y es la administración competente para adoptar las medidas adecuadas, pues dicha ley (en particular, sus arts. 33 y 34) ya le otorgaba potestades suficientes a tal efecto, a saber, las potestades de vigilar e inspeccionar la actividad agrícola, prohibir o hacer cesar los cultivos, restituir estos y sancionar el incumplimiento de la norma. La modificación parcial de los arts. 33 y 34 de la Ley 30/2020 afecta a meros incisos que puntualizan la regulación que ya establecía la norma en su redacción original y tales modificaciones, si bien buscan «introducir aspectos para la mejora y perfección» de la norma objeto de reforma, «no introducen ni configuran, no obstante, elementos necesarios, en el sentido de imprescindibles, o ni siquiera muy necesarios, decisivos, para luchar contra la

contaminación, en comparación con la normativa ya existente antes de la reforma». También se señala que la situación de contaminación del Mar Menor por vertido de nitratos no era imprevisible ni nueva, lo que asimismo impide entender justificado el recurso extraordinario al instrumento normativo del decreto-ley.

c) En segundo lugar, el recurso denuncia la vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), por considerar que el legislador autonómico «dispone de dicho título competencial del Estado [...] para constreñir y condicionar» la competencia exclusiva de la Región de Murcia sobre la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía [art. 148.1.7 CE y art. 10 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM)].

Como introducción a este motivo de impugnación, la demanda se refiere a la competencia estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y cita la doctrina constitucional sobre el carácter transversal y la necesaria interpretación restrictiva del alcance de dicho título competencial, sin perjuicio de que el mismo pueda afectar a las competencias sectoriales de las comunidades autónomas, limitándolas en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener en materia medioambiental (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3; 5/2016, de 21 de enero, FJ 4, y 53/2017, de 11 de mayo, FJ 3). Señala la demanda que, en una primera aproximación superficial, cabría entender que no existe objeción a que la Región de Murcia, en orden a ejercer su competencia de restitución de cultivos, lo haga a la vista de una decisión firme de la autoridad estatal competente en materia de control del agua, esto es, adoptando su decisión en función de lo que previamente haya decidido el organismo competente en materia de dominio público hidráulico, dado que se trata de una cuenca, como es la del Segura, que transcurre por más de una comunidad autónoma. Nada habría que reprochar al tenor de los preceptos controvertidos por la sola razón de que exijan tener en cuenta una decisión estatal previa que incide de alguna manera en la esfera medioambiental y que por ello produciría unos efectos que trascienden el ámbito del control de la actividad realizada en el dominio público hidráulico.

La demanda considera, sin embargo, que el problema surge del tenor explícito de los preceptos objeto de impugnación. Argumenta que de ellos se infiere que «la atribución de la concesión o la prohibición de los regadíos por parte de la Comunidad Autónoma deviene obligada por razón de la resolución anterior y firme adoptada por el organismo de cuenca, dictada esta en ejercicio de su sola competencia estatal en materia de dominio público hidráulico, pero que se convertiría así en único elemento determinante, desde el punto de vista jurídico, de la ulterior actuación de la Consejería de la Comunidad Autónoma en cuanto al ejercicio –supuestamente constreñido, pues– de sus propias y exclusivas competencias de control de la actividad agrícola, en materia de restitución de cultivos».

Según la demanda, el impugnado art. 33.1 de la Ley, al establecer que la Consejería «exigirá» la restitución de «aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme del organismo de cuenca», vendría a impedir que existan otros modos de iniciar el procedimiento de restitución. Otro tanto se afirma respecto del art. 33.4 de la misma Ley 3/2020, que, al señalar que la Consejería «acordará el inicio» del procedimiento de restitución «cuando el organismo de cuenca comunique [...] la resolución firme en vía administrativa por la que se acuerde el cese o prohibición de regadío», estaría configurando la competencia estatal como único factor posible desencadenante del ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias y exclusivas competencias en materia de vigilancia y, en su caso, de restitución de los cultivos. En otras palabras, el legislador autonómico habría previsto que el ejercicio de una competencia autonómica quede condicionada o constreñida por lo que previamente el Estado haya decidido en el ejercicio de sus competencias propias, por lo que la

actuación de la consejería competente en materia de control de la actividad agrícola no se podría llevar a cabo sin la previa decisión del organismo de cuenca.

Con cita de la STC 53/2017, de 11 de mayo –que considera aplicable al caso «a *sensu contrario* en tanto que no nos hallamos ante una competencia del Estado directamente relativa al medioambiente [...] sino de dominio público hidráulico»–, la demanda sostiene que «la competencia estatal debe ceñirse a su solo ámbito de actuación», de modo que la Comunidad Autónoma no podrá «pretender que el ejercicio de su competencia en materia de agricultura [...] se halle condicionada en su mismo ejercicio hasta tal punto por la del Estado en otro ámbito (dominio público hidráulico, ex art. 149.1.22 de la CE), que esta última determinara tanto en el ámbito sustantivo que integra el contenido material de la competencia asumida, como en el de carácter procedimental, en cuanto a lo que son las formas o medios de iniciación e impulso, [...] la competencia autonómica en materia de vigilancia y control de la actividad agrícola». Competencia esta configurada como exclusiva de la Comunidad Autónoma por el art. 10 EARM, y en ningún caso como una competencia de desarrollo ni de mera ejecución de las decisiones estatales.

