|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 304/2001 |
| Fecha | de 11 de diciembre de 2001 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo. |
| Núm. de registro | 4108-2001 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 4108-2001 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda levantar la suspensión de la disposición adicional séptima de la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de participación en la gestión del agua en Aragón. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 17 de julio de 2001, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 7 de la Ley 6/2001 de las Cortes de Aragón, de ordenación y Participación en la gestión del agua en Aragón.

2. Mediante providencia de 25 de julio de 2001, la Sección Tercera 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, al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y presentar alegaciones. También se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia del precepto recurrido, oyendo a las partes sobre la acumulación de este recurso con el promovido contra la Ley de las Cortes de Aragón 1/2001, registrado con el número 2636-2001, y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de Aragón.

3. El día 14 de septiembre de 2001, la Letrada de las Cortes de Aragón comparece en el procedimiento y presenta su escrito de alegaciones, solicitando que el Tribunal dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad y manifestando su no oposición sobre la acumulación de este procedimiento con el registrado con el número 2636-2001.

4. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación de su Gobierno, presenta su escrito de alegaciones el día 18 de septiembre de 2001 y solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad así como que no se acuerde la acumulación de procedimientos solicitada por el Abogado del Estado.

5. Mediante providencia de 30 de octubre de 2001, la Sección Tercera, próximo a finalizar el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de precepto impugnado, acordó que se oiga a las partes para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

6. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones el día 12 de noviembre de 2001, solicitando que se mantenga la suspensión del precepto, en razón a la doctrina constitucional recaída en relación con este tipo de incidentes, según la cual, partiendo de la presunción de legitimidad de las normas autonómicas, resulta determinante para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión la ponderación de los intereses públicos o privados en presencia y la evaluación de los perjuicios que se anudarían a una u otra decisión, así como la irreparabilidad de los mismos, citando numerosas resoluciones del Tribunal en tal sentido.

Comienza señalando que el precepto recurrido, que determina que el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuenca que afecten al territorio de Aragón, así como sus modificaciones y revisiones, deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del Instituto del Agua de Aragón, lo que supone un nuevo trámite para la elaboración y puesta en vigor de los Planes a que se refiere, si bien el efecto de esta regulación se limita a los supuestos de modificación o revisión de los antedichos Planes, puesto que el Plan Hidrológico Nacional y los Planes de cuenca que afectan al territorio de Aragón han sido ya aprobados, respectivamente, por Ley 10/2001 y por Real Decreto 1664/1998 y Orden de 13 de agosto de 1999.

Ello no obstante, es evidente, en opinión del Abogado del Estado, que la sujeción al mencionado informe produce una clara perturbación en el ejercicio de las competencias del Estado en esta materia, que tiene una especial trascendencia para el interés general por referirse a la gestión y reparto de un recurso esencial como es el agua.

Estos daños y perjuicios se ponen de manifiesto con la alteración del régimen de coordinación en el ejercicio de competencias relacionadas con la gestión del agua entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la legislación estatal sobre preparación, elaboración y aprobación de los Planes hidrológicos y sus modificaciones contienen previsiones especiales acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en garantía de sus propias competencias. Por tanto, este nuevo trámite, objeto del recurso de inconstitucionalidad, produce una clara perturbación y afectación del procedimiento previsto para la aprobación de dichos Planes, aunque el informe no tenga carácter vinculante, ya que la importancia de la materia puede provocar conflictos o estados de opinión pública que incidan en tal sentido.

El trámite previsto en la norma autonómica produce también un efecto perjudicial en cuanto a la eficacia en el tiempo de las modificaciones o revisiones de los Planes Hidrológicos, pues el cumplimiento del mismo supondrá la interrupción de la tramitación por un plazo de cuatro meses, en el caso del Plan Hidrológico Nacional, y de dos meses, en el caso del Plan Hidrológico de cuenca, lo que tiene especial importancia en consideración a que estas revisiones o modificaciones se llevan a cabo normalmente por situaciones de urgente necesidad.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que los citados Planes han de someterse también, tras el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley de los Cortes de Aragón 1/2001 por Auto 268/2001, de 16 de octubre, a un informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, lo que agrava la perturbación de las competencias estatales, alterando el sistema de coordinación previsto.

