

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares Garcia, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1399/2014 promovido por las Cortes de Aragón contra la disposición adicional decimoquinta, disposición transitoria segunda, disposición derogatoria única, apartado tercero, y disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Han comparecido y formulado alegaciones la Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de marzo de 2014, la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, interpone recurso de

inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimoquinta, disposición transitoria segunda, disposición derogatoria única, apartado tercero, y disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Tras justificar la legitimación de las Cortes de Aragón para interponer el recurso, la Letrada de las Cortes de Aragón argumenta la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley 21/2013 que modifican el Plan Hidrológico Nacional (en adelante, PHN) y otras conexas por cuanto entiende que el procedimiento seguido se ha situado al margen de lo previsto por el legislador de aguas [art. 45.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA)], prescindiendo de los mecanismos establecidos para garantizar la participación autonómica en la planificación hidrológica [informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua previsto en el art. 20.1. a) TRLA], así como, del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón (art.72.3 EAAr.), por lo que habría incurrido en un vicio de inconstitucionalidad ex arts. 2, 9.3, 24.1, 137, 149.1.22 CE y arts. 19, 71.8, 17, 21, 22, 23, 72 y 75.3 EAAr.

a) Destaca, en primer lugar el origen parlamentario de las disposiciones impugnadas que incorporan los resultados de un previo grupo de trabajo constituido por representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, en el que, además, se integraron, entre otros, el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. La demanda sostiene que existe una reserva de procedimiento para la aprobación del PHN consistente en que al Gobierno corresponde la iniciativa y al Parlamento la aprobación final, conforme a lo dispuesto en el art. 45.2 TRLA, procedimiento que permitiría la intervención tanto del Consejo Nacional del Agua como de las Comunidades Autónomas. Un segundo motivo de inconstitucionalidad es la omisión del informe del Consejo Nacional del Agua lo que sería incompatible con la exigencia constitucional de un modelo participativo en la planificación hidrológica, participación que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, viene exigida además por el art. 72.3 EAAr., cuya constitucionalidad ya fue declarada en la STC 110/2011. Rechaza, por otra parte, que pudiera aplicarse el argumento de que las disposiciones contenidas en la Ley 21/2013 desplazan al TRLA, al tratarse de una ley específica y posterior a dicho TRLA, pues este criterio no sería aplicable al TRLA en tanto que cúspide del ordenamiento en esta materia. El tercer motivo vendría dado por la omisión del informe

preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón dispuesto en el art. 72.3 EAr. que ha de emitirse en relación con cualquier propuesta de transferencia u obra hidráulica que afecte a su territorio. Dicho informe, en cuanto que manifestación del deber de colaboración y cooperación, no puede quedar a la discrecionalidad del legislador estatal por la evidente afectación de esta materia a otras de competencia autonómica. Tampoco es impedimento para la aplicación de esta técnica el hecho de que la planificación hidrológica se apruebe mediante ley, en la medida en que la emisión del informe se configura como una garantía procedimental establecida en una norma que se integra en el bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, la Letrada de las Cortes de Aragón concluye que habiéndose producido el supuesto de hecho previsto en el art. 72.3 EAr., esto es, una transferencia de aguas que afecta a su territorio sin que la Comunidad Autónoma haya sido requerida para la emisión de informe previo a su aprobación mediante las disposiciones incorporadas a tal efecto en la Ley 21/2013 (Disposición adicional decimoquinta; disposición transitoria segunda; disposición derogatoria única, apartado tercero; disposiciones finales segunda, tercera y quinta), las mismas resultan inconstitucionales en aplicación de la doctrina contenida en las SSTC 35/1984, de 15 de marzo y 137/2003, de 3 de julio.

b) Sostiene la representación procesal de las Cortes de Aragón la inconstitucionalidad de la disposición final cuarta de la Ley 21/2013, que da nueva redacción al art. 72 TRLA, relativo al contrato de cesión de derechos al uso privativo de aguas que implique la utilización de infraestructuras que conecten territorios de distintos planes hidrológicos de cuenca. Tal inconstitucionalidad derivaría de la supresión de la exigencia de que el uso de tales infraestructuras solamente sería posible si lo preveían el PHN o a las leyes singulares reguladoras de cada trasvase. Con la nueva redacción bastará la autorización de la Dirección General del Agua, toda vez que la autorización de cesión de derechos conlleva la del uso de las infraestructuras de interconexión, obviando que se trata de decisiones reservadas a la planificación hidrológica de alcance general y deslegalizando una materia en la que existe una reserva expresa establecida por el art. 45.1.c) TRLA. El margen del legislador estatal aparece constitucionalmente limitado tanto por los principios constitucionales que conciernen a la ordenación y gestión de los recursos hídricos, entre ellos, el de unidad de cuenca y el de preeminencia de la planificación hidrológica, como por el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE). Esta vulneración del principio de planificación hidrológica lleva aparejada la consiguiente exclusión de la participación autonómica en un ámbito de tanta relevancia como es el de las transferencias hidráulicas, por lo que ha de entenderse asimismo

vulnerado el art. 72.2 EAAR.. Igualmente se entienden vulnerados los límites constitucionales de protección del demanio hidráulico por cuanto se estaría reduciendo la necesaria tutela administrativa que ha de existir sobre este tipo de bienes por debajo de los límites constitucionalmente admisibles pues “la consideración de los contratos de cesión como un mecanismo de reasignación o redistribución de aprovechamientos hidráulicos previamente concedidos parece que quiebra en el caso de las aguas trasvasadas” en la medida en que con esta regulación se prescinde de garantías relativas a las condiciones ambientales y técnicas, el volumen a trasvasar o el destino de las aguas trasvasadas.

c) Considera, por último, la Letrada de las Cortes de Aragón que la disposición final quinta de la Ley 21/2013 implica una modificación significativa en el régimen de las transferencias al incorporar una limitación previa de la disponibilidad del agua en la demarcación cedente a través de la determinación, mediante Real Decreto, de un volumen máximo de desembalse para las necesidades propias de la demarcación cedente. Las operaciones de desembalse para satisfacer los requerimientos propios de la cuenca cedente que hasta el momento residían en la Comisión de Desembalse y la Presidencia de los organismos de cuenca pasan a limitarse mediante la previa fijación de unos límites máximos anuales, lo que se estima contrario al régimen de participación en la gestión del agua que impone el principio de constitucional de cooperación así como al principio de prioridad de la cuenca cedente.