A juicio de la demanda, la inconstitucionalidad reside en el hecho de que el legislador autonómico, mediante la técnica de configurar como «necesaria» la intervención previa del organismo de cuenca, configura el ejercicio de la competencia estatal como factor decisivo y único que determina cuál ha de ser el sentido del ejercicio de la competencia autonómica, llegando a una suerte de operación de «sustitución» de la competencia autonómica por la del Estado. En definitiva, la norma autonómica ordena el sentido y el ámbito material sobre los que ha de desplegarse la competencia del Estado, al determinar sus efectos jurídicos, cuestión para la que carece de competencia, pues el legislador autonómico únicamente puede disponer de las competencias propias, pero en modo alguno establecer el cómo o para qué ha de ejercerse la competencia estatal. Para apoyar esta queja, la demanda extracta parte de la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 4, que señaló que la Constitución no consiente que un parlamento autonómico realice afirmaciones competenciales a través de mandatos normativos «no ya solo sobre ámbitos jurídicamente sustraídos a su competencia, sino, con daño mayor para la Constitución, sobre la definición misma de la articulación de unas y otras competencias, función esta reservada en exclusiva a la propia Constitución y, con sujeción a la misma, a los estatutos de autonomía y a las demás normas que componen el bloque de la constitucionalidad».

Se denuncia que los incisos impugnados incurren en «inconstitucionalidad mediata por entrar a regular ámbitos exclusivos de la competencia estatal o impedir la aplicación de normas de carácter básico», y que además lo hacen «mediante el subterfugio de disponer de la competencia estatal», al otorgar a las decisiones adoptadas por el organismo de cuenca unos efectos que el legislador estatal no ha previsto «a fin de obtener o articular así unas consecuencias normativas necesarias al margen del sentido de la norma en sí, con el objetivo de condicionar el ejercicio de las facultades del órgano autonómico [...] traspasando la carga de conformación de la realidad al órgano estatal en una materia que a esta no le compete ordenar». En definitiva, a juicio del abogado del Estado, los preceptos controvertidos vienen de modo subrepticio a «transferir» el ejercicio de la competencia autonómica al organismo de cuenca, o a condicionarla decisivamente en su ejercicio, al prever que la decisión eventualmente adoptada con carácter previo por dicho organismo, en ejercicio de competencias propias y distintas, vincule el sentido que haya de tener la actuación de la Consejería competente en materia de agricultura a la hora de ordenar la restitución de cultivos.

Añade la demanda que los argumentos expuestos resultan de aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora, dado que esta se configura como una potestad accesoria atribuida a quien es titular de la competencia sustantiva en la materia. Se reitera lo señalado con anterioridad: la Comunidad Autónoma no puede disponer de la competencia del Estado para condicionar el ejercicio de su propia competencia sancionadora, aneja a la sustantiva en materia de restitución de cultivos y de vertidos

ilegales, a aquello que el Estado decida o llegue a decidir en ejercicio de las suyas en materia de dominio hidráulico y utilización del agua.

d) En tercer y último lugar, la demanda reprocha a los incisos impugnados la vulneración mediata de la Constitución por invasión del título competencial estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

A juicio del abogado del Estado, del tenor explícito de los arts. 33.1 y 34.1 y 2 de la Ley 3/2020, tras su modificación, se deduce que la constancia de la previa decisión estatal (esto es, la adoptada por el organismo de cuenca) se configura como la única manera de iniciar el procedimiento autonómico de restitución de cultivos, ya que tales preceptos no mencionan otras posibles causas para la eventual incoación del procedimiento destinado a imponer la restitución, a diferencia de lo que prevé con carácter la legislación básica sobre procedimiento administrativo común (arts. 54 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas), que se refiere por ejemplo a la iniciación de oficio por denuncia, por iniciativa de interesados, o por moción de otros órganos o administraciones, además de a la iniciación a solicitud del interesado. Se afirma así que el problema de constitucionalidad radica en que la única manera de iniciar un procedimiento de restitución de cultivos sería que el Estado lo haya impulsado.

Se denuncia también que, con ello, también en el plano formal el legislador autonómico viene a transformar la posición del organismo de cuenca, en tanto que organismo condicionante (y no meramente informante, como establece el art. 25 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), variando así la posición del mismo en el seno de un procedimiento especial de competencia autonómica, y «convirtiéndolo en un organismo previo a la toma de una decisión de inicio a su vez de otro procedimiento (de restitución de cultivos) por un órgano autonómico». Según la demanda, la legislación recurrida convierte una decisión estatal definitiva en una suerte de dictamen vinculante para el órgano autonómico que ejercita competencias exclusivas en un ámbito material distinto. La necesidad de contar en todo caso con el informe o certificado del organismo de cuenca, como exigen los incisos impugnados del art. 34.1 y 2 de la Ley 3/2020, otorga a dicho informe un carácter vinculante, pues este se convierte en la única manera en que puede ejercerse por la consejería su potestad administrativa para la resolución del expediente, lo que convierte al órgano estatal en coautor de la decisión.

2. Por providencia de 30 de junio de 2022 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

3. Por escrito registrado en este tribunal con fecha de 14 de julio de 2022, la letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se personó en el proceso y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones al amparo de lo previsto en el art. 34 LOTC. Mediante diligencia de ordenación de 15 de julio de 2022 la Secretaría de Justicia del Pleno prorrogó en diez días el plazo concedido para formular alegaciones.

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 20 de julio de 2022, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia, en nombre y representación de la citada Cámara, se personó en el proceso y comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de 18 de julio de 2022 por el que esta decide personarse sin formular alegaciones y ofrecer su colaboración a los efectos que sean pertinentes.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 22 de julio de 2022, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Congreso por escrito que tuvo entrada en este tribunal el 13 de septiembre de 2022.