Partiendo de la situación descrita, el Abogado del Estado considera que a la misma le resulta de aplicación la doctrina contenida en el ATC 380/1989, que acordó el mantenimiento de la suspensión de la norma autonómica pese a que la Comunidad Autónoma alegó que los bienes e intereses del Estado estaban protegidos por la emisión de un informe vinculante, pues el Auto consideró que tal cambio en el régimen de coordinación de competencias producía una situación de inseguridad jurídica y no garantizaba el correcto ejercicio de las competencias estatales.

En conclusión, el Abogado del Estado considera que se producirían perjuicios relevantes para los intereses generales en caso de que se levantara la suspensión del precepto impugnado, por lo que dicha suspensión debe mantenerse.

7. Con fecha 13 de noviembre de 2001 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre este incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión. En dicho escrito se postula el levantamiento de la suspensión de la Disposición adicional séptima de la Ley 6/2001 con base en los argumentos que se resumen seguidamente.

Comienza su alegato la representación procesal de la Comunidad Autónoma haciendo alusión a la doctrina de este Tribunal relativa a este tipo de incidentes, según la cual debe partirse de la presunción de legitimidad de que gozan las Leyes, de modo que la prórroga de la suspensión derivada del art. 161.2 CE debe sustentarse en argumentos que la justifiquen, ponderando los intereses en presencia, es decir, examinando las situaciones de hecho y los perjuicios derivados de la aplicación de las normas impugnadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones de las partes, citando el ATC 199/2000, que recoge la doctrina contenida en otras resoluciones de esta naturaleza.

Tras ello, señala que la disposición adicional impugnada se limita a prever que los Planes Hidrológicos que afecten a la política de aguas de la Comunidad Autónoma de Aragón deberán someterse a un informe no vinculante del Instituto del Agua de Aragón. Ello no parece que pueda producir perjuicios de imposible o difícil reparación, puesto que el carácter no vinculante del informe no condicionaría ni menoscabaría las competencias del Estado. Sin embargo, el mantenimiento de la suspensión impediría que la Comunidad autónoma expusiera a través de dicho informe los efectos que los Planes ejercerían en la potestad planificadora autonómica en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales, así como en sus políticas de medio ambiente y de ordenación del territorio, produciéndose los consiguientes perjuicios. En definitiva, desde la perspectiva de los intereses en juego, el informe no vinculante impugnado no produce perjuicios al Estado, pero puede ser de utilidad para satisfacer con mayor amplitud la pluralidad de intereses públicos implicados.

El Letrado de la Comunidad Autónoma se refiere, por último, al ATC 268/2001. FJ 2 y 3, de 16 de octubre, considerándolo aplicable a este procedimiento. Dicho Auto acuerda levantar la suspensión de una disposición que guarda notables semejanzas con la ahora recurrida, pues en aquélla se discute el alcance de un informe preceptivo no vinculante, emitido por un órgano de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias de ésta, en relación con los Planes de la Administración del Estado que tengan incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como consecuencia de todo ello, el Letrado de la Comunidad Autónoma solicita del Tribunal que se levante la suspensión de la disposición adicional séptima, objeto de este recurso de inconstitucionalidad.

8. La Letrada de las Cortes de Aragón presenta sus alegaciones acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la disposición recurrida el día 15 de noviembre de 2001.

Manifiesta que, atendiendo a la naturaleza de la norma impugnada, el levantamiento de la suspensión no produciría daño alguno o perjuicios a terceros, puesto que aquélla se limita a introducir un informe no vinculante de un órgano autonómico en relación con la planificación hidrológica, lo que constituye un mecanismo de coordinación y cooperación administrativa en orden a la coherencia entre la competencia estatal y las autonómicas sobre ordenación del territorio y medio ambiente, mecanismo de cooperación que resulta coherente, según la STC 118/1998, con los títulos competenciales en concurrencia, según se ha acreditado también, con cita de otras Sentencias, en el escrito de alegaciones presentado en su día.

Por ello no cabe considerar que de la aplicación de la disposición impugnada puedan derivarse daños o perjuicios a terceros, tal y como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en su ATC 268/2001, por el que se acuerda levantar la suspensión de la vigencia de la Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de diciembre, de Ordenación del Territorio.

