

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2719** *Pleno. Sentencia 36/2013, de 14 de febrero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2123-2004. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla La Mancha respecto del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Principios democrático, de seguridad jurídica, y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; competencias sobre aguas: constitucionalidad de la remisión al reglamento de la clasificación de los estados o potenciales de masas de agua, así como de los preceptos legales relativos a los plazos de participación pública en la elaboración de planes hidrológicos, demarcaciones hidrográficas y procedimiento de imputación de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2123-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla La Mancha, representado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 31 de marzo de 2004, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en nombre del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. El precepto se impugna por considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 107, 137, 153 y 156.1 CE.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Considera, en primer lugar, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que las modificaciones normativas impugnadas se contienen en una de las leyes

llamadas «de acompañamiento» a los presupuestos generales del Estado, leyes estas que, en su opinión, siguiendo la doctrina más autorizada, conculcan el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Afirma que la acumulación de preceptos inconexos, sin una razón que los vincule, en el mismo instrumento normativo, hace imposible el conocimiento por el ciudadano de los preceptos que se encuentra obligado a cumplir y, en el presente caso, el art. 129 de la Ley de acompañamiento carece de cualquier justificación que explique su introducción en dicha Ley. Así, en primer lugar, señala que el precepto es plenamente enmarcable en lo que el Tribunal Supremo califica de «Derecho codificado» por cuanto introduce una modificación de gran alcance en el texto refundido de la Ley de aguas. En segundo lugar, indica que tampoco supera el precepto de transposición el menor juicio de conexión con lo que se supone que debe ser el contenido de la Ley de acompañamiento y que no es otro que medidas de contenido financiero estrechamente unidas al plan político que comportan los presupuestos generales.

A mayor abundamiento el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se pregunta si la necesidad jurídica de trasponer la Directiva como consecuencia de la expiración del plazo que la misma preveía puede justificar la transposición en la Ley de acompañamiento y la respuesta, a su juicio, debe ser negativa pues el posible incumplimiento de obligaciones externas del Estado no puede justificar el uso indebido del Derecho interno.

b) En segundo lugar, se afirma que la Ley 62/2003 tampoco satisface las exigencias de legitimidad democrática que cualquier ley debe cumplir, pues su tramitación de una forma paralela a la Ley de presupuestos comporta una reducción de los plazos de examen, discusión y debate de la norma que impide que las Cámaras cumplan correctamente su función constitucional. En este sentido, destaca que la incorporación de una norma comunitaria sobre aguas no ha sido objeto de estudio y debate por las comisiones parlamentarias especializadas, sino sólo por la Comisión de Economía, Comercio y Turismo en el Senado, ya que ni siquiera ha sido debatida en comisión a su paso por el Congreso.

c) En tercer lugar, considera el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que el hecho de que la transposición de la Directiva 2000/60/CE se haya realizado como consecuencia de una enmienda presentada en el Senado ha tenido, a su vez, otro defecto claramente lesivo del procedimiento que debe seguir cualquier tarea de transposición y es impedir que el Consejo de Estado emita el preceptivo dictamen previsto por el art. 21.2 de su Ley Orgánica. El anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social fue objeto de ese preceptivo informe pero no pudo el Consejo de Estado dictaminar la incorporación de la Directiva 2000/60/CE ya que se hará efectiva como consecuencia de una enmienda presentada en el Senado.

d) En cuarto lugar, se considera inconstitucional no identificar formal y expresamente las normas básicas del nuevo régimen legal. Así, afirma el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que puede calificarse de infractora del principio de seguridad jurídica la omisión de la declaración por la legislación estatal de la condición de básica de los preceptos para los que ejerza competencias de esta naturaleza, cuando la misma no se infiere claramente de su propia estructura porque genera una notable incertidumbre en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre la delimitación de su ámbito competencial afectado.

e) En quinto lugar, se afirma que la nueva redacción dada a la regulación del informe municipal en los proyectos de obras hidráulicas de interés general o supramunicipal infringe la autonomía local y las competencias autonómicas sobre régimen local. El art. 122 de la Ley 62/2003 ha añadido un nuevo párrafo al apartado 2 del art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas, según el cual «el informe deberá pronunciarse exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico». Este inciso es, a juicio del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, inconstitucional por atentatorio contra la garantía institucional de la autonomía local y las

competencias que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a esta Comunidad Autónoma sobre urbanismo y régimen local porque:

– el trámite de «informe previo» municipal que contempla el apartado 2 del art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas se inserta en el procedimiento de aprobación del proyecto de la obra pública correspondiente y habilitación para su ejecución y en él no sustituye sólo a la licencia urbanística de obra sino a cualquier intervención municipal previa;

– los proyectos de obras hidráulicas de abastecimiento de aguas a municipios y de estaciones depuradoras de aguas residuales afectan a las competencias hidráulicas de los municipios de que se trate y, en consecuencia, su informe previo habrá de poder versar sobre tales materias y no sólo sobre planificación urbanística;

– las entidades locales afectadas por las obras hidráulicas de interés general y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal incluidas en la planificación hidrológica no son sólo los municipios, sino que pueden serlo otras muchas cuyo ámbito competencial puede ser por completo ajeno al urbanismo; y

– aun cuando se aceptase que la competencia de los entes locales para participar en el procedimiento de aprobación del proyecto de la obra pública y legitimación de su ejecución pueda estar circunscrita a informar sobre aspectos urbanísticos, tampoco sería conforme a la Constitución la dicción según la cual debe pronunciarse exclusivamente «sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico».

f) En sexto lugar, considera el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que la reforma del texto refundido de la Ley de aguas operada por el art. 129 de la Ley 62/2003 ha incurrido en el defecto de técnica legislativa de reproducir redacciones que ya habían sido objeto de examen en la STC 227/1988 y que, por ser inconstitucionales en su interpretación más inmediata o literal, habían provocado un fallo interpretativo en dicha Sentencia. En particular se refiere a los siguientes preceptos:

– el apartado 5 del art. 16 bis del texto refundido de la Ley de aguas, que apodera al Gobierno, por real decreto, para fijar el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será necesariamente coincidente con el de su plan hidrológico, extremo este último que viene impuesto por la propia Directiva 2000/60/CE en su art. 13.1 y confirma el inciso final del nuevo art. 40.3 del texto refundido de la Ley de aguas. Ahora bien, a su juicio, una cosa es que dicha coincidencia de ámbitos sea considerada como básica y, en consecuencia, su trasposición cumpla a la ley estatal de aguas, y otra distinta que su delimitación caso a caso sea atribuida sin excepción a la potestad reglamentaria del Gobierno;