6. Con fecha de 16 de septiembre de 2022 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en el que se interesa la inadmisión por extemporaneidad y, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

a) Como alegación preliminar aduce que, limitando la demanda el objeto de impugnación a la nueva redacción de los arts. 33.1, 34.1 y 34.2 de la Ley 3/2020, y siendo el contenido de estos preceptos necesaria consecuencia de lo previsto en el art. 31.3 de dicha ley –precepto no reformado por el Decreto-ley 5/2021–, el recurso de inconstitucionalidad debe inadmitirse por extemporáneo aplicando el criterio de la STC 83/2020, de 15 de julio. Así, señala que las modificaciones operadas por el Decreto-ley 5/2021 que son objeto de impugnación no introducen nuevas obligaciones del Estado ni tampoco condicionamientos de las competencias autonómicas; de modo que el recurso de inconstitucionalidad, que pivota sobre la apreciación de que la Ley 3/2020 impone «ahora» determinadas obligaciones al Estado, soslayadamente pretendería cuestionar una previsión legal que se encuentra ya fuera de plazo de recurso, formulando una construcción artificiosa de la demanda a fin de hacer revivir una acción de inconstitucionalidad ya caducada. Añade a ello que dicho art. 31 ya fue objeto de consenso en el trámite de convalidación del Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor (en el que tuvo su origen) y, posteriormente, tras la tramitación de este como proyecto de ley, en el momento de la aprobación parlamentaria de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

b) En contestación a las concretas tachas de inconstitucionalidad incluidas en la demanda, la letrada del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia niega, en primer lugar, que el Decreto-ley 5/2021 incumpla las exigencias derivadas del art. 86.1 CE en cuanto al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Tras reseñar la doctrina constitucional relativa a dicha exigencia, transcribe parte de la exposición de motivos del Decreto-ley 5/2021, de la que derivaría que ha quedado plenamente justificada la situación de emergencia natural que motiva y justifica la norma, cuya finalidad radica en revertir cuanto antes el proceso de degradación ambiental y eliminar cuantos impedimentos se presenten como obstáculo a tal directriz. Señala que «en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, dirigidas a promover la eficacia de la Ley 3/2020 en cuanto a depuración técnica, clarificación, agilidad procedimental..., concurren por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad» que exige el art. 86 CE, que se concretarían en este caso en «la necesidad de introducir con inmediatez estas modificaciones, permitiendo una más efectiva aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio».

Según la letrada del Gobierno autonómico, en realidad el recurrente no cuestiona la existencia de la situación de emergencia natural que precisa la agilización y depuración técnica de la norma, ni la grave afectación al medio ambiente, «sino que lo que cuestiona o más propiamente afirma es que la norma “no añade nada” para su prevención y reparación». Sostiene, no obstante, que este extremo depende de una valoración esencialmente política de ordenación de prioridades de actuación vedada al juicio de constitucionalidad, y subraya que el Consejo de Estado, en su dictamen desfavorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, consideró que «no se aprecia vulneración de los artículos 45 y 86 de la Constitución, ni quebrantamiento de los principios de seguridad e interdicción de la arbitrariedad en una regulación que no solo responde a una situación de emergencia natural, sino que además es en esencia idéntica a la vigente con anterioridad».

En conexión con ello, se niega que la norma impugnada atente contra el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, atendiendo a la doctrina constitucional (SSTC 155/2014, de 25 de septiembre, FJ 6, y 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12), al principio de conservación de la ley y a las razones que justifican la aprobación de la norma, explicitadas en su exposición de motivos. En esta se justifica detalladamente la necesidad de proteger el medio ambiente del Mar Menor frente a la crisis ecológica causada principalmente por el exceso de contaminación por nitratos utilizados en los cultivos intensivos de la cuenca, transformada durante décadas a regadío.

c) En segundo lugar, la letrada del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia sostiene que los preceptos impugnados responden a un adecuado ejercicio de las competencias asumidas por la comunidad autónoma de conformidad con los arts. 148 y 149 CE y los arts. 10 y 11 EARM, sin que exista vulneración de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.22 CE.

Con carácter preliminar, señala que la regulación impugnada responde a la obligación de los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente (art. 45 CE), bajo la competencia compartida entre el Estado (al que corresponde la legislación básica sobre protección del medio ambiente ex art. 149.1.23 CE) y las comunidades autónomas (que según este mismo precepto constitucional pueden establecer normas adicionales de protección). La Región de Murcia ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de espacios naturales protegidos y en materia de protección del medio ambiente y normas adicionales de protección (arts. 11.2 y 3 EARM), competencias, entre otras, en cuyo ejercicio se han aprobado las normas objeto de impugnación, ya que la efectividad real de la protección del medio ambiente en el actual contexto de emergencia natural precisa de una depuración de la Ley 3/2020 dirigida a evitar dilaciones en su eficacia. Tras una extensa reseña de la doctrina constitucional atinente a la vocación antropocéntrica y tuitiva del art. 45 CE (por todas, STC 102/1995, de 26 de junio), la letrada del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia se refiere a los límites de la competencia estatal en materia de medio ambiente, recordando que esta habilita al Estado para imponer normas mínimas de protección, que su ejercicio debe dejar márgenes al desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas, y que no permite al Estado retener funciones ejecutivas más que en situaciones excepcionales. De todo ello se concluye que, lejos de entrar en conflicto con la competencia estatal, el Decreto-ley 5/2021 complementaría y reforzaría su vocación protectora, máxime cuando la legislación estatal sobre medio ambiente es una ordenación de mínimos que no impide que las comunidades autónomas establezcan niveles más altos de protección. Los incisos impugnados serían, por lo tanto, conformes con los arts. 45 y 149.1.23 CE.

Efectuadas estas precisiones, la letrada de la comunidad autónoma niega la denunciada vulneración de la competencia exclusiva del Estado para la legislación, ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 CE). Según argumenta, los incisos impugnados se adecúan a los principios de cooperación, complementariedad y no interferencia entre las competencias estatales y las competencias de las comunidades autónomas que inciden en la gestión del agua, siendo en este punto relevantes las competencias exclusivas de la Región de Murcia sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (art. 10.1.6 EARM) y sobre los proyectos, construcción y explotación de regadíos de interés para la comunidad autónoma (art. 10.1.7 EARM).