En cuanto lo primero, tras destacar la naturaleza participativa de los órganos de gestión de las Confederaciones Hidrográficas, entre los que se encuentran las Comisiones de Desembalse, señala que la voluntad inequívoca de participar en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón, además de expresa mención en sede estatutaria (art. 72.2 EAAR.), ha encontrado reflejo en la labor del legislador aragonés, con cita al respecto de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón. Por ello, considera que la previsión cuestionada contradice la posibilidad de articular en el seno de las Confederaciones Hidrográficas una actuación cooperadora en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas las Comisiones de Desembalse.

Por otra parte, se alega la vulneración del principio de prioridad de la cuenca cedente y de la reserva de ley en materia de transferencias hidráulicas puesto que la determinación por una norma reglamentaria de un límite máximo anual que condiciona las operaciones de

desembalse en la demarcación cedente para satisfacer sus requerimientos propios, además de contradecir el principio de prioridad de la cuenca cedente, vulnera la reserva material del PHN ex art. 45.1.c) TRLA, en tanto que las condiciones de las transferencias, integran "en todo caso" su contenido necesario. La regulación de las transferencias reservada al PHN no se refiere únicamente a una mera autorización de un volumen, sino que ha de integrar las condiciones ambientales, técnicas, el destino de las aguas trasvasadas y la organización, gestión, ejecución, explotación y régimen económico financiero de las mismas.

2. Mediante providencia de 8 de abril de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por las Cortes de Aragón y, en su representación y defensa, por la Letrada de la Cámara, contra la disposición adicional decimoquinta, disposición transitoria segunda, disposición derogatoria única, apartado tercero, y disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. Por escrito registrado el 15 de abril de 2014, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 22 de abril de 2014.

4. Mediante escrito registrado con fecha 23 de abril de 2014, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado el día 24 de abril de 2014 la Letrada de las Cortes Generales se personó en el proceso en nombre del Congreso de los Diputados y formuló las alegaciones que se resumen a continuación.

Comienza señalando que el carácter normativo de la planificación hidrológica fue una de las novedades de la Ley de Aguas pero debe distinguirse entre la ley aprobatoria del PHN y el contenido de éste como conjunto de medidas, idea que expresa el art. 45 TRLA. Así, más que de una reserva de ley en el sentido al que se refiere el demandante se trataría de una reserva de contenido, que es la que luego determina la consiguiente reserva de ley. En consecuencia la forma de aprobación del Plan como ley es, simplemente, la exteriorización de dicha aprobación y puede realizarse mediante cualquier Ley, sin que pueda exigirse que haya de realizarse necesariamente a través de una tramitación individualizada de reforma de su propia Ley nominal. Cita, en apoyo de esta tesis, la doctrina de la STC 132/2013. Señala además que esta reserva legal deriva del principio de congelación de rango, es decir, se trata de una reserva creada por la propia Ley, que puede ser cancelada por un acto legislativo de contrario. Concluye, por tanto, que la reserva que realiza el TRLA a una Ley que apruebe el PHN, no es reserva constitucional de ley, sino una habilitación, revocable por otra ley, de una serie de materias que se consideran incluidas en el Plan, en un sentido material de reserva a la ley como concepto general, no a una ley en concreto ni tampoco a una especialidad procedimental.

Relacionado con lo anterior la Letrada de las Cortes Generales tampoco comparte las alegaciones relativas a la reserva de procedimiento (como reserva de la iniciativa legislativa al Gobierno ex art. 45.2 TRLA) y la comparación con el procedimiento presupuestario pues, a diferencia de éste, no existe una previsión constitucional respecto al procedimiento de elaboración y de aprobación del PHN. Considerar lo contrario equivaldría a ampliar los límites del derecho de enmienda de los parlamentarios más allá de lo marcado por la CE y la doctrina del Tribunal Constitucional. Es claro, a su juicio, que ha habido un legítimo ejercicio del derecho de enmienda, existiendo la mínima conexión que exige la doctrina constitucional, al modificarse una ley ambiental en otra de esa misma naturaleza, sin que, por otra parte, nada impida que el TRLA pueda ser reformado por el legislador ordinario. Con las normas impugnadas se respondía también a una necesidad legislativa, la necesidad de reformar mediante una norma con rango de ley el régimen jurídico del Trasvase Tajo-Segura, debido a que el vigente umbral de aguas excedentarias del sistema de la cabecera del Tajo (240 hm³) lo estableció, en aplicación de la Disposición Adicional 9ª de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura, una norma de rango reglamentario, el artículo 23 de la normativa del Plan hidrológico del Tajo, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, lo que no se ajustaba a la Disposición Adicional Tercera LPHN, que elevó a rango de ley dicho umbral. Por

otra parte, destaca que, aunque las reformas se introdujeron mediante enmiendas parlamentarias recogidas, en lo fundamental, el acuerdo del grupo de trabajo del Memorandum del Traspase del Tajo-Segura.

Alude a la doctrina constitucional relativa a la necesidad de utilizar técnicas de cooperación en supuestos de concurrencia competencial para concluir que la técnica del grupo de trabajo “al que se refiere las enmiendas en su justificación, aunque no es la habitual seguida en otras ocasiones, reúne no obstante los rasgos esenciales en los que el Tribunal ha apoyado la constitucionalidad de estas fórmulas, pues se está ante un mecanismo de acomodación o integración entre los distintos sujetos competentes, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al Estado por su competencia exclusiva en la materia, o de que esta resulte o no satisfactoria para las Comunidades”.

Con respecto a la vulneración del trámite de informe preceptivo previsto en el art. 72.3 EAAr., señala que ha de ser analizada la finalidad de dicho informe puesto que el sentido global del precepto permite interpretar que se refiere a las propuestas prelegislativas o ejecutivas cuyo autor sea el Gobierno. Por tanto, “bajo dicho entendimiento, no se podría concluir que una propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a Aragón derivada de una enmienda parlamentaria esté sujeta al informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, pues es claro que su autor no es el Gobierno”. Tales informes se configuran “como mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales y responden al principio de cooperación y colaboración entre ellas y el Estado (como Gobierno, se entiende) por el hecho de que comparten competencias”. Es claro, según la Letrada del Congreso que, la finalidad en la que la doctrina constitucional justifica la constitucionalidad de tales informes y, en concreto, la del informe al que se refiere el artículo 72.3 EAAr., en la Sentencia 110/2011, no se da respecto a las Cortes Generales, las cuales no comparten competencia de ningún tipo (ni legislativa ni ejecutiva) con las Comunidades Autónomas, de manera que “la emisión de tales informes debe entenderse referida solo a la esfera de decisiones de naturaleza ejecutiva o prelegislativa, no a las legislativas strictu sensu”. Así, el procedimiento parlamentario, una vez que se inicia, no puede quedar condicionado o supeditado a la solicitud de informes a las Comunidades Autónomas, ya que ello sería incompatible con la autonomía de la Cámara, pues lo contrario implicaría que los Estatutos de Autonomía pueden incluir normas que afecten a la regulación del procedimiento legislativo estatal y que no han sido adoptadas por la mayoría absoluta de las propias Cámaras en ejercicio de su autonomía normativa.