– la nueva redacción dada al art. 41.2 del texto refundido de la Ley de aguas que establece una remisión reglamentaria para regular el procedimiento de aprobación y revisión de los planes hidrológicos de cuenca;

– el inciso «y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta» del apartado 3 del art. 41 del texto refundido de la Ley de aguas, que reproduce otro similar del anterior art. 39.2 de la Ley de aguas de 1985;

– la nueva redacción dada a los contenidos preceptivos de los planes hidrológicos de cuenca en el apartado 1º del art. 42 del texto refundido de la Ley de aguas, y en particular por lo que hace al resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos de su letra g), las letras i) a o'), que reiteran lo antes previsto en las letras f) y siguientes del art. 40 de la Ley de aguas de 1985.

A todos los preceptos enumerados, se añaden otros de nuevo cuño respecto de la Ley antes vigente. Es el caso, en primer lugar, de la previsión contenida en el nuevo art. 92 ter del texto refundido de la Ley de aguas según la cual «reglamentariamente se determinarán las condiciones técnicas definitorias de cada uno de los estados y potenciales (en las masa de aguas), así como los criterios para su clasificación». Para el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la indefinición de la Ley en punto a la condición básica o no de sus nuevos preceptos no facilita interpretar cuál sea

la competencia supuestamente ejercida al habilitar este desarrollo reglamentario. A su juicio, tratándose de la articulación de criterios técnicos en relación con los «objetivos de protección» de las aguas parece lógico entender que estamos ante bases de la protección del medio ambiente al amparo del art. 149.1.23 CE. Supuesto esto, se cuestiona si la remisión hecha por el legislador al reglamento para que haga una regulación cabal de tales criterios encaja en el referido título competencial. Aplicando la doctrina constitucional sentada, entre otras, en la STC 306/2000, concluye que el reglamento a que remita la ley no podrá determinar sin más las condiciones definitorias de cada uno de los estados y potenciales de las masas de las aguas, aunque sea eso justamente lo que afirma la ley, sino tan sólo determinar las condiciones técnicas mínimas para definir los distintos estados y potenciales de las aguas y para clasificar a las masas de agua en cada uno de ellos, sin perjuicio de la eventual elevación de dichas condiciones o requisitos por las Comunidades Autónomas que sean competentes en la materia.

En segundo lugar, cita también la nueva disposición adicional duodécima introducida en el texto refundido de la Ley de aguas por la Ley 62/2003, dedicada a los «plazos para la participación pública». Este precepto viene a trasponer el art. 14 de la Directiva. Señala el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que nos encontramos de nuevo ante un precepto del que no es fácil dirimir qué título competencial del Estado lo ampara. Tratándose de la participación pública en el procedimiento de aprobación o revisión de los planes hidrológicos, esto es, en un procedimiento administrativo, se plantea si tales reglas pretenden constituir bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, o procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) o incluso condiciones básicas de la igualdad de todos en el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos y/o al medio ambiente (art. 149.1.1 en relación con los arts. 23.1 y 45 CE). En cualquier caso, indica, resulta claro que la competencia legislativa ejercida por el Estado no es sobre planes, por ello, la remisión que hace el apartado 3 de la disposición al reglamento para fijar sin matiz ni límite alguno los términos en que se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan, podría haberse hecho sólo respecto de los planes de la competencia de los organismos de cuenca, pero no de los atribuidos a la «administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma» a la que alude el propio apartado 1 del precepto. Con ello, se cuestiona la competencia del Estado para reglamentar el acceso en todo caso más allá del reparto constitucional de competencias en las materias afectadas.

g) En séptimo lugar, se alega la posible inconstitucionalidad de la composición del comité de autoridades competentes. La Ley 62/2003 introduce un nuevo art. 36 bis del texto refundido de la Ley de aguas en el que crea un órgano de cooperación interadministrativa al que denomina comité de autoridades competentes. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no cuestiona su creación, que bien puede ampararse, a su juicio, en el título competencial del art. 149.1.22 CE, sino su composición. La participación se restringe a las Comunidades Autónomas y los entes locales «con competencias sobre la protección y control de las aguas», sin que se indique qué significa «control de las aguas» y teniendo en cuenta, señala, que este órgano ejerce también funciones de cooperación. Así, considera que para no entender infringido por la ley el deber general de colaboración entre las Administraciones públicas implícito en nuestro modelo constitucional de organización del territorio y la autonomía local entendida como derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, la participación en este órgano debe quedar abierta a las Comunidades Autónomas y a los entes locales con competencias en materia de aguas o de protección del medio ambiente y los espacios naturales, la flora y la fauna.

h) En octavo lugar, se considera inconstitucional el mecanismo de imputación de responsabilidad del nuevo art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas. Señala que, según expusiera el propio Gobierno, el fundamento de este precepto está en el art. 23 de la Directiva 2000/600/CE que establece la obligación de tipificar penal o administrativamente aquellas conductas que generen lesiones para el régimen de las aguas. Pues bien, a su juicio, el nuevo art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas,

confundiendo esa obligación de tipificación como mecanismo punitivo con la cuestión de la determinación de responsabilidades de las Administraciones internas ante sanciones impuestas a España por las autoridades comunitarias, ha creado un instrumento jurídico que no sólo no responde a la obligación impuesta por la Directiva sino que resulta inconstitucional. Indica que se está ante un procedimiento sancionador, aunque sea en el seno de relaciones interadministrativas. Materialmente, su finalidad es imputar una actuación ilícita desde el punto de vista comunitario a una administración pública, y muy singularmente a las Comunidades Autónomas, dadas sus competencias en materia de aguas. Se trata, señala, de un mecanismo sancionador *sui generis* ya que la calificación de la conducta vendrá realizada por las instituciones comunitarias. Así, afirma que, puesto que la responsabilidad externa del Estado es única y por tanto su imputación desde el punto de vista del Derecho comunitario se hace al Reino de España, lo que el precepto prevé es una segunda imputación *ad intra* para exigir la responsabilidad a la Administración o Administraciones causantes del incumplimiento. Nos encontramos, insiste, ante un mecanismo de control y este tipo de control, al menos por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, carece de fundamento jurídico, pues las previsiones del art. 153, junto con la del art. 155, ambos de la Constitución, han sido considerados como un enunciado casi cerrado, de modo que ningún control del Estado sobre las Comunidades Autónomas puede establecerse legalmente fuera de esos supuestos y de algunos otros que puedan fijar los propios Estatutos de Autonomía y ciertas leyes orgánicas. Añade que el nuevo art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas hace caso omiso del deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se impone a ambos a la hora de ejecutar el Derecho europeo, y hace caso omiso de los instrumentos existentes para hacer efectivo ese deber, configurando a la Administración del Estado como un aparato meramente de represión de conductas políticas y de recaudación de cantidades que han salido de sus cuentas, con el fin de compensar el déficit que ello le haya generado.