Concluye señalando que debe prevalecer la presunción de constitucionalidad del precepto impugnado en tanto se realiza el juicio de constitucionalidad. solicitando por ello el levantamiento de su suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si procede, de acuerdo con lo regulado en el art. 161.2 CE y 77 LOTC, mantener o levantar la suspensión de la vigencia de la Disposición adicional séptima de la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de participación en la gestión del agua en Aragón.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere no sólo la invocación de aquellos perjuicios, sino que "es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995 y 156/1996, entre otros)" (ATC 156/1996, de 11 de junio, FJ 1).

3. La disposición adicional séptima de la Ley 6/2001 dispone lo siguiente:

"1. El Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca que afecten al territorio de Aragón deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del Instituto del Agua de Aragón.

2. El informe a que se hace referencia en el apartado anterior versará sobre la coherencia del contenido de dichos planes con la política del agua de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3. El plazo para la emisión del informe será de cuatro meses en el caso del Plan Hidrológico Nacional y de dos meses en el supuesto de los planes hidrológicos de cuenca. Transcurrido este plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable.

4. Lo indicado en el apartado primero de esta disposición se aplicará también a los supuestos de modificación o revisión de los planes mencionados".

El Abogado del Estado, según hemos expuesto en el antecedente sexto, solicita el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de la disposición reproducida en razón, en primer lugar, al perjuicio que para los intereses generales conectados a la gestión y uso de un bien tan esencial como es el agua supondría la alteración del régimen de coordinación de las competencias de distintas Administraciones que se encuentra establecido en la normativa estatal, puesto que los informes preceptivos regulados en el precepto impugnado resultan ajenos a dicho régimen de coordinación. En segundo lugar, alega que los trámites de informe objeto de discrepancia perjudican la eficacia que debe presidir las modificaciones o revisiones de los Planes Hidrológicos, por la dilación que conllevan los plazos de emisión de tales informes, que son de cuatro meses para el Plan hidrológico Nacional y de dos meses para los Planes de cuenca. El Abogado del Estado puntualiza que, habiéndose aprobado recientemente el Plan Hidrológico Nacional y los Planes de cuenca que afectan a Aragón, el perjuicio se ciñe a sus revisiones y modificaciones, especialmente cuando ello deba realizarse para atender a situaciones de urgente necesidad en las que las dilaciones serían altamente perjudiciales. Considera, además, que esta conclusión no resulta alterada por la doctrina contenida en el ATC 268/2001, toda vez que debe ser aplicada la contenida en el ATC 380/1989.

Para los representantes procesales del Gobierno y de las Cortes de Aragón, la suspensión debe ser levantada, pues el trámite de informe impugnado es manifestación de la necesaria coordinación y cooperación en caso de competencias concurrentes de distintas Administraciones y ningún perjuicio viene anudado a ello, lo que ha sido confirmado para un caso similar por el ATC 268/2001.

Conviene resaltar de partida que la solución al problema del levantamiento de la suspensión no supone en modo alguno una toma de postura anticipada sobre el fondo del recurso, lo que nuestra jurisprudencia constante rechaza.

4. Como hemos expuesto, dos son los tipos de perjuicios que el Abogado del Estado atribuye al precepto recurrido y que se pondrían de manifiesto en caso de que se permitiera su aplicación.

a) El primero de ellos, se refiere a la perturbación que con carácter general se produciría en el régimen de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido en la legislación estatal en materia de aguas en relación con la elaboración y aprobación de los distintos Planes Hidrológicos de competencia estatal y que afectan a competencias autonómicas.

Este alegato no puede prosperar, pues, si bien se aprecia, ello supone pronunciarse sobre la discrepancia de fondo, lo que resulta vedado en este tipo de incidentes en los que sólo podemos atender a los perjuicios reales que se producirían si se aplicara la norma impugnada, pero sin entrar a valorar el fondo del asunto, ya que "este tipo de planteamiento no puede ser admitido en procesos como éste, en que se discuten atribuciones competenciales, pues siempre tendría como consecuencia la necesidad del mantenimiento de la suspensión de las normas autonómicas (ATC 144/1999, FJ 3)" [ATC 2000/2000, de 25 de julio, FJ 4 g), entre otros muchos].

b) El segundo argumento del Abogado del Estado se concreta en los casos de revisión y modificación de los Planes Hidrológicos en supuestos de urgente necesidad, pues los informes objeto de controversia dilatarían el procedimiento perturbando gravemente la eficacia de las medidas a implantar, lo que resultaría confirmado por el ATC 380/1989, que mantuvo la suspensión de la norma autonómica en un supuesto que guarda conexión con el presente.