En cuanto al alegado carácter preceptivo del informe del Consejo Nacional del Agua, se remite a la doctrina de las SSTC 237/2012 y 67/2013, según las cuales dicho informe no se ampara en el art. 131 CE, siendo una creación del legislador estatal y debe ser emitido en un momento temporal prelegislativo, como se deduce del art. 20 TRLA, sin que puedan establecerse paralelismos con la omisión de la solicitud de informe o audiencia de la Comunidad Autónoma de Canarias previstos en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía. Por tanto, según la doctrina de la STC 51/2013, el TRLA no es una norma integrante del bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, no puede tener efecto alguno sobre el procedimiento parlamentario legislativo.

6. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, fueron registradas en este Tribunal el día 20 de mayo de 2014.

Tras transcribir las disposiciones impugnadas en el proceso alude a las razones de la reforma introducida, en el sentido de que la misma refleja los acuerdos políticos alcanzados entre el Estado y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Valencia y Murcia, si bien en la gestación de dichos acuerdos participaron representantes de los sectores afectados, entre ellos, el Sindicato central de regantes del Acueducto Tajo- Segura. Por ello, la justificación de las enmiendas no es otra que incorporar los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo del memorando de entendimiento Tajo-Segura. Señala el Abogado del Estado que desde el año 2005 se había estado trabajando en la nueva redacción del plan hidrológico del Tajo, que finalmente se ha materializado mediante el Real Decreto 270/2014, de 11 de abril. Revisión que debía actualizar la regulación del trasvase, teniendo en cuenta que, conforme a la Directiva Marco del Agua, no se trata de contenidos propios de un plan hidrológico de demarcación y requieren norma de rango legal. Por ello, y una vez que el nuevo plan hidrológico del Tajo había sido sometido a consulta pública, los mismos contenidos se llevaron a otra norma con rango de ley, rango necesario y suficiente para hacer efectivas las actualizaciones. Así, los preceptos introducidos son parcialmente copia de los ajustados tras la consulta del plan hidrológico del Tajo, tanto en lo que se refiere a la elevación del umbral de no trasvase desde 240 a 400 hm³ (que replica el art. 26.2 del plan del Tajo), como en lo que se refiere a la regla de explotación (art. 26.3), como el diseño del mecanismo transitorio de elevación del umbral (disposición transitoria).

Señala seguidamente que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón no se ve afectado por el trasvase Tajo-Segura, dado que su participación en la cuenca hidrográfica del Tajo es mínima, de manera que no existe un punto de conexión relevante.

Entrando ya en el examen de los concretos motivos de impugnación señala que “en la demanda, se enmarcan todos los motivos en las vulneraciones de los arts. 2, 9.3, 45.2, 24, 137 y 149.1.22 CE y en las normas estatutarias contenidas en los arts. 19; 71.8, 17, 21, 22 y 23; 72 y art. 75.3 EAAr., la alegación de dichas vulneraciones es de carácter genérico sin desarrollar en los distintos apartados de la demanda por lo que es necesario deducir y clarificar cuáles son los motivos de impugnación reales alegados y las disposiciones a las que afecta”. De acuerdo con ello diferencia distintos bloques impugnatorios y distintos motivos.

El primero sería lo que la demanda denomina modificaciones del PHN y otras conexas que afectaría a las disposiciones transitoria segunda, derogatoria única, apartado tercero, y finales segunda, tercera, cuarta y quinta, a las que se formulan tachas formales concretadas en: la existencia de una reserva al Gobierno para la iniciativa legislativa en materia de Planificación hidrológica, deducida del art. 45 TRLA, que se habría vulnerado por la introducción de estas modificaciones mediante enmiendas en el Congreso de los Diputados así como en la omisión de dos informes preceptivos, el del Consejo Nacional del Agua, exigible por el art. 20.1.a) TRLA y el de la Comunidad Autónoma, impuesto por el art. 72.3 EAAr. Por otro lado a la disposición final cuarta, que modifica el art. 72 TRLA, se le imputan dos tachas adicionales, la vulneración del principio de reserva de ley en materia de trasvases intercuenas y la infracción del art. 132 CE. La vulneración que se imputa a la disposición final quinta es calificada como genérica y relacionada con la vulneración del principio de reserva de ley que surgiría del art. 45.1.c) TRLA ligado a que la regulación vía real decreto de los límites anuales máximos contradice el principio de prioridad de cuenca cedente.

Analizando ya la queja relacionada con la reserva a la iniciativa del Gobierno y la falta de los informes preceptivos señala, en primer lugar, que constitucionalmente no existe tal reserva que únicamente viene establecida en el TRLA, tal como resulta de la doctrina de la STC 237/2013. Señala además que las enmiendas introducidas se ajustan a los requisitos de conexión material con la norma que exige la doctrina constitucional. A ello añade que las enmiendas tienen origen en una iniciativa del Ministerio competente y son fruto de la tramitación del borrador del nuevo plan hidrológico del Tajo, plan que fue objeto de una amplia difusión y

posibilidad de participación en su elaboración siendo, parte de los artículos impugnados, reproducción de los existentes en dicho plan. En relación al informe del Consejo Nacional del Agua indica que su omisión no tiene el carácter de vicio invalidante, conforme a la doctrina de la STC 237/2013. Por último, en cuanto al informe preceptivo del art. 72.3 EAAr., argumenta que el Tribunal tiene declarado que la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica no está expresamente recogida ni dentro de la tramitación prelegislativa, ni en la legislativa. En ese sentido se remite a la STC 110/2011 para afirmar que el precepto estatutario ha de interpretarse en el marco del art. 19 EAAr. y como un instrumento de colaboración pero que, a diferencia del caso canario, que goza de amparo constitucional, en el presente caso nos encontramos ante una previsión de informe no inserta en el procedimiento estatal y vinculado a un artículo cuyo destinatario son los poderes públicos autonómicos. Un segundo argumento consiste en afirmar que la previsión de informe previo se remite a los casos en que exista "cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio", lo que no ocurriría en las disposiciones recurridas, ya que las únicas obras mencionadas en la reforma corresponden a Castilla-La Mancha y las transferencias que se regulan no afectan a su territorio. Para el Abogado del Estado "esta interpretación es coherente con el resto del artículo 72 que regula la participación en la planificación hidrológica conforme al desarrollo que se efectúe del art. 149.1.22 CE por lo que no sería, en ningún caso de aplicación el apartado 3º sino el 2º del art. 72 EAAr. a la hora de determinar la participación y colaboración del Aragón en la planificación hidrológica y, por tanto, a lo que dispongan las leyes estatales dictadas en su desarrollo".