3. Por providencia de la Sección Tercera de 27 de abril de 2004, se acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de mayo de 2004, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones. Por providencia de la Sección Tercera de 11 de mayo de 2004, se acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para formular alegaciones.

5. El Presidente del Senado, mediante escrito recibido el 12 de mayo de 2004, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de mayo de 2004, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de mayo de 2004 interesando la desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación:

a) En primer lugar hace una serie de alegaciones de carácter general sobre los límites al contenido de las leyes de acompañamiento y el principio de seguridad jurídica. En este sentido, señala que el art. 134 CE sólo impone límites a las leyes de presupuestos y, por ello, las denominadas leyes de acompañamiento, en tanto que leyes ordinarias, pueden en principio abarcar cualquier materia, pues el legislador goza de libertad para

determinar el contenido normativo de las leyes que aprueba. Recuerda que, salvo en determinados casos que pueden resultar notoriamente graves, las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al Tribunal Constitucional, pues las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma no constituyen, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a la técnica legislativa de incorporar a textos legales normas «intrusas», ajenas al contenido regulado por aquellos, señala que no es exclusiva de las denominadas «leyes de acompañamiento» y que sólo podría considerarse esta técnica contraria al principio de seguridad jurídica cuando no exista una justificación suficiente para introducirlas en la ley de acompañamiento y supongan un cambio legislativo tan severo que afecten al sistema o subsistema en cuyo seno pretendan desarrollar su eficacia.

b) En segundo lugar alude a la inexistencia de límites al alcance de las enmiendas del Senado. El art. 90.2 CE atribuye una facultad de enmendar expresamente reconocida que no limita el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el proyecto enviado por el Congreso de los Diputados. Razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo pueden aconsejar que las adiciones en forma de enmienda que supongan una innovación importante debieran tramitarse como proyectos de ley, pero recuerda que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de declarar en las SSTC 88/1987 y 194/2000 que ello no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad. Por ello, concluye que cualquier precepto incorporado a la ley de acompañamiento en virtud de una enmienda aceptada en el Senado no es inconstitucional por causa de esta mera circunstancia.

c) En tercer lugar se adentra en la defensa de la constitucionalidad de las alegaciones relativas a las modificaciones al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas. Señala el Abogado del Estado que se trata de alegaciones que se cifan a la adecuación del instrumento de la denominada «ley de acompañamiento» para trasponer a nuestro ordenamiento la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Considera que las modificaciones realizadas por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, son singularizadas en virtud de la citada exigencia de trasposición, pero no suponen ni un cambio sistemático ni total de una ley cabecera de un sector del ordenamiento jurídico como es la regulación de las aguas continentales. En cuanto a la ausencia de dictamen del Consejo de Estado y si este es preceptivo de conformidad con el art. 21.1 de su Ley Orgánica, señala que es una cuestión de legalidad ordinaria ajena al Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado afirma que las dudas que surgen en la demanda de manera inconcreta e imprecisa deben entenderse suficientemente salvadas por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y en especial la STC 227/1988. Aunque se produce una modificación particularizada de diversos artículos de la Ley de aguas, a su juicio la única innovación esencial queda recogida en el primer apartado del art. 129 que establece el concepto de «demarcación hidrográfica» como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas. Sin embargo, señala que la cuestión que se suscita en éste y en otros recursos de inconstitucionalidad es la habilitación al Gobierno para que mediante Real Decreto y oídas las Comunidades Autónomas, fije el ámbito territorial de cada demarcación que será coincidente con el de su plan hidrológico. La habilitación al Gobierno para aprobar reglamentos, si se produce por una necesidad de complementar la Ley, dentro, a su vez, de las competencias estatales, resulta irrelevante a los efectos de constitucionalidad, tanto si se ejerce la habilitación para la aprobación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas como para la aprobación de los planes hidrológicos. En todo lo demás, considera que las modificaciones no aportan innovaciones del nivel que pueda decirse que se ha modificado el modelo diseñado por la vigente legislación de aguas, cambiando el sistema con tanta profundidad, que al haberse realizado por una «ley de acompañamiento», se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, pues los destinatarios de la Ley gozan de suficiente certeza sobre el derecho, en cada caso, aplicable sobre la materia.

En cuanto al apartado 21, señala que la demanda circunscribe sus alegaciones al inciso referido «a la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta», lo que no supone innovación alguna puesto que ya estaba recogido en el apartado 2 del art. 41 sobre elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, lo que debe ser interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 26 de la STC 118/1998.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 122 afirma que la referencia al informe previo, como sucedáneo de un acto de control preventivo municipal, era claramente insuficiente puesto que se hablaba simplemente de órganos urbanísticos competentes y, por ello, la introducción de que será emitido a petición del Ministerio de Medio Ambiente o sus organismos autónomos y que su contenido versará exclusivamente sobre los aspectos urbanísticos no suponen sino una precisión que mejora la delimitación de la competencia municipal de emitir el tantas veces citado informe, del que se hablaba solo indirectamente como requisito de la prerrogativa de imposibilidad de suspensión de la obra hidráulica.

d) En cuarto y último lugar, aborda la constitucionalidad de las alegaciones relativas al art. 129, apartado 37, por el que se introduce un nuevo art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas sobre responsabilidad comunitaria. En este sentido considera que en los supuestos de responsabilidad comunitaria debe equilibrarse el ejercicio de las competencias autonómicas ejecutando el derecho derivado europeo y las atribuciones del Gobierno en virtud del art. 93 CE, de suerte que junto al ejercicio pleno de la autonomía existe responsabilidad por ese ejercicio y, en particular, cuando de este se derivan cargas innecesarias para el Reino de España y en definitiva para los administrados. Recuerda que sobre este principio de responsabilidad en el ejercicio de las competencias autonómicas solo se establecen dos cuestiones que gozan de plena licitud constitucional, como son la audiencia de la Administración interesada en el procedimiento que se establezca al efecto y que la responsabilidad financiera pueda ser solventada a través de la institución de la compensación de las transferencias financieras que esta reciba.