La representación procesal de la Región de Murcia se refiere en este punto al dictamen del Consejo de Estado, desfavorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, en el que se indicó que el ordenamiento español diseña un sistema de colaboración entre los organismos de cuenca y las comunidades autónomas y entes locales en cuyos territorios discurren las aguas que integran la respectiva confederación hidrográfica. Como señaló el Consejo de Estado, los arts. 23.1, 23.2 y 24 a) del texto refundido de la Ley de aguas atribuyen en exclusiva al organismo de cuenca el otorgamiento, denegación, cese o prohibición de la actividad relacionada con el dominio público hidráulico, por lo que la exigencia de verificar si existe o no un derecho de

aprovechamiento de aguas para el regadío de los terrenos cuya restitución se pretende es una previsión que atiende plenamente a los principios de seguridad jurídica, cooperación y colaboración entre administraciones públicas, así como a lo previsto en el art. 25.4 del texto refundido de la Ley de aguas.

Por lo tanto, las competencias del organismo de cuenca no impiden que la administración regional pueda exigir también actuaciones de reposición de los regadíos ilegales (restitución que ya se establecía en la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor). Más aún, no es que no nos encontremos ante una invasión de competencias estatales, ni ante una constricción de la competencia autonómica en materia de agricultura condicionada en su ejercicio por la del Estado, sino que se somete el ejercicio de la competencia al pleno respeto del orden constitucional de distribución de competencias. Así, los incisos impugnados se limitan a exigir la comprobación de que concurre el supuesto de hecho determinante de la restitución de cultivos, pero las obligaciones del organismo de cuenca devienen de la normativa estatal y de la competencia exclusiva del Estado sobre el otorgamiento o extinción de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico.

d) Finalmente, y por las razones que acaban de expresarse, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia niega también que los incisos impugnados vulneren el art. 149.1.18 CE, señalando que esta queja se basa en una interpretación de la norma, en cuanto a la forma de iniciación del procedimiento autonómico de restitución de cultivos, que resulta desviada y contraria a los principios de seguridad jurídica, cooperación y colaboración. No existiría una contradicción verdadera entre los incisos impugnados y la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, sin perjuicio de que, si así fuera, la misma podría ser salvada mediante el mecanismo de la interpretación conforme.

7. Mediante diligencia de ordenación de 6 de julio de 2023 se acordó recabar del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia la remisión del expediente de elaboración del Decreto-ley 5/2021 impugnado, en un plazo que no excediese de diez días, al amparo de lo previsto en el art. 88 LOTC. Dicho trámite fue cumplimentado por la representación procesal del gobierno autonómico el 14 de julio de 2023.

8. Mediante diligencia de ordenación de 18 de julio de 2023 se tuvo por recibido el expediente remitido por la letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 LOTC, se dio traslado del mismo a las partes para que en el plazo común de diez días alegasen lo que estimasen conveniente. Por escrito de 28 de julio de 2023, el abogado del Estado manifestó que no iba a formular alegaciones.

9. Por providencia de 26 de septiembre de 2023 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno tiene por objeto los apartados primero y segundo del artículo único del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, del Gobierno de la Región de Murcia, en tanto que otorgan una nueva redacción a los arts. 33.1 y 4, por una parte, y 34.1 y 2, de otro lado, de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

a) Como se ha detallado en los antecedentes, el suplico de la demanda refiere la impugnación únicamente a la nueva redacción de los arts. 33.1, 34.1 y 34.2 de la

Ley 3/2020; impugnación que en el cuerpo de la demanda se acota exclusivamente a los incisos resaltados en cursiva a continuación:

«Artículo 33. *Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica.*

1. Sin perjuicio de las competencias que corresponden al organismo de cuenca, con la finalidad de reducir la contaminación causada por los nutrientes de origen agrario y su afección a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos exigirá la restitución a un estado natural, de aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por el organismo de cuenca, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas.

Alternativamente, aquellos regadíos que acrediten la previa existencia de un cultivo de secano, podrán optar por restituir el cultivo a secano. En tal caso, no será necesario obtener la autorización a que se refiere el artículo 28.2, si bien la orden de restauración podrá imponer condiciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este decreto-ley o del programa de actuación aplicable.»

«Artículo 34. *Procedimiento de restitución de cultivos.*

1. Para exigir la restitución a un estado natural (de secano o forestal) de los terrenos afectados, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos debe contar con informe o certificado que reciba del organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, con identificación expresa de polígono, parcela y recinto afectado.

2. El procedimiento de restitución se iniciará de oficio por la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, recibida comunicación del organismo de cuenca con indicación de las explotaciones que carecen de derecho de agua, en los términos del apartado anterior.»

Adicionalmente, el Tribunal considera que la impugnación alcanza también a la nueva redacción del art. 33.4 de la Ley 3/2020. Para alcanzar esta conclusión resulta determinante el hecho de que este precepto fue también incluido, según ha quedado referido en los antecedentes, en la fase preparatoria de la interposición del recurso de inconstitucionalidad y, especialmente, en el acuerdo adoptado por el presidente del Gobierno a efectos de tal interposición. Por lo demás, aunque el art. 33.4 de la Ley 3/2020, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021, no figura en el suplico de la demanda, sí aparece mencionado expresamente en su fundamentación en términos de los que se desprende con total claridad la voluntad de impugnarlo (en sentido similar, por todas, STC 14/2019, de 31 de enero, FJ 2). Ha de puntualizarse, en todo caso, que las tachas de inconstitucionalidad que se atribuyen a la nueva redacción del art. 33.4 y su fundamentación en la demanda son idénticas a las del resto de incisos impugnados, y que también existe identidad material entre el contenido de estos y el de aquel, como se deriva tanto de la demanda como de las alegaciones del gobierno autonómico. En efecto, el tenor del art. 33.4 de la Ley 3/2020, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021, es el siguiente:

«4. Cuando el organismo de cuenca comunique a la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos la resolución firme en la que se acuerde el cese o prohibición de regadíos no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, esta acordará el inicio del procedimiento de restitución.»

b) El recurso denuncia tres motivos de inconstitucionalidad. El primero y principal se refiere al incumplimiento de las exigencias derivadas del art. 86.1 CE en cuanto a la necesaria existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante para el uso del instrumento normativo del decreto-ley. Los otros

dos reproches de inconstitucionalidad, formulados con carácter subsidiario, son de naturaleza competencial. La demanda sostiene, en síntesis, que los incisos impugnados, al supeditar la actuación autonómica de restitución de cultivos a la previa existencia de una resolución firme en vía administrativa del organismo de cuenca acerca del cese o prohibición de regadíos por carecer de derecho de aprovechamiento de aguas, vulneran, por una parte, la competencia exclusiva del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), ya que el legislador autonómico habría dispuesto de dicho título competencial del Estado para constreñir y condicionar la competencia exclusiva de la Región de Murcia sobre la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 148.1.7 CE). De otro lado, se sostiene que los preceptos e incisos impugnados incurren en vulneración mediata de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), ya que establecerían que el procedimiento autonómico de restitución de cultivos tiene como única forma de iniciación el «impulso» de un órgano estatal y atribuirían a dicho órgano (el organismo de cuenca) una función que materialmente consistiría en la emisión de un dictamen vinculante en el seno del procedimiento autonómico, convirtiendo así a aquel en coautor de decisiones (sobre restitución de cultivos) que solo a la comunidad autónoma corresponde adoptar.

Tal y como ha quedado recogido en los antecedentes, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia interesa con carácter principal la inadmisión del recurso por extemporáneo y, subsidiariamente, su íntegra desestimación por inexistencia de las vulneraciones constitucionales denunciadas. En apoyo de esta última pretensión se invoca la interpretación mantenida por la comisión permanente del Consejo de Estado en su dictamen núm. 651-2022, por el que se informó desfavorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad al considerarse que no concurrían fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación.

2. Sobre la alegada extemporaneidad del recurso.

Antes de abordar los motivos de inconstitucionalidad denunciados en la demanda es necesario examinar el óbice de extemporaneidad alegado por la representación procesal del gobierno autonómico, pues, de concurrir, ello determinaría la inadmisibilidad del recurso, que puede declararse en sentencia (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 1, y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3).

Como con mayor detalle figura en los antecedentes, la letrada de la comunidad autónoma aduce que el recurso de inconstitucionalidad debe considerarse extemporáneo por ser su verdadera finalidad el cuestionar una previsión legal –el art. 31.3 de la Ley autonómica 3/2020– que no ha sido reformada por el Decreto-ley 5/2021 y que, por lo tanto, se encuentra ya fuera de plazo de recurso. Así resultaría, según el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, del hecho de que los preceptos e incisos concretamente impugnados no sean sino necesaria consecuencia de lo previsto en dicho art. 31.3, que no fue impugnado en su momento. El art. 31 de la Ley 3/2020, titulado «Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas», establece en su apartado tercero que «[p]ara exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados, la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos contará con la información que reciba del organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas».

Es cierto que, conforme a nuestra doctrina, un recurso de inconstitucionalidad que se dirija contra preceptos legales que no se impugnaron en plazo, con ocasión de la modificación de otros preceptos legales distintos pero con los que guarda conexión o relación material, debe reputarse extemporáneo. Y ello porque la norma, «en la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada, resulta inatacable directamente por la vía del recurso de inconstitucionalidad, cuando, como es el caso, ya han

transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición» (STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2).

Sin embargo, el recurso que ahora examinamos no se interpone contra el art. 31.3 de la Ley 3/2020 –precepto que, efectivamente, no ha sido modificado por el Decreto-ley 5/2021, ni podría por lo tanto ser objeto de impugnación–, sino única y exclusivamente contra los apartados primero y segundo del artículo único de la citada norma de urgencia, en la medida en que introducen determinadas modificaciones en el art. 33.1 y 4 y en el art. 34.1 y 2 de la Ley 3/2020. Y resulta de la doctrina de este tribunal que el carácter preclusivo del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad no impide impugnar, dentro de plazo, la norma legal que modifique otra anterior no impugnada en su día, incluso si la nueva norma reitera el contenido de la preexistente (SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4, y 214/1994, de 14 de julio, FJ 4). En otras palabras, «la circunstancia de que una ley sea parcialmente modificada por otra ley posterior aprobada precisamente para su reforma, abre, naturalmente, el plazo para que esos preceptos así reformados puedan ser recurridos en la redacción que les ha dado la ley modificadora» (STC 83/2020, FJ 2).

Habiéndose registrado la demanda de inconstitucionalidad contra los apartados e incisos antes mencionados del artículo único del Decreto-ley 5/2021 dentro del plazo de nueve meses aplicable –como es el caso– a los supuestos en que se use el mecanismo de resolución de controversias del art. 33.2 LOTC, y en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, el recurso ha de considerarse admisible.

3. Doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» de los decretos-leyes.

El primer motivo de impugnación se refiere a la inobservancia del presupuesto habilitante de la facultad de legislación de urgencia. Dicha facultad ha sido atribuida al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia por el art. 30.3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM), aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, tras su reforma mediante la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre.