En cuanto a la modificación del art. 72 TRLA señala que "no existe en la constitución una reserva de ley en cuanto a la planificación hidrológica, sino que el hecho de regularse en una ley es una opción del legislador ordinario". Por otra parte, estima que la cuestión relativa a la vulneración del art. 132 CE ya está resuelta en la STC 149/2011. Y, por último, respecto a la vulneración del art. 72.3 EAAr. señala que "la alegada infracción se produciría en cada uno de los supuestos que, en concreto autorizase el Ministerio, no por el hecho de existir una disposición de carácter general reguladora del procedimiento de autorización".

La tacha formulada a la disposición final quinta se salva argumentado que se trata de una interpretación errónea de la norma ya que la misma tiene una finalidad orientada a la aplicación del principio de transparencia, exigiendo la publicación de determinada información. En ese sentido la norma "no implica que el Gobierno imponga una limitación a la

disponibilidad del agua de la cuenca cedente, sino que se publiquen los valores de referencia de los desembalses que atiendan a las necesidades de la cuenca cedente y respeten las determinaciones de la planificación hidrológica. Dicho de otro modo, los valores que establecerá el Gobierno mediante Real Decreto estarán condicionados por las necesidades de la cuenca cedente y por las determinaciones de la planificación hidrológica”. Tampoco se altera la participación ni las funciones de la Comisión de Desembalse pues la norma “pretende que el plan de explotación de los desembalses, que afectan a las transferencias ordinarias entre diversas demarcaciones hidrográficas se establezcan en una disposición reglamentaria, a fin de garantizar el correcto funcionamiento de estas infraestructuras de interés general intercuenas”. Por último, recalca que no se infringe el principio de prioridad de cuenca cedente, sino que éste inspira la totalidad de las modificaciones normativas incorporadas.

7. Por providencia de 3 de febrero de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Cortes de Aragón contra la disposición adicional decimoquinta; disposición transitoria segunda; disposición derogatoria única, apartado tercero, y disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La disposición adicional decimoquinta se refiere a las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura; la transitoria segunda al régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el citado trasvase; la disposición derogatoria única, apartado 3, deroga la disposición adicional primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, relativa a la realización de obras relacionadas con dicho trasvase; las disposiciones finales segunda, tercera y quinta modifican determinadas disposiciones del Plan Hidrológico Nacional (en adelante, PHN) y la final cuarta de nueva redacción al art. 72 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA) introduciendo

cambios en la regulación del contrato de cesión de derechos de agua.

Como se ha expuesto en los antecedentes la representación procesal de las Cortes de Aragón ha denunciado que los preceptos impugnados serían contrarios a los arts. 2, 9.3, 24.1, 137, 149.1.22 CE y arts. 19; 71.8, 17, 21, 22 y 23; 72 y 75.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EAAR.). Tanto el Abogado del Estado como la Letrada de las Cortes Generales, en los términos que se han dejado constancia, han negado las vulneraciones denunciadas solicitando la desestimación íntegra del recurso.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la impugnación planteada es necesario delimitar de forma precisa su objeto pues, conforme a nuestra doctrina, (por todas, STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 4) la impugnación de normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa, así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional.

Ya ha quedado expuesto que la demanda formula una imputación general al conjunto de preceptos impugnados consistente en la vulneración de numerosos preceptos constitucionales y estatutarios. Sin embargo, tal y como también ha señalado el Abogado del Estado, de las alegaciones de la demanda se desprende con claridad que esa genérica vulneración denunciada aparece mínimamente concretada en relación a tres aspectos que son los que deberemos examinar en la presente sentencia.

La Letrada de las Cortes de Aragón cuestiona en primer lugar el origen parlamentario de las disposiciones impugnadas, provenientes de enmiendas relacionadas con los acuerdos adoptados en el seno del grupo de trabajo de Memorándum Tajo-Segura, encargado de estudiar diversas cuestiones relativas al régimen jurídico de ese trasvase. De este modo se introducen diversas cuestiones en relación con la transferencia Tajo-Segura, modificándose, asimismo, el régimen jurídico general de las transferencias de agua intercuenas. Todo ello se reputa contrario a la reserva del procedimiento para la aprobación del PHN que, según la demanda, exigiría la previa elaboración de la iniciativa por el Gobierno; los preceptivos informes del Consejo Nacional del Agua, como órgano de participación de todas las CCAA, y de la Comunidad Autónoma de Aragón, en aplicación de la específica previsión estatutaria del art.

72.3.

En segundo lugar, específicamente a la disposición final cuarta se le reprocha que modifica el art. 72 TRLA, en lo relativo a los contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas que impliquen la utilización de infraestructuras que interconecten territorios de distintos Planes Hidrológicos de cuenca o, lo que es lo mismo, contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas trasvasadas. La modificación implica, a juicio del Parlamento autonómico, una deslegalización de la materia contraria a los mandatos de la planificación hidrológica que vacía por debajo del mínimo exigible los mandatos constitucionales de protección del demanio hidráulico exigidos por el art. 132 CE.

En tercer y último lugar, a la disposición final quinta se le imputa que menoscaba el régimen de participación en la gestión del agua impuesto por el principio constitucional de colaboración y también vulnera el principio de prioridad de la cuenca cedente, trasunto del principio constitucional de unidad de cuenca, así como la reserva de ley establecida en relación con las condiciones de las transferencias hídricas.

3. Delimitado en la forma expuesta tanto el objeto del recurso como sus motivos, comenzaremos el examen de fondo analizando las tachas que se formulan a la totalidad de las disposiciones impugnadas en el presente proceso.