8. Por providencia de 12 de febrero de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por vulnerar los principios democrático y de seguridad jurídica, y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrados en los arts. 1.1 y 9.3 CE, así como los arts. 107, 137, 153 y 156.1 CE.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto rechazando, por los motivos que se resumen en los antecedentes de esta Sentencia, que se vulneren los preceptos constitucionales invocados por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Es preciso señalar con carácter previo que, aunque en el cuerpo del escrito de interposición del recurso se formulan alegaciones en relación con el art. 122 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, el encabezamiento y el suplico del recurso se circunscribe exclusivamente al art. 129; y, lo que es más relevante, también se refiere sólo a dicho precepto el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 24 de marzo de 2004 por el que se decidió interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. Por tanto, habiendo una coincidencia entre el precepto recogido en el acuerdo del Consejo de Gobierno del que trae causa el recurso y el mencionado en el encabezamiento y en el suplico del escrito de interposición, debe concluirse que el objeto del presente recurso se limita al art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (en sentido similar, STC 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 1).

2. Una vez delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, debemos señalar que el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español, la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta Directiva, como recientemente hemos recordado en la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 6, «tiene por objetivo principal la protección y mejora de la calidad y el estado ecológico de las aguas partiendo de la idea de la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados y de la importante incidencia que, en el equilibrio de estas zonas, tiene la propia calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas, estableciendo, por ello, un marco para la protección conjunta de las aguas continentales, de transición, costeras y subterráneas que persigue alcanzar tanto un buen estado de las aguas de cada cuenca hidrográfica como conseguir que las concentraciones de sustancias peligrosas prioritarias en el medio marino sean cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural».

A esos efectos, la Directiva dispone que «los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y... las incluirán en demarcaciones hidrográficas» (art. 3) nacionales o internacionales, entendiéndose por demarcación hidrográfica «la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas» (art. 2) y considerándose esta zona «como principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas» (art. 2), así como de la consecución de los objetivos medioambientales fijados y de la planificación hidrológica.

El art. 129 de la Ley 62/2003, al trasponer esta Directiva 2000/60/CE a nuestro ordenamiento jurídico, introduce en el texto refundido de la Ley de aguas algunas modificaciones de importancia. En primer lugar, amplía el objeto de la propia Ley de aguas, que a la regulación clásica del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149 CE, suma ahora el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación (art. 1.2 del texto refundido de la Ley de aguas).

Por otra parte, la Ley 62/2003 incorpora al texto refundido de la Ley de aguas, junto al concepto clásico de cuenca hidrográfica, la nueva noción de demarcación hidrográfica. Así, el art. 16 bis.1 define como demarcación hidrográfica «la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas». Finalmente, los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.

La demarcación hidrográfica, así entendida, se erige ahora, según establece el art. 16 bis.4 del texto refundido de la Ley de aguas, en «la principal unidad a efectos de gestión de cuencas» constituyendo, en todo caso, el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en la Ley (sin perjuicio del régimen específico del medio marino que pueda establecer el Estado) y también el nuevo ámbito territorial de los planes hidrológicos de cuenca. No obstante, se sigue manteniendo también, como noción central, la noción de cuenca hidrográfica –aunque ahora se reformule siguiendo la definición de la Directiva 2000/60/CE–, que se considera indivisible como unidad de gestión del recurso, que continúa determinando la organización de la Administración hidráulica y que sigue siendo el objeto principal de los planes hidrológicos (que siguen llamándose «planes hidrológicos de cuenca»), aunque se disponga que «el ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la



demarcación hidrográfica correspondiente» (art. 40 del texto refundido de la Ley de aguas).

En este marco general, conviene precisar que aunque son muchos los preceptos del texto refundido de la Ley de aguas modificados por el art. 129 de la Ley 62/2003, el presente recurso no plantea motivos de inconstitucionalidad respecto de cada uno de ellos sino que sus reproches se pueden agrupar en dos grandes bloques. El primero, relativo a cuestiones de técnica legislativa, y el segundo, dirigido en concreto a alguno de los preceptos introducidos en el texto refundido.

3. Considera, en primer lugar, el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que el art. 129 del texto refundido de la Ley de aguas es contrario al art. 9.3 CE, por ir incluido en una ley de «acompañamiento», esto es, en una ley sin objeto predeterminado, cuya publicación formal no implica que las normas que contiene sean conocidas por sus destinatarios sin necesidad de una diligencia extraordinaria. Antes al contrario, la acumulación de preceptos inconexos hace imposible a los ciudadanos, a su juicio, el conocimiento de los preceptos que se encuentran obligados a cumplir.

Esta cuestión ha sido recientemente resuelta por este Tribunal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, en la que concluimos que no cabe apreciar en ello ningún vicio susceptible de afectar a la seguridad jurídica conforme al contenido constitucionalmente garantizado de dicho principio, pues tales leyes de acompañamiento tienen un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el «Diario Oficial de las Cortes Generales», como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el «Boletín Oficial del Estado»» (en el mismo sentido, STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3).

Sostiene también el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que la necesidad jurídica de trasponer una Directiva comunitaria como consecuencia de la expiración del plazo que ella misma preveía no puede justificar la transposición en la ley de «acompañamiento». Esta alegación debe ser también rechazada, pues no existe ningún mandato legal que exija que una Directiva comunitaria deba ser transpuesta a través de un determinado instrumento normativo. La ley de «acompañamiento» es una ley ordinaria y como tal ley ordinaria que emana de las Cortes Generales «puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como «leyes transversales», ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional. En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (STC 136/2011, de 30 de septiembre, FJ 3).