Este tribunal ha señalado que la Constitución no impide que los estatutos de autonomía atribuyan a los Gobiernos autonómicos la potestad normativa excepcional de aprobar decretos-leyes. Ahora bien, junto con ello ha señalado que del principio democrático (art. 1.1 CE) se deriva que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son, como mínimo, los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE), pudiendo el estatuto añadir «cautelos o exclusiones adicionales» con el fin de «preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico» (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2). No lo ha hecho así el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, cuyo art. 30.3 tiene, por lo que ahora importa, una redacción idéntica a la del art. 86.1 CE, en tanto que ambos preceptos limitan expresamente la posibilidad de aprobar decretos-leyes a «caso[s] de extraordinaria y urgente necesidad». Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley 5/2021, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE y a su control por parte de este tribunal, doctrina que puede sintetizarse en los términos siguientes.

a) La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Sin embargo, los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Incumbe a este tribunal «controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes»

(STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3). Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Solo «en supuestos de uso abusivo o arbitrario» podrá este tribunal rechazar la definición que el Gobierno haya hecho de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad (por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

b) Dicho control externo y *ex post* requiere el análisis de dos aspectos: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación del decreto-ley; de otra parte, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (STC 29/1982, citada, FJ 3). Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, este tribunal ha precisado que no es necesario incluir tal definición en el propio real decreto-ley en todo caso, sino que cabe deducirla de una pluralidad de elementos, pues el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4). A estos efectos resultan insuficientes, por ser prácticamente de imposible control constitucional, las fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales (STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4).

En cuanto a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, este tribunal ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Desde esta perspectiva, lo que se exige es que las medidas que se incluyan en el decreto-ley sean, en principio, concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia (STC 70/2016, de 14 de abril, FFJJ 6 y 7).

c) Para enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante en el caso de los decretos-leyes autonómicos, la doctrina constitucional ha considerado necesario ponderar, caso por caso, el contexto en que estos se adoptan, ya que «[a]unque las exigencias mínimas del principio democrático son en esencia idénticas para todos los decretos-leyes [...], la distinta realidad de referencia puede causar que uno u otro de esos requerimientos presenten matices o que, al ser precisados por este tribunal, se le otorgue un mayor o menor alcance» (STC 93/2015, FJ 6). Uno de los elementos específicos a ponderar en este sentido es la competencia autonómica ejercida al efecto, pues «la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia» (STC 93/2015, FJ 5). Otro factor relevante en este ámbito es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica, debido a su carácter unicameral, así como a su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la de las Cortes Generales. Este elemento que «habrá de ser ponderado por este tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico», sin que del mismo se derive la exigencia de una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales (STC 93/2015, FJ 6).

4. Examen de la extraordinaria y urgente necesidad de los apartados e incisos impugnados.

Conforme a la doctrina expuesta, el enjuiciamiento del primer motivo de inconstitucionalidad denunciado en el recurso exige valorar (a) la justificación aportada por el gobierno autonómico acerca de la situación de extraordinaria y urgente necesidad abordada; (b) la conexión de sentido entre dicha situación excepcional y las medidas adoptadas para hacerle frente; y (c) el específico contexto en que se produjo la aprobación de la norma.

a) A la situación de extraordinaria y urgente necesidad que, a juicio del gobierno autonómico, habilitaba para la aprobación del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, alude su exposición de motivos, que la identifica con la situación de emergencia natural padecida por el Mar Menor y con la consiguiente necesidad de «adoptar medidas urgentes y reformas legislativas que permitan eliminar los vertidos de aguas con nutrientes al Mar Menor, dado que son un elemento determinante en la generación de episodios de eutrofización y de la consiguiente hipoxia y anoxia de sus aguas».

Se alude, en concreto, a la situación crítica del estado ecológico del Mar Menor, tras haber sufrido un grave episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021, con el resultado de una mortandad masiva de peces en su cubeta sur. La exposición de motivos cita el informe emitido por el Departamento de Ecología e Hidrología de la Universidad de Murcia el 21 de agosto de 2021, según el cual existe una conexión directa entre las situaciones de hipoxia y la elevada demanda de oxígeno derivada del alto volumen de entrada de aguas y nutrientes de la cuenca vertiente.

Según la exposición de motivos, dicha situación habría puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas adicionales a las previstas en la Ley 3/2020 para, entre otras cuestiones, reducir los plazos de tramitación de los expedientes de restitución de cultivos de las explotaciones que carecieran de derechos de riego.

Esta justificación fue reiterada, en esencia, por el representante del Gobierno de la Región de Murcia en el debate de convalidación del decreto-ley impugnado, que tuvo lugar en la sesión del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia de 13 de septiembre de 2021 («Diario de Sesiones» núm. 74, de 13 de septiembre de 2021, páginas 3329-3332).

La memoria de análisis de impacto normativo elaborada por el gobierno autonómico durante la elaboración del decreto-ley indica, junto con lo anterior, qué situación de urgencia así definida hace preciso «actuar con total inmediatez para dotar de mayor eficacia a la aplicación de determinados artículos de la Ley 3/2020» y descarta expresamente la posibilidad de actuar mediante disposición administrativa de carácter reglamentario «ya que se trata de modificar contenidos regulados por una ley, de manera que se necesita otra norma del mismo rango para modificarlos».

b) El examen de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para subvenir a ella ha de realizarse atendiendo al contenido de los preceptos e incisos impugnados, así como a la estructura y eficacia del decreto-ley en el que se encuadran.

Con la finalidad de hacer frente a la situación de emergencia natural que acaba de ser descrita, el Decreto-ley 5/2021 modifica la Ley 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor, en tres sentidos estrechamente relacionados entre sí y dirigidos a reducir la entrada al Mar Menor de nutrientes procedentes de actividades agrícolas. En primer lugar, se adoptan medidas dirigidas a reducir los plazos de tramitación de los expedientes de restitución de cultivos para las explotaciones que carecieran de derechos de riego. En segundo lugar, se modifica la Ley 3/2020 para agilizar y reducir los tiempos de tramitación de los expedientes sancionadores por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley. En tercer y último lugar, se amplían el ámbito y la intensidad de las restricciones y/o prohibiciones de actividades en el entorno del Mar Menor, ante la extrema gravedad de la situación medioambiental de este.