La primera de ellas tiene con la posible existencia de una doble reserva de procedimiento para la aprobación del PHN, derivada del art. 45 TRLA, reserva que exigiría la previa formulación de una iniciativa del Gobierno y su posterior aprobación por el Parlamento. Tal tacha ha de ser ya desestimada pues significaría la atribución al TRLA de la condición de norma integrante del bloque de la constitucionalidad, lo que descartamos en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 8 y reiteramos en la STC 19/2013, de 31 de enero, FJ 2.g). Igualmente, en la STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 3, hemos excluido que lo dispuesto en el TRLA pueda operar como canon de constitucionalidad de la actuación del legislador estatal “porque lo contrario implicaría aceptar una petrificación rígida del ordenamiento estatal en materia de aguas que no se compadece con la libertad que aquél tiene para decidir entre varias opciones constitucionalmente posibles”, criterio que, por lo demás, hemos confirmado en las posteriores SSTC 239/2012, FJ 5, y 240/2012, FJ 3, ambas de 13 de diciembre.

4. En cuanto a la segunda queja vinculada a la intervención del Consejo Nacional del Agua, nuestra doctrina ha establecido con claridad que dicha intervención es aplicable a la fase que hemos denominado de tramitación prelegislativa, pero no a la decisión de las Cámaras, que no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria, en este caso el TRLA, respecto del que ya hemos descartado su condición de canon de constitucionalidad en el presente proceso. Tal es el criterio que se desprende de nuestras decisiones en los casos en los que hemos debido analizar la denunciada falta de intervención del Consejo Nacional del Agua cuando venía exigida por el TRLA. Así, en la STC 237/2012, FJ 8, en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, ya establecimos que “no es posible concluir que el legislador infraconstitucional haya podido trascenderse a sí mismo e introducir en el art. 86 CE una limitación procedimental *ratione materiae* para la utilización del decreto-ley cuando concurra el presupuesto habilitante” (FJ 8). En la STC 19/2013, FJ 2.b), dictada en relación con diversos preceptos de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica esa misma Ley 10/2001, señalamos que “Análogamente, habremos de concluir ahora que, al proceder la Ley 11/2005, como ya hemos expuesto, de la decisión adoptada por el Congreso de los Diputados de tramitar el Real Decreto-ley 2/2004 como proyecto de ley, según lo previsto en el art. 86.3 CE, dicha tramitación se desarrolla a partir de ese momento exclusivamente en el seno de las Cortes Generales, y se rige únicamente por la propia Constitución y por los Reglamentos de las Cámaras.

En consecuencia, y sin necesidad de entrar a analizar la relevancia constitucional de la tramitación prelegislativa, es clara la inaplicabilidad al supuesto aquí examinado del procedimiento previsto en la legislación ordinaria para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de ley, necesariamente previo a la decisión del Gobierno de aprobar un proyecto de ley y someterlo al Congreso de los Diputados”.

Por tanto, de conformidad con la doctrina expuesta, este segundo motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

5. La tercera tacha formulada con carácter general es la relativa a la omisión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previsto en el art 72.3 EAAR., en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma. El precepto estatutario que se reputa vulnerado establece que “En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo

19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas”.

a) Sobre el transcrito precepto estatutario nos hemos pronunciado expresamente en la STC 110/2011, de 22 de junio, en la que se desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el mismo declarando, específicamente en lo que respecta al informe sobre los trasvases entre cuencas, que “constituyen un supuesto de concurrencia de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, en el mismo soporte físico, toda vez que sobre el agua de las diferentes cuencas confluyen, además de las competencias específicas, otras diferentes (agricultura, ganadería, pesca fluvial, ocio, ordenación del territorio o medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe cuestionado, como hemos afirmado para un supuesto similar, constituye ‘un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma’ (STC 31/2010, FJ 65). También en este caso el informe de la Comunidad Autónoma carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada, “pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9)’ (STC 247/2007, FJ 22)”.

b) Siendo esta la doctrina constitucional sobre el art. 72.3 EAAr. debemos ahora comprobar que los preceptos cuestionados se encuentren comprendidos dentro de su ámbito de aplicación, bien por referirse a obras hidráulicas realizadas en Aragón bien por tratarse de un trasvase entre cuencas intercomunitarias que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma.

Descartado que se trate de obras hidráulicas a realizar en Aragón, la disposición

adicional decimoquinta establece una serie de reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura, que, evidentemente, suponen una transferencia de recursos hídricos entre cuencas intercomunitarias y lo mismo sucede con el resto de las disposiciones impugnadas en la medida en que todas ellas tienen que ver, directa o indirectamente, con cuestiones relacionadas con el mencionado trasvase bien sea modificando su regulación específica o bien algunas de las referencias que se incluyen al mismo en las normas reguladoras del PHN. Las únicas excepciones a lo anterior son las disposiciones finales cuarta, que da nueva redacción al art. 72 TRLA y sobre la que la Letrada de las Cortes de Aragón no había planteado esta queja; y quinta, relativa a determinadas obligaciones de información de las transferencias ordinarias entre distintas demarcaciones hidrográficas, pues de su tenor resulta que no se refieren específicamente al Trasvase Tajo-Segura.

La afectación al territorio autonómico constituye también presupuesto necesario para la aplicación de lo previsto en la norma estatutaria, lo que ha sido implícitamente cuestionado por el Abogado del Estado al aludir, en primer lugar, a que las disposiciones impugnadas del trasvase Tajo-Segura presentan un punto de conexión “bastante diluido” con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, al afirmar que las transferencias no afectan a su territorio. Para determinar si tiene lugar dicha afectación hemos de atenernos al criterio que formulamos en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2. Conforme al criterio que de ambas resulta es evidente que las disposiciones cuestionadas afectan al territorio de la Comunidad Autónoma en la medida en que, como también expone el propio Abogado del Estado, los preceptos recurridos se refieren al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos diez términos municipales del territorio aragonés, circunstancia suficientemente acreditativa de la conexión exigida por el precepto estatutario para la emisión del informe en cuestión, expresivo del interés autonómico en la participación en las decisiones sobre unas aguas de las que son ribereños municipios de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, dicha afectación se infiere sin dificultad de la doctrina constitucional sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (reiterada en las SSTC 161/1996, de 27 de octubre, y 118/1998, de 4 de junio), en la que este Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica, como criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal, para precisar el alcance del art. 149.1.22 CE. En concreto, en la STC 227/1988, FJ 15, señalamos que la expresión 'aguas que

discurran por más de una Comunidad Autónoma' es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, del que derivaba la necesidad de una gestión unitaria pues las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser administrado de forma homogénea. Así, constatamos que los usos y aprovechamientos en el territorio de cada Comunidad Autónoma condicionan a las restantes, condicionamiento que “por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores”.