Por último, en relación con la técnica de las leyes de acompañamiento, considera la Comunidad Autónoma recurrente que la Ley 62/2003 infringe el principio democrático pues su tramitación paralela a la ley de presupuestos comporta una reducción de los plazos de examen, discusión y debate de la norma que impide que las Cámaras cumplan correctamente su función constitucional. Señala que esa incorrecta tramitación comporta, además, que el debate carezca del rigor técnico necesario lesionando el principio de especialización parlamentaria. Así, dada la tramitación unitaria de un sinnúmero de materias de naturaleza muy diversa en las leyes de «acompañamiento», es una única comisión en cada Cámara (la de economía y hacienda en el Congreso de los Diputados, y la de economía, comercio y turismo en el Senado) la que, en un solo debate y en escasísimo tiempo, ve cuestiones tan variopintas como la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las ayudas a las víctimas del terrorismo, la reforma de la Ley de la

jurisdicción contencioso-administrativa o la transposición de una Directiva en materia de aguas, por poner algunos ejemplos de las cuestiones recogidas en la Ley 62/2003.

Pues bien, esta queja debe ser igualmente rechazada. Como hemos señalado en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, «el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional» (FJ 5). La inobservancia «de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (FJ 6). No basta, en consecuencia, «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (FJ 10).

En concreto, en relación con el hecho de que el proyecto de ley se tramite en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso, y en la Comisión de Economía, Comercio y Turismo del Senado, y no en la competente por razón de cada materia, en contra de lo señalado en el art. 43 del Reglamento del Congreso de los Diputados y concordante del Senado, hemos señalado en la STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3, «que estamos en presencia de un acto de trámite (la atribución a una comisión del conocimiento de un proyecto de ley) inserto en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando ... esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara ... Pero es que, en segundo lugar, la decisión de atribuir el conocimiento de un proyecto a una u otra comisión es una función de la Mesa del Congreso de los Diputados (arts. 43.1 y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados) o del Senado (arts. 54 y 104.2 del Reglamento del Senado), de manera que, cuando por razón de la materia un proyecto, proposición o asunto pueda corresponder, en principio, a varias comisiones, se encomendará a aquella «que sea de la competencia principal de una comisión» (así se deduce del art. 43.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Se trata, pues, de una decisión de mera oportunidad parlamentaria que, en sí misma, no conlleva merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano».

4. Alega también la Comunidad Autónoma recurrente que el hecho de que la transposición de la Directiva 2000/60/CE se haya realizado como consecuencia de una enmienda presentada en el Senado ha tenido, a su vez, otro efecto claramente lesivo del procedimiento que debe seguir cualquier tarea de transposición, cual es impedir que el Consejo de Estado emita el preceptivo dictamen previsto por el art. 21.2 de su Ley Orgánica. Recuerda que el anteproyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social fue objeto de ese preceptivo dictamen y, sin embargo, no pudo el supremo órgano consultivo dictaminar la incorporación de la Directiva 2000/60/CE, ya que esta incorporación se ha hecho efectiva como consecuencia de la citada enmienda.

A ello debe responderse que ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios, ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado, prevén la necesidad de dictamen de este órgano consultivo en el trámite de enmiendas, por lo que no cabe admitir que se entienda contraria al bloque de constitucionalidad una enmienda que ha previsto la transposición de una Directiva comunitaria sin el citado dictamen siguiendo el procedimiento legislativo legalmente previsto. No hay que olvidar que el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, no del Congreso y del Senado. Su función es la de orientar con rigor la actuación, especialmente normativa, del Gobierno, a la luz del bloque de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico, actuando en la fase previa

de elaboración de una norma. Así, los dictámenes del Consejo de Estado versan sobre los anteproyectos o proyectos inicialmente aprobados por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento y no sobre los proyectos que el Ejecutivo definitivamente aprueba y remite a las Cámaras. Su papel, por tanto, de apoyo a la función legislativa se centra en una fase muy inicial de la correspondiente iniciativa, pero una vez que el proyecto de ley definitivamente se aprueba por el Consejo de Ministros, con la introducción o no de las indicaciones del Consejo de Estado, y es remitido a las Cámaras, al Consejo de Estado no le compete decir nada sobre las posibles enmiendas que se introduzcan en el texto.

5. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha impugna a continuación el art. 129 de la Ley 62/2003 por considerar inconstitucional que este precepto no identifique formal y expresamente las normas básicas del nuevo régimen legal. Alega que el concepto material de bases debe completarse o matizarse con un canon formal en cuanto a la inclusión por regla general de las bases en disposiciones con rango de ley y el deber de su explicitación de tal carácter, todo ello por razones reconducibles a la efectividad del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Señala que, mientras que la Ley 62/2003 lo hace en otras materias, no así en el art. 129, sin que pueda alegarse que la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en relación con la Ley de aguas de 1985, haya clarificado de modo definitivo los títulos competenciales ejercidos en la legislación de aguas del Estado haciendo innecesaria la declaración expresa de cuáles de sus preceptos tienen carácter básico. Esta falta de declaración explícita acerca de qué preceptos tienen la consideración de básicos es calificada por la Comunidad Autónoma recurrente como una inconstitucionalidad por omisión, habida cuenta de que hacerlo constituye un deber del legislador.

A este respecto es indudable que, de nuestra doctrina (STC 149/2012), se deriva directamente que en el cuestionado art. 129 conviven preceptos básicos con otros que no lo son (así, por ejemplo, las redacciones dadas a los arts. 16.5 y 36.2, respectivamente), sin que el legislador hubiera en su momento establecido diferenciación alguna al respecto, pero dicha incorrección técnica del precepto, reprochable por lo demás a la entera legislación de aguas, no es, por sí sola y con la generalidad con la que se ha formulado por la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto.

Así, hemos de tener en cuenta lo que afirmamos en la STC 233/1999, FJ 4 a) cuando señalamos: «De entrada hay que comenzar recordando lo que afirmamos en la STC 133/1997 (fundamento jurídico 6) a propósito de la exigencia del principio de ley formal en la determinación de las bases. Dijimos entonces que de dicho principio “no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes”. Y añadíamos a continuación: «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas.»

Cabe recordar, asimismo, que la propia STC 227/1988, de 29 de noviembre, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, calificó de operación especialmente ardua la determinación del esquema competencial aplicable en materia de aguas, dado que junto a los títulos competenciales específicos en materia de aguas, «los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros» (FJ 13), conclusión que se reitera en el fundamento jurídico 18 de la misma STC 227/1988, recalando la necesidad de examinar caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, la posible concurrencia de otros títulos competenciales, además de los previstos en el art. 149.1.22 CE.