De antemano debemos rechazar que la doctrina del ATC 380/1989 resulte aplicable a este caso, puesto que dicho Auto se refería a la unificación "en una sola concesión tanto [de] la ocupación del dominio público como [de] la potestad de construcción y explotación de obras e instalaciones", que llevaba a cabo la norma autonómica. Por tanto, en dicho caso se producía una alteración del régimen legal de ocupación de bienes del dominio público marítimo-terrestre, lo que ninguna relación guarda con la cuestión suscitada en el presente procedimiento, donde sólo se discuten las perturbaciones que para la competencia estatal de elaboración y aprobación de Planes Hidrológicos conlleva la emisión de un informe de la Comunidad Autónoma de carácter preceptivo pero no vinculante.

En este caso, debemos partir de la doctrina contenida en nuestro reciente ATC 268/2001. En dicho Auto se declara, de un lado:

"El Abogado del Estado califica de perjuicio irreparable la dilación que, como consecuencia del trámite de informe no vinculante previsto en el precepto impugnado, se produce en los proyectos de planificación del Estado con incidencia territorial. Esta afirmación, prácticamente huérfana de fundamentación en el escrito del Abogado del Estado, no puede compartirse. Y ello porque ni siquiera se puede constatar el perjuicio a que se refiere el Abogado del Estado. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el informe objeto de controversia es preceptivo, pero no vinculante. En consecuencia su eficacia fundamental es de orden procedimental, no condicionando directamente y en cuanto al fondo las decisiones del Estado en sus proyectos sectoriales con incidencia territorial en Aragón" (FJ 2).

Y de otro:

"tampoco en el plano procedimental se puede identificar el perjuicio irreparable a que se refiere el Letrado del Estado, ni siquiera en las hipotéticas situaciones de urgencia a las que sin mayor precisión se refiere el mismo Letrado. El precepto impugnado establece en su apartado 4 que el plazo de emisión del informe será de dos meses, y que, transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable. El plazo máximo de dos meses para la emisión del informe no puede considerarse en sí mismo determinante de una dilación desmesurada de los procedimientos administrativos. Repárese, que, con frecuencia, las normas del Estado prevén esa duración máxima (dos meses) para la participación de las Comunidades Autónomas en proyectos de planificación con incidencia territorial; tal es el caso de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuenca, conforme al art. 100.3 del Reglamento de Administración Publica del Agua y Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988, de 29 de julio), o el caso de la audiencia a las Comunidades Autónomas en la formulación del Plan de Carreteras del Estado, según el art. 18.1.2 del Reglamento General de Carreteras (Real Decreto 181/1994, de 2 de septiembre). Hay que tener en cuenta, por último, que en supuestos de urgencia las leyes prevén la posibilidad de recurrir a procedimientos y actuaciones administrativas que permiten salvar el denunciado peligro de unas hipotéticas dilaciones irreparables en caso de situaciones extraordinarias." (FJ 3).

Es claro que esta doctrina resulta plenamente de aplicación al informe que la Comunidad Autónoma de Aragón debe emitir en el plazo de dos meses en relación con los Planes hidrológicos de cuenca, por lo que procede levantar la suspensión de la vigencia del precepto en lo relativo a estos Planes.

En suma, tampoco en este caso la norma autonómica es susceptible de generar unos perjuicios tan definidos como para prevalecer sobre su presunción de legitimidad, por lo que lo hasta aquí razonado conduce también al levantamiento de la suspensión del precepto en lo relativo al informe autonómico sobre el Plan Hidrológico Nacional, sin que ello suponga pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, como ya se adelantó.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda levantar la suspensión de la disposición adicional séptima de la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de participación en la gestión del agua en Aragón.

Madrid, a once de diciembre de dos mil uno.