Con fundamento en la mencionada doctrina las SSTC 30/2011 y 32/2011, FFJJ 6, concluyeron que “no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios’, en tanto que ‘por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios’, de modo que ‘es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (STC 227/1988, FJ 15)”.

A su vez en las SSTC 30/2011 y 32/2011, FFJJ 6, dejamos sentado que “no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes”.

Es claro, entonces, que hallándose parte del territorio aragonés comprendido en el ámbito de una cuenca hidrográfica supracomunitaria como es la del Tajo, sometida, por imperativo de la doctrina constitucional, al principio de unidad de gestión, las decisiones que se

adopten respecto a las transferencias hídricas en el seno de dicha cuenca afectan a esa Comunidad Autónoma sin que sea admisible, tal como se desprende de la doctrina expuesta, una suerte de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica que permitiera considerar que los aprovechamientos realizados en un tramo inferior del curso fluvial no afectan a los territorios, situados aguas arriba, por los que ese mismo curso transcurre.

Por lo demás, esta noción de cuenca hidrográfica “que se considera indivisible como unidad de gestión del recurso” y “que continúa determinando la organización de la Administración hidráulica” (STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 6) tiene también su correlato en la estructura del organismo encargado de materializar dicha gestión, la Confederación Hidrográfica del Tajo, en algunos de cuyos órganos está prevista la participación de las cinco Comunidades Autónomas cuyo territorio queda comprendido en dicha cuenca.

Además, la transferencia de recursos hídricos se refiere necesariamente a aquellos que resulten excedentarios en la cuenca hidrográfica del Tajo, esto es, una vez atendidas las necesidades de suministro de caudales requeridos por la totalidad de la cuenca del Tajo (art. 26 del Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo). Esta regulación parte, lógicamente, del presupuesto previo de la satisfacción y garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, la del Tajo, en la que se integra la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 12.2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, in fine). Por esa razón, afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón tanto la cuantificación de necesidades de la cuenca que ha realizado el planificador estatal (cuya previa satisfacción es condición necesaria para la transferencia de recursos), como su régimen transitorio de implantación (en cuanto que afecta a la disponibilidad de recursos en cualquier punto de la cuenca), y por lo mismo, el ritmo y cuantía en que esa transferencia se produce. Por tanto, también desde este punto de vista, se cumple el presupuesto del art. 72.3 EAAr.

c) Establecida de esta forma la afectación al territorio autonómico de las transferencias reguladas por los preceptos impugnados y la imposibilidad de una gestión fragmentada de la cuenca, es evidente que dicho trámite de informe preceptivo, exigible sobre cualquier propuesta de transferencia y que tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos, no ha tenido lugar en esta ocasión, por lo que, en principio, contraviene lo previsto en una disposición integrada en el

bloque de constitucionalidad (art. 28.1 CE) como es el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, en cuanto integrante del mencionado bloque, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad).

Por eso hemos de examinar las razones que, según el Abogado del Estado y la Letrada de las Cortes Generales, justificarían tal omisión. El primero de ellos defiende que el precepto debe interpretarse en el marco del art. 19 EAAr., cuyo destinatario son los poderes públicos autonómicos, y como un instrumento de colaboración que no tiene, a diferencia del caso canario, amparo constitucional y no se inserta en el procedimiento estatal. Igualmente aduce que el precepto aplicable no sería el art. 72.3 sino el precedente art. 72.2, relativo a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Por su parte, la Letrada de las Cortes Generales considera que la emisión de estos informes debe entenderse referida a la esfera de decisiones de naturaleza ejecutiva o prelegislativa, sin que el procedimiento parlamentario de las Cortes Generales pueda quedar condicionado o supeditado a la solicitud de informes a las Comunidades Autónomas.

d) En cuanto a la posibilidad de interpretar el art. 72.3 en relación con el art. 19 EAAr., hemos de señalar que, efectivamente, conforme a la doctrina de la STC 110/2011, el segundo precepto estatutario tiene como destinatario a los poderes públicos aragoneses. En particular, resulta ahora relevante su apartado tercero, según el cual “Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras.”.

Sobre dicho apartado hemos declarado (STC 110/2011, FJ 9) que “el precepto sólo establece que los poderes públicos aragoneses “velen” para que no se realicen trasvases entre

cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo. Pues bien, si se considera, de un lado, que “velar” no conlleva potestades concretas, sino, como antes indicábamos, meras pautas de orientación, no puede desconocerse que el art. 72.3 EAAr. al atribuir competencias acerca de este extremo a la Comunidad Autónoma, las limita a la emisión de “un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”, técnica esta que, como las de cualquier informe preceptivo pero que no vincule al Estado en la decisión que a éste le corresponde adoptar, hemos reputado que no contradice el reparto constitucional de competencias (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y 31/2010, entre otras)”.

Siendo esta nuestra doctrina, es claro que ambas previsiones normativas, los arts. 19.3 y 72.3 EAAr., persiguen el mismo objetivo, con independencia de que el destinatario del art. 19.3 no sea el Estado, el cual sí se encuentra evidentemente vinculado por lo dispuesto en el art. 72.3, en tanto que es a quien corresponde la competencia en materia de propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas a la que se refiere el precepto. Por otra parte, la relación entre los derechos del art. 19 y el informe del art. 72.3 afectaría en todo caso al contenido del mencionado informe, pero no a su necesidad que es lo que aquí discutido.

A estos efectos, es también irrelevante la referencia del Abogado del Estado a que el informe no se inserta en un procedimiento estatal, pues es evidente que la eventual norma estatal que regulase tal procedimiento habría de tener en cuenta lo dispuesto en el precepto estatutario en tanto que integrante del bloque de la constitucionalidad en relación con una materia, las aguas, en la que, como soporte físico, coexisten competencias estatales y autonómicas.

No cabe considerar tampoco que el precepto aplicable sea el art. 72.2 EAAr. pues, como se desprende de su tenor literal, se refiere a un supuesto, la participación y colaboración en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón, que es distinto de las concretas propuestas en materia de obras hidráulicas y de transferencia de recursos hídricos que pretenda llevar a cabo el Estado.