Por tanto, de la ausencia de toda calificación expresa, respecto de los preceptos modificados del texto refundido de la Ley de aguas a los que hace referencia el impugnado art. 129, a lo sumo podría concluirse, como ya hemos hecho en la STC 149/2012, que alguno de aquellos no es básico, debiendo plantearnos entonces si pudiera entenderse dictado al amparo de otros títulos competenciales estatales, señaladamente el art. 149.1.22 CE. Pero que esta hipotética calificación sea o no conforme con la Constitución es cuestión que, en todo caso, sólo puede enjuiciarse en relación con cada uno de los citados preceptos y previa la correspondiente alegación, lo que es evidente que no se ha hecho en el presente proceso. Tampoco, por otra parte, se ha justificado en qué manera la indeterminación del legislador estatal ha alterado, condicionado o limitado las competencias de la Comunidad Autónoma, las cuales, por lo demás, vienen definidas por el bloque de la constitucionalidad y no por el legislador estatal.

En suma, como los recurrentes no cuestionan en este caso la perspectiva material de los preceptos introducidos en el texto refundido de la Ley de aguas por el art. 129 de la Ley 62/2003, sino sólo genéricamente su perspectiva formal, debemos, por las razones antes expuestas, rechazar directamente esta impugnación.

6. De una forma inconcreta e imprecisa el recurso plantea la inconstitucionalidad de determinadas habilitaciones al Gobierno que el art. 129 de la Ley 62/2003 ha introducido en algunos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas. Considera que la reforma operada por el art. 129 de la Ley 62/2003 ha incurrido en el defecto de técnica legislativa de reproducir redacciones que ya habían sido objeto de examen en la STC 227/1988 y que, por ser inconstitucionales en su interpretación más inmediata o literal, habían provocado un fallo interpretativo en dicha Sentencia.

En concreto, las dudas se refieren a los arts. 16 bis apartado 5, 41.2, 41.3 y 42.1 g) letras i) a o) que reproducen lo dispuesto en los arts. 38.2, 39.2 y 40 letras f) y siguientes de la Ley de aguas de 1985. El legislador ha decidido, por tanto, recuperar la redacción original de los preceptos señalados sin que esta opción pueda ser rechazable desde un punto de vista constitucional, pues, según reiterada doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), ya que nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Ciertamente, puede resultar criticable desde un punto de vista de técnica legislativa que el legislador no haya acomodado la regulación de las materias recogidas en los preceptos señalados a la interpretación conforme realizada por este Tribunal en la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Sin embargo, en la medida en que la citada Sentencia no declara inconstitucionales los preceptos de la Ley de aguas de 1985 a los que alude la Comunidad Autónoma recurrente sino que efectúa una interpretación conforme a la Constitución de los mismos, el legislador no tiene obligación de darles una nueva redacción, pues la interpretación conforme lo que conlleva precisamente es la validez de la norma o de los preceptos impugnados.

En todo caso, en la medida en que el legislador resulta vinculado por las Sentencias dictadas por este Tribunal en procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (art. 164.1 CE y art. 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ha de entenderse que el pronunciamiento interpretativo de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, proyecta su eficacia sobre los artículos del texto refundido de la Ley de aguas introducidos por el art. 129 de la Ley 62/2003 y que reproducen preceptos de la Ley de aguas de 1985 (en este sentido, STC 209/2009, de 26 de noviembre, FJ 2).

7. Junto a los preceptos del texto refundido que reproducen lo dispuesto en la Ley de aguas de 1985 y sobre los que se pronunció la STC 227/1988, de 29 de noviembre, conforme hemos señalado en el fundamento jurídico anterior, la Comunidad Autónoma recurrente considera también inconstitucional la habilitación al Gobierno para el desarrollo de determinadas materias recogida en dos artículos de nuevo cuño. Se trata del

apartado 1 del art. 92 ter y de la disposición adicional duodécima del texto refundido de la Ley de aguas.

a) Señala el apartado 1 del art. 92 ter:

«En relación con los objetivos de protección se distinguirán diferentes estados o potenciales en las masas de agua, debiendo diferenciarse al menos entre las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las masas de agua artificiales y muy modificadas. Reglamentariamente se determinarán las condiciones técnicas definitorias de cada uno de los estados y potenciales, así como los criterios para su clasificación.»

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cuestiona si la remisión hecha por el legislador al reglamento encaja en el título competencial «protección del medio ambiente» del art. 149.1.23 CE e indica que le plantea dudas la completa regulación de la materia que parece querer atribuirse a la potestad reglamentaria del Gobierno. Añade que el alcance determinador y definitorio de las condiciones y su referencia a cada uno de los estados potenciales, no deja margen alguno al desarrollo legislativo autonómico en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente. Asimismo, concluye que el reglamento a que remite la Ley no podrá determinar sin más las condiciones definitorias de cada uno de los estados y potenciales de las masas de las aguas, aunque sea eso justamente lo que afirma la Ley, sino tan sólo determinar las condiciones técnicas mínimas para definir los distintos estados y potenciales de las aguas y para clasificar a las masas de agua en cada uno de ellos, sin perjuicio de la elevación de dichas condiciones o requisitos por las Comunidades Autónomas que sean competentes en la materia.

El título V del texto refundido de la Ley de aguas, bajo la rúbrica «La protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas», incluye una serie de disposiciones de diferente alcance y finalidad, casi todas ellas relacionadas con la denominada policía demanial. Como recogimos en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 25, en relación con el mismo título de la Ley de aguas de 1985, «la Ley se limita, en términos generales, a establecer algunas prescripciones de principio, con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar o complementar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias administrativas sobre el dominio público hidráulico. Tales prescripciones encuentran fácil encaje en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que al Estado corresponde dictar ex art. 149.1.23 de la Constitución».

El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 149.1.23 CE «habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 102/1995, FJ 9; 156/1995, de 26 de octubre, FJ 4, y 15/1998, de 22 de enero, FJ 13). Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario» (STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6).