Los preceptos e incisos impugnados se encuadran en el primer bloque de medidas, esto es, las relativas al procedimiento autonómico de restitución a un estado natural de aquellos regadíos que hubieran sido cesados o prohibidos por resolución firme del organismo de cuenca. Dicha restitución consiste en la devolución de los terrenos al tipo de cultivo previo al del regadío cesado o prohibido, con fines de sostenibilidad ambiental y de control de la contaminación por nutrientes de origen agrario. La regulación del procedimiento de restitución de cultivos contenida en la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020 proviene, en su mayor parte, de su redacción original, aunque con diversas modificaciones operadas por el Decreto-ley 5/2021, entre otras, la previsión de que la restitución podrá serlo, cuando proceda, no solo a un uso forestal, sino también de secano, y la reducción del plazo máximo para dictar y notificar la orden de restitución de seis a tres meses (nueva redacción de los arts. 33.1 y 34.4 de la Ley 3/2020, respectivamente).

En particular, y frente a lo señalado en la demanda, el Tribunal observa que los apartados e incisos impugnados del Decreto-ley 5/2021 han introducido dos innovaciones en el art. 33.1 y 4 y 34.1 y 2 de la citada ley, tal y como se desprende también de la documentación, adjunta a la demanda, relativa a las negociaciones celebradas en el seno de la comisión bilateral Estado-Región de Murcia con carácter previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, la nueva redacción de los arts. 33.1 y 34.1 especifica ahora que la «resolución firme del organismo de cuenca» a que aludía y alude la norma como presupuesto para que la administración autonómica inicie el procedimiento de restitución de cultivos (y a la que se remite la nueva redacción de los arts. 33.4 y 34.2) hace referencia a la firmeza «en vía administrativa» de la resolución estatal por la que se acuerde el cese o prohibición de regadíos no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas. Según se indica en la memoria de análisis de impacto normativo, con esta aclaración se pretendía «facilitar la aplicación de la legislación» preexistente. A ello alude también la propuesta de acuerdo de la Dirección General del Agua del Gobierno de la Región de Murcia, adjuntada a la demanda por el abogado del Estado: se razona allí que la introducción de la precisión de que la firmeza de la resolución estatal se refiere a la «vía administrativa» tuvo su fundamento en una consulta del órgano autonómico competente para la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos sobre la normativa autonómica preexistente, ya que esta se refería a una «resolución firme» pero no precisaba si esa firmeza debía entenderse referida a la vía administrativa o a la judicial.

En segundo lugar, la nueva redacción del art. 34.1 de la Ley 3/2020 especifica los datos que a estos efectos han de constar en el informe o certificado que se reciba del organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, indicando que será precisa la «identificación expresa de polígono, parcela y recinto afectado» para que la administración autonómica pueda empezar el procedimiento de restitución de cultivos. La memoria de análisis de impacto normativo del Decreto-ley 5/2021 indica que la finalidad de esta aclaración es procurar que «los errores sean mínimos en la tramitación, así como que se agilicen al máximo las acciones a desarrollar», mientras que la propuesta de acuerdo remitida en su día por la comunidad autónoma al Estado señalaba que «con la evolución de la aplicación de este procedimiento se ha revelado insuficiente la información remitida por el organismo de cuenca, ya que las tablas hasta ahora enviadas por la CHS [Confederación Hidrográfica del Segura] identificaban los terrenos solo a nivel de polígono y parcela, si bien ante la magnitud de extensión de hectáreas de algunos terrenos, se hace necesario la identificación de los mismos a nivel de recinto, dado que es posible que un sancionado por la CHS goce de derecho de agua para riego pero no para toda la superficie aplicada, por lo que se hace imprescindible una identificación precisa del concreto espacio físico de terreno afectado por la prohibición y ello se consigue a nivel de recinto».

Por lo demás, el Decreto-ley 5/2021, aprobado por el Gobierno de la Región de Murcia el viernes 27 de agosto de 2021, entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» (lunes 30 de agosto de 2021), esto es, el martes 31 de agosto de 2021, según lo previsto en su disposición final única.

c) Para valorar si la situación de urgencia y la conexión de sentido descritas son suficientes para justificar en este caso el uso del decreto-ley en los términos del art. 30.3 EARM es necesario, por último, tener en cuenta el específico contexto en que se aprobaron los apartados e incisos impugnados en este proceso.

En este ámbito cobran especial relevancia la singularidad medioambiental del Mar Menor y el carácter irreversible de los daños al ecosistema –singularmente, a la fauna del entorno– que la adopción del decreto-ley trataba de afrontar, atinentes no a genéricas finalidades de protección medioambiental sino a una concreta situación de degradación de la calidad de las aguas iniciada once días antes de la adopción de la norma y que estaba ocasionando la mortandad masiva de peces en la denominada cubeta sur del Mar Menor.

Asimismo han de tenerse en cuenta los antecedentes normativos del Decreto-ley 5/2021. Esta norma de urgencia forma parte de un *iter* de medidas urgentes de sostenibilidad ambiental que se han ido regulando desde el año 2017 en relación con las actividades que se realizan en el entorno del Mar Menor y, principalmente, con el sector agrario; se trata, en concreto, de la tercera norma adoptada desde entonces en este ámbito a través del vehículo formal del decreto-ley, tras el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, del Gobierno de la Región de Murcia, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor (que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la posterior Ley 1/2018), y el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, del Gobierno de la Región de Murcia, de protección integral del Mar Menor.