Por último, no resultan asumibles las razones aducidas por la Letrada de las Cortes Generales, pues supondría tanto como admitir que las Cámaras no quedan concernidas por una

norma que ellas mismas han aprobado con el rango de ley orgánica y que, en su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, integra el bloque de constitucionalidad. Tampoco puede entenderse que, precisamente por su carácter preceptivo y no vinculante, entorpezca el procedimiento legislativo o afecte a la autonomía de la Cámara, en la medida en que, por el contrario, puede servir para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación legislativa.

De hecho, frente a lo que parece entender la Letrada de las Cortes Generales, el supuesto que venimos examinando presenta evidentes similitudes con el informe o audiencia previos del Parlamento canario establecidos en el art. 45 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con lo establecido en la disposición adicional tercera CE. Así, nuestra doctrina ha examinado supuestos en los que dicho trámite se producía con posterioridad a lo que la Letrada denomina fase prelegislativa, considerando que debía producirse “antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata” (STC 35/1984, de 13 marzo, FJ 4, reiterado en STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9), así como que también resultaba exigible un nuevo informe en el caso de que las enmiendas introducidas en el trámite parlamentario produjeran el efecto de “alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado” [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, citada en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4.e)] e, incluso, que los informes podían solicitarse a petición del Congreso y del Senado (según se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 4).

e) En suma, habiéndose omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, procede declarar que la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, son contrarias al art. 72.3 EAAr. y, por tanto, inconstitucionales y nulas, en los términos que ahora se expondrán.

La nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto ya que todas estas disposiciones se refieren al régimen de transferencias hídricas a través del Acueducto Tajo-Segura, cuya trascendencia está fuera de toda duda de suerte que la anulación de las normas antes mencionadas es susceptible de generar graves perjuicios a los intereses generales. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la

Comunidad Autónoma de Aragón, y, por otro, los propios intereses de las restantes Comunidades Autónomas afectadas por el trasvase y del resto de los destinatarios de la norma que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de esta sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón (en el mismo sentido, STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 7, y 164/2014, de 7 de octubre, FJ 3, en ambos casos por referencia a la participación del Parlamento de Canarias).

6. Examinaremos ahora la impugnación de la disposición final cuarta modificativa del art. 72 TRLA que pasa a tener la siguiente redacción:

“Artículo 72. Infraestructuras de conexión intercuenas.

1. La Dirección General del Agua podrá autorizar la cesión de derechos, a que se refiere esta sección, que implique el uso de infraestructuras que interconectan territorios de distintos Planes Hidrológicos de cuenca, esta autorización conlleva la de uso de las infraestructuras de interconexión. Se entenderán desestimadas las solicitudes de cesión una vez transcurridos los plazos previstos sin haberse notificado la resolución administrativa.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 69.3, el régimen económico-financiero aplicable a estas transacciones será el establecido en las normas singulares que regulen el régimen de explotación de las correspondientes infraestructuras.
3. La autorización de las cesiones que regula el presente artículo no podrán alterar lo establecido en las reglas de explotación de cada uno de los trasvases.”

La Letrada de las Cortes de Aragón entiende que este precepto supone una vulneración de la reserva de ley derivada del art. 45.1.c) TRLA en relación con las transferencias de recursos hidráulicos, al excluir del ámbito del PHN y de los planes hidrológicos de las cuencas cedentes los trasvases de aguas que operen entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca. Igualmente considera que se vulneran los límites constitucionales de protección del demanio hidráulico. Alega también que, dado que el nuevo art. 72 TRLA es una norma que autoriza una transferencia de recursos hídricos, hubiera debido quedar sometida al trámite de informe previo previsto en el art. 72.3 EAAr. El Abogado del Estado ha señalado que de la CE no se deriva la existencia de una reserva legal en la planificación hidrológica y que, en todo caso, dicha reserva no se vulnera, atendiendo al rango de la norma. Respecto a la alegada infracción del art. 132 CE estima que la cuestión está resuelta en la STC 149/2011, de 28 de septiembre, y que la demanda en realidad expresa su discrepancia con esa doctrina

constitucional. Por último, respecto a la contravención del art. 72.3 EAAR, estima que se produciría en cada uno de los supuestos concretos que se autorizasen, no por el hecho de existir una disposición reguladora del procedimiento de autorización.

En cuanto a la primera de las quejas suscitadas, la posible vulneración de la reserva de ley que derivaría del art. 45.1.c) TRLA tiene razón el Abogado del Estado al señalar que la CE no establece una reserva de ley en materia de planificación hidrológica, pues tal como recoge la STC 64/2013, de 14 de marzo, FJ 3, “señalábamos en la STC 237/2012, con cita expresa de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que ‘ha sido el propio legislador, que no el constituyente, quien ha dispuesto que un instrumento de planificación sectorial como es el plan hidrológico nacional se apruebe mediante ley (art. 45.1 del vigente texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)...”.

Sentado lo anterior es claro que la facultad que el TRLA atribuye al Estado para elaborar y aprobar la planificación hidrológica en relación con las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma no puede constituirse en parámetro de constitucionalidad del precepto impugnado, sin perjuicio de señalar que, en rigor, dicha reserva de ley no se ve vulnerada ya que la posibilidad de autorizar la cesión intercuenca viene recogida en una norma con rango de ley que la somete a un procedimiento de autorización administrativa que no podrá alterar lo establecido en las reglas de explotación de cada uno de los trasvases (así, por ejemplo, el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura). Por lo expuesto, la primera tacha que formula la Letrada de las Cortes de Aragón ha de ser desestimada.

En cuanto a la segunda queja debemos partir de la STC 149/2011, FJ 6, en el que recordamos que puesto que correspondía “al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir. Así pues, constituyendo la demanialización una opción del legislador estatal ésta puede perseguir distintos fines (STC 227/1988, FJ 14) constitucionalmente legítimos vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 CE, o bien a la defensa y utilización racional de la riqueza del país, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 CE)”. Y en el FJ 7 de

la misma Sentencia, consideramos, en relación con el contrato de cesión de derechos de agua, que no había alteración del carácter demanial de los recursos hídricos sino que se trataba de un “mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular” y que se configuraba “como un instrumento de reasignación y flexibilización de caudales derivados de los derechos de uso privativo de las aguas a fin de lograr una más racional distribución de los recursos sin crear nuevas demandas hídricas.”

Conforme a dicha doctrina, debemos desestimar la queja que se nos plantea pues, además, con ella no viene sino a exponerse una posición que estima más correcta que la doctrina constitucional antes citada.