Por tanto, conforme a la doctrina expuesta, no resulta inconstitucional que las bases para determinar las condiciones técnicas definitorias de cada uno de los estados y potenciales en las masas de agua, así como los criterios para su clasificación, se contengan en una disposición reglamentaria. Por otro lado, adelantarnos a declarar inconstitucional el contenido del reglamento si no permite a las Comunidades Autónomas elevar o mejorar las condiciones o requisitos que imponga supone plantear una impugnación preventiva por parte de la Comunidad Autónoma recurrente, vedada por nuestra doctrina, sin que, por otra parte, nada obstaculiza que, si el Gobierno, al dictar la correspondiente norma reglamentaria en virtud de esa remisión, impidiera que las condiciones técnicas mínimas que establezca puedan ser elevadas o mejoradas por la normativa autonómica, pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto al reglamento no supone necesariamente que dicha norma vulnerará las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse, sin más, inconstitucional.

b) Por su parte, la disposición adicional duodécima texto refundido de la Ley de aguas establece:

«Plazos para la Participación Pública.

1. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma publicarán y pondrán a disposición del público, en los plazos que en esta disposición se establecen, los siguientes documentos:

a) Tres años antes de iniciarse el procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con indicación de las fórmulas de consulta que se adoptarán en cada caso.

b) Dos años antes del inicio del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de las aguas.

c) Un año antes de iniciar el procedimiento, los ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca.

2. El organismo de cuenca o administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre los documentos relacionados en el apartado 1 de esta disposición.

3. Previa solicitud y en los términos que se establezca reglamentariamente, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.»

Para la Comunidad Autónoma recurrente la remisión que hace el apartado 3 de la disposición adicional duodécima al reglamento para fijar sin matiz ni límite alguno los términos en que se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan, podría haberse hecho sólo respecto de los planes de competencia de los organismos de cuenca, pero no de los atribuidos a la «administración hidráulica competente de la Comunidad Autónoma» a la que alude el propio apartado 1 del precepto.

La previsión impugnada tiene como destinatarios a las distintas Administraciones públicas encargadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, de la planificación hidrológica. Procede recordar que, conforme a nuestra doctrina en relación con la materia hidrológica, al Estado, además de sus competencias ex art. 149.1.22 CE sobre las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, le corresponde de acuerdo con el art. 149.1.13 CE, la ordenación de la actividad planificadora hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma [STC 227/1988, FJ 20 b)], debiendo recordarse al respecto la relevante significación de la planificación

hidrológica como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones públicas. En este sentido, los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 42 y que tienen carácter vinculante según el art. 40.4, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), que inciden tanto en la actividad de diferentes Administraciones públicas como en la de particulares. Finalmente, no puede obviarse que uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas ha de ser el de conservación y protección del medio ambiente (al respecto art. 14.3 del texto refundido de la Ley de aguas), afirmando el carácter demanial del bien a fin de asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute (STC 227/1988, FJ 11), lo que presenta indudable conexión con las competencias estatales del art. 149.1.23 CE.

En todo caso, el precepto se limita a establecer una previsión relativa a lo que recientemente (STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 8) hemos calificado como participación social en la planificación hidrológica que el Estado puede legítimamente establecer en ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.18 CE, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, participación que «es plenamente acorde con la singular naturaleza de este tipo de planificación y el efecto que ésta produce sobre diversos intereses, así como sobre diferentes materias de competencia de distintas Administraciones públicas».

En consecuencia, la queja formulada, centrada en la carencia de un título competencial estatal para regular esta cuestión con carácter general, no puede prosperar, sin perjuicio de advertir que nada impide, llegado el caso, el planteamiento de un conflicto de competencias en el caso de estimarse que el Gobierno, al dictar la correspondiente norma reglamentaria en virtud de esta remisión, hubiera incurrido en extralimitación competencial.

8. Impugna también la Comunidad Autónoma recurrente la composición del nuevo órgano de cooperación interadministrativa, al que denomina comité de autoridades competentes, introducido en el art. 36 bis del texto refundido de la Ley de aguas, cuyo contenido es el siguiente:

«1. Para garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, se crea en el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el Comité de Autoridades Competentes.

La creación del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica no afectará a la titularidad de las competencias que en las materias relacionadas con la gestión de las aguas correspondan a las distintas Administraciones Públicas, que continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo previsto en cada caso en la normativa que resulte de aplicación.

2. El Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica tendrá como funciones básicas:

a) Favorecer la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones Públicas en el seno de la respectiva demarcación hidrográfica.

b) Impulsar la adopción por las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección de esta Ley.

c) Proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera, conforme a la normativa vigente.

3. El Comité de Autoridades Competentes estará integrado por:

a) Los órganos de la Administración General del Estado con competencias sobre el aprovechamiento, protección y control de las aguas objeto de esta Ley,

con un número de representantes que no supere el de las Comunidades Autónomas.

b) Los órganos de las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta Ley, con un representante por cada Comunidad Autónoma.

c) Los Entes locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta Ley, representados en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes Federaciones Territoriales de Municipios.

4. En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas competentes garantizarán el principio de unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas Administraciones públicas y, en particular, las que corresponden a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo terrestre, portuario y de marina mercante.

Asimismo proporcionarán a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente.»

Con respecto a este precepto considera la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que al restringir la participación de las Comunidades Autónomas y los entes locales a aquéllos que tengan «competencias sobre la protección y control de las aguas», se está utilizando una expresión ciertamente críptica y poco habitual en el lenguaje dedicado hasta ahora a dirimir las competencias en materia de aguas, ya que ni el bloque de constitucionalidad ni el propio texto refundido de la Ley de aguas la utilizan cuando definen las competencias autonómicas. Señala que si por «control de las aguas» se entiende el control del dominio público hidráulico, la competencia en tal caso la tiene atribuida en estas cuencas el organismo de cuenca correspondiente, lo que de suyo excluiría la competencia autonómica y local. Y por lo que se refiere a la «protección de las aguas» afirma que no podemos entender que se refiere a la protección del dominio público hidráulico, porque ello constituye de nuevo una potestad reservada al Estado. Por otro lado, indica que, si tanto el control como la protección se entienden referidos no a las aguas sino a sus aprovechamientos, en tal caso sí hay competencia autonómica, pero ésta se circunscribe a las que discurran exclusivamente por su territorio, lo que de nuevo puede abocar a excluir su competencia en el caso que nos ocupa, que es el de las cuencas intercomunitarias. Asimismo, por lo que se refiere a la representación de los entes locales en el Comité, señala que el hacer depender «de su población dentro de la demarcación» su participación, implica que no se sabe cómo va a determinarse cuando el término municipal sólo esté parcialmente incluido en el territorio de la demarcación. Por otro lado, considera que la mención del inciso final de la letra c) del art. 36 bis.3, según el cual la representación de los entes locales afectados debe hacerse necesariamente «a través de las correspondientes federaciones territoriales de municipios» puede vulnerar la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local al excluir de la participación en el órgano a otros entes locales como las comarcas, a las que se atribuyan competencias hidráulicas, o las entidades metropolitanas que puedan crearse por ley autonómica para la gestión de obras y servicios hidráulicos.