Desde la óptica de las exigencias del principio democrático que subyacen a nuestra doctrina sobre los límites a la legislación de urgencia, es también de particular relevancia, en fin, el hecho de que, según se indica en la memoria de análisis de impacto normativo del Decreto-ley 5/2021, al modificar la Ley 3/2020 este haya seguido el criterio de «hacer una intervención mínima, sin modificar los objetivos, fines e instrumentos que están presentes en los distintos artículos de la ley», teniendo la modificación «un enfoque mixto técnico-jurídico» y siendo su objetivo último «dotar de mayor eficacia a la aplicación de determinados artículos de la Ley 3/2020».

d) A la vista de las consideraciones anteriores, concluimos que la aprobación mediante decreto-ley de los preceptos e incisos impugnados es conforme con la exigencia de presupuesto habilitante del art. 30.3 EARM, sin que quepa apreciar tampoco lesión del art. 86.1 CE.

La definición por parte del gobierno autonómico de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el Decreto-ley 5/2021 es explícita y razonada y, conforme al análisis externo que nos corresponde, cabe afirmar que no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una concreta coyuntura medioambiental que exige una rápida respuesta: la situación crítica del estado ecológico del Mar Menor, agravada por un grave episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021.

Por otra parte, existe una evidente conexión de sentido entre las medidas objeto de impugnación, de aplicación inmediata y dirigidas a aclarar determinados extremos de carácter técnico-procedimental de la regulación preexistente, y el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, configurados como una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario.

Por las razones expuestas, el primer motivo de impugnación ha de ser desestimado.

5. Sobre las vulneraciones competenciales denunciadas en el recurso.

Los dos motivos de impugnación restantes, formulados en la demanda con carácter subsidiario, denuncian la vulneración de las competencias del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE) y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Según el razonamiento de la demanda, tales vulneraciones resultarían, en síntesis, del hecho de que la norma autonómica estaría atribuyendo a las decisiones adoptadas por un órgano del Estado –el organismo de cuenca– efectos adicionales a los previstos en la legislación estatal.

Así, el recurso indica, por una parte, que la competencia del art. 149.1.22 CE vendría vulnerada porque los incisos impugnados, al supeditar la actuación autonómica de restitución de cultivos a la previa existencia de una resolución firme en vía administrativa del organismo de cuenca acerca del cese o prohibición de regadíos por carecer de derecho de aprovechamiento de aguas, vendrían a «disponer» de la competencia estatal para «constreñir y condicionar la competencia exclusiva de la Región de Murcia sobre la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 148.1.7 CE)»; en otras palabras, «la norma autonómica ordena el sentido y el ámbito material sobre los que ha de desplegarse la competencia del Estado, al determinar sus efectos jurídicos», pues la resolución firme del organismo de cuenca sería el «único elemento determinante, desde el punto de vista jurídico, de la ulterior actuación de la consejería de la comunidad autónoma». De otro lado, la demanda argumenta que la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) se vería mediatamente vulnerada porque los incisos impugnados establecerían que el procedimiento autonómico de restitución de cultivos tiene como única forma de iniciación el «impulso» de un órgano estatal y atribuirían a dicho órgano (el organismo de cuenca) una función que materialmente consistiría en la emisión de un dictamen vinculante en el seno del procedimiento autonómico, convirtiendo así a aquel en coautor de decisiones (sobre restitución de cultivos) que solo a la comunidad autónoma corresponde adoptar.

Así formulados, estos motivos de impugnación han de ser desestimados, por basarse sobre una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados.

Al aprobar la Ley 3/2020, el legislador murciano configuró como presupuesto de hecho de la actividad administrativa autonómica de restitución de cultivos, cuando se ejercite sobre una explotación de regadío, que dicha explotación carezca de derechos de riego por haber sido estos cesados o prohibidos por resolución firme del organismo de cuenca, al no estar amparados en un derecho de aprovechamiento de aguas. Y vino a establecer también, con determinadas precisiones incorporadas después mediante el Decreto-ley 5/2021, que para que la administración autonómica pueda realizar tal actividad es necesario comprobar la concurrencia del supuesto de hecho a la luz de las decisiones firmes (solo en vía administrativa, no judicial) adoptadas por el organismo de cuenca, ya que este es el único competente para el otorgamiento, la denegación, el cese o la prohibición de cualquier actividad relacionada con el dominio público hidráulico [arts. 17 c) y d), 23.1 y 24 a) del texto refundido de la ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio].

No cabe entender que este régimen jurídico invada competencia estatal alguna, como también puso de manifiesto por unanimidad el dictamen de la comisión permanente del Consejo de Estado núm. 651-2022, previo a la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. Es el propio texto refundido de la Ley de aguas el que, como acaba de indicarse, atribuye a la administración estatal (en concreto, a los organismos de cuenca) la competencia ordinaria para otorgar o extinguir las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que, como la del Segura, excedan del ámbito territorial de una sola comunidad autónoma. Ello no impide que, dentro de su ámbito de competencias, el legislador autonómico pueda configurar a dicha actuación estatal como presupuesto de

hecho de su propia actividad de restitución a su estado natural de aquellos cultivos que, a la luz de lo previamente decidido por el órgano estatal competente, quepa calificar como regadíos ilegales y que, como lógica consecuencia de lo anterior, aluda en su regulación a la necesidad de contar con dicha información como presupuesto previo para el ejercicio de la mencionada actividad de restitución.

En definitiva, la regulación controvertida no afecta a las competencias estatales, sino que se limita a disciplinar la actuación administrativa de la propia comunidad autónoma, sin oponerse al régimen del procedimiento administrativo común recogido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ni imponer tampoco obligación alguna al Estado que no viniese ya comprendida en el deber general de colaboración –en particular, mediante el intercambio de información– que sobre este pesa, al igual que sobre las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico [art. 128.1 y 2 del texto refundido de la ley de aguas en relación con el art. 141.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público].

Estas consideraciones conducen a la desestimación de los dos últimos motivos de impugnación y, con ello, de la integridad del recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.