A igual conclusión desestimatoria hemos de llegar respecto al último de los motivos de inconstitucionalidad alegados pues, además de que, como ha señalado el Abogado del Estado el aludido informe sería exigible en relación a cada concreta autorización y no respecto a la norma que regula el procedimiento, en el planteamiento de la demanda late un entendimiento excesivamente expansivo del precepto estatutario contrario a su propio tenor literal, pues es claro que el informe ha de exigirse respecto a actuaciones estatales relativas a una propuesta de transferencia de aguas que afecte directamente al territorio de la Comunidad Autónoma, lo que no es, manifiestamente, el caso.

En conclusión de todo lo expuesto debemos desestimar el recurso contra la disposición final cuarta de la Ley 21/2013.

7. Resta por examinar la impugnación de la disposición final quinta, que modifica el apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que pasa a tener la siguiente redacción:

“1. En aplicación del principio de transparencia, y para una completa información pública y seguridad jurídica de todos los afectados, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente publicará y actualizará la información relativa a las transferencias ordinarias entre distintas demarcaciones hidrográficas en los términos siguientes:

En la demarcación receptora, se establecerán unos valores de referencia para los consumos mensuales de las aguas trasvasadas por usos y zonas de riego. Los

suministros a estas demandas no superarán los valores de referencia fijados, admitiéndose desviaciones ocasionales respecto a estos valores siempre que la media interanual de desviaciones no supere el total anual señalado.

Con respeto al principio de preferencia de la cuenca cedente y a las determinaciones de la planificación hidrológica, se establecerán unos valores mensuales de referencia de los desembalses en la demarcación cedente para satisfacer sus requerimientos propios. Los desembalses mensuales no superarán los valores de referencia fijados, admitiéndose desviaciones ocasionales respecto a estos valores siempre que la media interanual de desviaciones no supere el total anual señalado.

Previo informe de la Dirección General del Agua, y en un plazo máximo de 3 meses, mediante real decreto se definirán los valores mensuales de los consumos de referencia de aguas trasvasadas por usos y zonas de riego en la demarcación de destino y sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional, así como los valores mensuales de desembalses de referencia en la demarcación de origen, sus porcentajes admisibles de desviación máxima ocasional, y cuantas circunstancias específicas deban ser consideradas para su completa definición. Para ello se considerará la información hidrológica disponible y se respetarán las determinaciones de la planificación hidrológica de las diferentes demarcaciones.

La Dirección General del Agua supervisará tanto los suministros mensuales a los usos y zonas de riego del trasvase como los desembalses de referencia, pudiendo solicitar al efecto las comprobaciones y justificaciones que estime oportunas, así como ordenar la ejecución de los medios técnicos que se requieran para ello.

Mediante real decreto se determinarán la periodicidad de la actualización de datos y su intervalo temporal, los formatos de presentación, el alcance mínimo de los valores históricos, y los datos estadísticos que habrán de incorporarse.”

La Letrada de las Cortes de Aragón imputa a este precepto que menoscaba el régimen de participación en la gestión del agua impuesto por el principio constitucional de colaboración. En concreto estima que la fijación por Real Decreto de la disponibilidad de agua en la cuenca cedente a través de la determinación de valores mensuales de referencia de los desembalses para satisfacer los requerimientos propios de la cuenca interfiere en las funciones de las denominadas Comisiones de Desembalse, en las que defiende que debería haber participación autonómica. Un segundo motivo de inconstitucionalidad sería la vulneración del principio de prioridad de la cuenca cedente, trasunto del principio constitucional de unidad de cuenca, así como la reserva de ley establecida en relación con las condiciones de las transferencias hídricas. Por su parte el Abogado del Estado ha alegado en defensa del precepto impugnado que el recurso parte de una interpretación errónea del precepto, que tiene una finalidad orientada a la aplicación del principio de transparencia, obligando al Estado a publicar la información sobre los trasvases, señalando que tales valores mensuales de referencia de los desembalses están expresamente sometidos a las determinaciones de la planificación hidrológica. Tampoco se alteran las funciones de la Comisión de Desembalse ni se ve afectado el principio de prioridad de la cuenca cedente, como evidencia que, en el caso del Trasvase Tajo-Segura, se eleva de 240

a 400 hm³ el volumen mínimo de reservas que tiene que haber en los embalses de Entrepeñas y Buendía para que se pueda realizar cualquier trasvase de agua.

La queja formulada, en los términos en los que se plantea debe ser desestimada. En efecto, y sin perjuicio de señalar que, pese a lo que afirma el Abogado del Estado, la finalidad de la norma parece ir más allá del establecimiento de medidas de transparencia para favorecer una mejor información pública, no se aprecia ninguna de las vulneraciones denunciadas.

Así, en cuanto a la infracción del principio de prioridad de cuenca cedente por la fijación reglamentaria de valores mensuales de referencia de los desembalses para satisfacer sus requerimientos propios, es claro que tal fijación en nada altera las determinaciones de la planificación hidrológica que resulten de aplicación, tal como expresamente establece la disposición impugnada, y, por otra parte, no se prevé que tales valores se fijen en términos absolutos sino que se permite su adaptación a las circunstancias, dentro del margen predeterminado por la norma. Finalmente procede advertir que nada impide que una vez concretada la habilitación reglamentaria que contiene la norma la Comunidad Autónoma pueda, caso de entender vulneradas sus competencias, plantear la cuestión por la vía procesal procedente.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión de Desembalse, a la que corresponde (art. 33 TRLA) “deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos concesionales de los distintos usuarios”, tampoco puede ser acogida la pretensión de la demanda, pues la actuación de dicho órgano ha de ajustarse a lo dispuesto en las normas que le resulten de aplicación, sin que, por situarse extramuros de lo debatido en el presente proceso, podamos pronunciarnos sobre la reclamación de participación en la citada Comisión, ya que lo que se pide no está en realidad regulado por la norma que se impugna.

Por otra parte, la queja relacionada con la vulneración del principio de prioridad de la cuenca cedente parte de un entendimiento de los contenidos necesarios del PHN ex art. 45.1.c), en relación con las transferencias hídricas, que no es relevante a efectos constitucionales y que, en todo caso, no se ve contradicho por la disposición impugnada, expresamente sometida en la fijación de los valores de referencia a las determinaciones de la planificación hidrológica. Por lo demás, como señala el Abogado del Estado, este principio de prioridad de la cuenca cedente se

ha plasmado en la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional que solamente permite trasvases cuando el volumen mínimo embalsado en el conjunto de Entrepeñas-Buendía supere los 400 hm³.

FALLO

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

Ha decidido

1) Declarar, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 5, la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de febrero de dos mil quince.