Hemos de partir de que la Ley de aguas dispone la existencia, en el caso de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, de un órgano de cooperación de las Administraciones competentes en materia de protección de las aguas, al que denomina comité de autoridades competentes. El Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, ha regulado la composición, funcionamiento y atribuciones de este comité que tiene por objetivo garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas. Pues bien, en relación con las quejas formuladas respecto de la regulación



del citado comité de autoridades competentes, debemos señalar, en primer lugar, que no es función de este Tribunal disipar las dudas interpretativas que pueda plantear la redacción del art. 36 bis. No obstante, por lo que se refiere a la interpretación de la expresión «competencias sobre la protección y control de las aguas» que plantea la Comunidad Autónoma recurrente, no es ocioso destacar que el art. 36 bis se limita a recoger que deberán estar presentes en los comités de autoridades competentes aquellas Comunidades Autónomas que tienen su territorio, en todo o en parte, dentro del ámbito de la demarcación hidrográfica y lo estarán a través de los órganos correspondientes en materia de protección y control de las aguas.

Por lo que se refiere al reproche relativo a la configuración del comité de autoridades competentes, al no formar parte del mismo otros entes locales como las comarcas o las entidades metropolitanas, y que a juicio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha puede vulnerar la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, debemos recordar que la regulación de los órganos de gestión para las cuencas intercomunitarias es, en todo caso, competencia del Estado.

En relación con el alcance de la competencia autonómica en materia de régimen local, hemos señalado que corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local la regulación mediante Ley del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio. Ahora bien, esta Ley debe ajustarse «a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que... asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas» (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4). Así, la competencia del Estado en materia de régimen local queda limitada al establecimiento de las bases o principios básicos. «La autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; la ya citada 252/2005, FJ 4, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). Por ello, en la STC 32/1981, de 28 de julio, indicamos que aquella garantía «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (FJ 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6).

Lo que se plantea en realidad por la Comunidad Autónoma recurrente es una posible vulneración del principio de autonomía local e indirectamente de la competencia legislativa en materia de régimen local en la medida en que las Comunidades Autónomas en ejercicio de esa competencia pueden crear entes locales con intereses en la materia de aguas –por ejemplo, comarcas o entidades metropolitanas– que sin embargo no tienen prevista su participación en el comité de autoridades competentes.

Esta queja debe ser rechazada. El hecho de que sólo formen parte del comité de autoridades competentes los entes locales representados a través de las federaciones territoriales de municipios no vulnera la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, que podrán crear, conforme a lo dispuesto en el art. 141.3 CE, agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. El comité de autoridades competentes es un órgano específicamente encargado de garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas establecido únicamente para las demarcaciones con cuencas intercomunitarias. Aunque

podiera ser aconsejable que en dicho órgano estuvieran presentes todos los entes locales con intereses en la materia, debe atenderse, como señalamos en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 29, a la propia eficacia y operatividad de los órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas, pues «sin duda, los mecanismos de cooperación y colaboración no se agotan en la creación de órganos colegiados, ... lo cual abunda en el criterio de la necesidad de extremar cautelas, por meras razones de economía y eficacia administrativa, en orden a la institución y puesta en funcionamiento de ese tipo de manifestaciones orgánicas».

El legislador ha optado, en este caso, por restringir la participación en el órgano colegiado a los entes locales representados a través de las federaciones territoriales de municipios, previsiblemente en aras a lograr una mayor efectividad en su actuación, pero, en última instancia, cualquiera que sea el juicio o valoración que ello pueda merecer, con tal determinación no se han vulnerado las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local. Es más, en la medida en que las entidades locales, distintas de los municipios, que pueden crearse por las Comunidades Autónomas son en realidad agrupaciones de municipios –comarcas, entidades metropolitanas– no puede negarse que dichos entes tienen una vía para expresar sus intereses en el citado Comité a través de los correspondientes municipios.

9. Por último, la Comunidad Autónoma recurrente considera inconstitucional el mecanismo de imputación de responsabilidad que establece el art. 121 bis del texto refundido de la Ley de aguas. Dicho precepto dispone lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que le sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba.»

Afirma el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que el nuevo art. 121 bis se enmarca en una línea legislativa que pretende consagrar formalmente la posibilidad de repercutir en las Comunidades Autónomas responsabilidades pecuniarias que pudieran derivarse del incumplimiento de obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Señala que el precepto no se limita a formular el principio de responsabilidad de quien incumple sino que va mucho más allá creando un auténtico control sin cobertura constitucional y regulándolo de manera incompleta. Añade que aunque el precepto no lo diga expresamente, el legislador está pensando en que es la Administración del Estado la que, en cada caso, debe determinar si existe responsabilidad por parte de alguna otra Administración pública y, en su caso, hasta dónde alcanza dicha responsabilidad. A su juicio, no cabe duda de que se está ante un procedimiento sancionador, aunque sea en el seno de relaciones interadministrativas. Insiste en la idea de que el nuevo art. 121 bis introduce un mecanismo de control que no encaja en ninguna de las previsiones de los arts. 153 y 155 CE, porque ninguna de ellas atribuye a la Administración General del Estado el ejercicio de un control. Añade que el art. 121 bis hace caso omiso del deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se impone a ambos a la hora de ejecutar el Derecho europeo, y hace caso omiso de los instrumentos existentes para hacer efectivos ese deber, configurando a la Administración del Estado como un aparato meramente de represión de conductas políticas y de recaudación de cantidades que han salido de sus cuentas, con el fin de compensar el déficit que ello le haya generado.

También este reproche debe ser desestimado. Este Tribunal ha afirmado que, aunque la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimientos del Derecho

de la Unión Europea no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, «tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; o 96/2002, de 25 de abril, FJ 10). De acuerdo con nuestra jurisprudencia, reiterada en la STC 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15, respecto del art. 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que tiene una redacción muy similar al precepto aquí cuestionado, corresponde al Estado, no sólo establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa europea, sino también «los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 8). Con base en esta doctrina se debe desestimar la impugnación del art. 121 bis.

## 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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.