

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11710 *Pleno. Sentencia 196/2015, de 24 de septiembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6363-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana respecto de la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. Competencias en materia de aguas y límites a los decretos-leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente el precepto legal relativo a las competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico (STC 30/2011). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6363-2011, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 22 de noviembre de 2011, la Abogada de la Generalitat Valenciana, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, citado en el encabezamiento, que tiene el siguiente tenor:

«Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Se añade una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la siguiente redacción:

“Disposición adicional decimocuarta. Competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico.

En las cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las

facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 94 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución.

En el ejercicio de estas funciones, será aplicable a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 94".»

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

a) En primer lugar se denuncia la infracción del art. 86.1 CE al no responder la norma impugnada a ninguna situación de «extraordinaria y urgente necesidad», como exige el citado precepto constitucional para que el Gobierno pueda dictar un real decreto-ley.

El escrito de interposición recuerda la doctrina de este Tribunal acerca de la posibilidad de controlar el correcto ejercicio por parte del Gobierno de la potestad legislativa provisional y de urgencia que este artículo le reconoce, con cita de las SSTC 29/1982, 8/1983, 29/1986 y, sobre todo, 182/1997, FJ 3, y de la posibilidad que este Tribunal tiene de declarar la nulidad de un real decreto-ley cuando se hace un «uso abusivo o arbitrario» del mismo «por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales» (STC 182/1997).

En este sentido, la parte recurrente denuncia que no existen circunstancias que hayan requerido de esta acción normativa del Gobierno. Y así, constata que el apartado II de la exposición de motivos del Real Decreto-ley recurrido se limita a señalar: «[c]on esta medida se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 30/2011, de 16 de marzo». Nada más. Y tampoco en el debate parlamentario de convalidación, dice, se aporta argumento alguno adicional para justificar el ejercicio de esta potestad legislativa excepcional.

Subraya que conforme a la doctrina de este Tribunal las razones esgrimidas por el Gobierno para dictar un real decreto-ley deben ser concretas. Por ello, la justificación expuesta le parece claramente insuficiente, al no especificar con claridad cuáles han sido las razones que han llevado al ejecutivo a hacer uso de la potestad que le confiere el art. 86.1 CE. Y en base a ello, considera que la disposición cuestionada debe ser anulada.

b) En los motivos segundo y tercero la parte asume el contenido de la disposición recurrida, pero no cuestiona tanto ese contenido, materia que queda reservada y deferida al motivo cuarto del recurso, como sus aspectos circundantes, en concreto el carácter repentino e imprevisible de la reforma y el incumplimiento de trámites procedimentales.

Así, en el segundo motivo de inconstitucionalidad se defiende la infracción por la disposición cuestionada del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, produciéndose esta vulneración, en opinión del Consejo de Gobierno recurrente, por haber introducido el Real Decreto-ley un nuevo régimen en el reparto competencial existente sobre las cuencas intercomunitarias.

La Abogada de la Generalitat recuerda que el principio de seguridad jurídica supone asegurar a los ciudadanos «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable» para que éstos puedan «saber a qué atenerse», según ha reiterado este Tribunal (cita la STC 182/1997). Y rechaza las modificaciones «imprevisibles», en expresión de la STC 173/1996. Pues bien, teniendo esto en cuenta, constata que la modificación operada es de tal calado que vulnera la propia jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en relación con el principio de unidad de cuenca (STC 227/1988). Y para ello, sin embargo, no se especifica la existencia de un vacío normativo que haya que colmar y que haga peligrar la seguridad jurídica, ni se han explicitado perjuicios, obstáculos o problemas que justifiquen esa modificación.

Por último, destaca que a pesar de referirse genéricamente la nueva disposición adicional decimocuarta del texto refundido de la Ley de aguas a «las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía», en forma indeterminada, lo

cierto es que son solamente tres, dice, los Estatutos que contienen esa previsión, los de Andalucía, Aragón y Cataluña, tal y como reconoció la Ministra de medio ambiente en el debate de convalidación. Sin embargo, este tipo de cláusulas estatutarias deben considerarse vacías de contenido por cuanto no pueden generar diferencias con otras Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana, tal y como resulta, en su opinión, de las SSTC 24/2007 y 194/2004.

c) En el tercer motivo de inconstitucionalidad se defiende que la disposición aprobada incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE, porque supone una modificación legislativa que afecta al principio de unidad de cuenca por «capricho» (SSTC 99/1987 y 239/1992), con «flagrante contradicción entre algunos de los mandatos de la ley y el sistema que ésta diseña» (STC 49/1988) y sin ninguna «justificación o finalidad razonable» (SSTC 49/1988 y 104/2000). En concreto, la parte recurrente denuncia que la modificación del reparto competencial producida por la meritada disposición se ha efectuado sin ningún tipo de informes, deliberaciones con agentes sociales, órganos institucionales, etc. En particular, le parece relevante que esa modificación no haya sido informada por el Consejo Nacional del Agua, cuando el art. 20.1 c) del texto refundido de la Ley de aguas obliga a que los proyectos de disposición de carácter general sean informados por el órgano citado como órgano consultivo superior en la materia y en el que se canaliza la intervención de todos los agentes implicados en la gestión del agua: Estado, Comunidades Autónomas, entes locales, organismos de cuenca y organizaciones profesionales y económicas (art. 19 del texto refundido de la Ley de aguas). Por ello entiende vulnerado el «derecho de participación» de la Comunidad valenciana en las cuestiones que inciden en su ámbito competencial. Y si bien podría entenderse que una exigencia legal como la del citado art. 20.1 c) del texto refundido de la Ley de aguas podría ser obviada por el propio legislador, ello no debe admitirse, opina, en relación con la potestad legislativa del Gobierno. Cita en apoyo de esta tesis el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por este Tribunal (STC 40/1998) y la anulación de un real decreto-ley por la falta de un informe preceptivo del Parlamento de Canarias acordada en la STC 53/1984. Ni siquiera podría prescindirse de este informe, entiende, en el caso de que este Tribunal aceptarse la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que justificase el uso del real decreto-ley. Así lo imponen, según su parecer, los principios de lealtad institucional, buena fe y cooperación establecidos por este Tribunal.

d) Finalmente, en el cuarto motivo del recurso se exponen las quejas del órgano recurrente en relación con el concreto contenido de la reforma. Lo establecido en la disposición aprobada le parece contrario a la Directiva 2000/60/CE y al texto refundido de la Ley de aguas, por no respetar el principio de unidad de cuenca derivado de la citada Directiva y consagrado en el texto refundido de la Ley de aguas (arts. 16 y 16 bis). Se trata, en su opinión, de una reforma que afecta al régimen competencial derivado del art. 149.1.22 CE, pues la unidad de gestión no puede ser fragmentada, según las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo. Además, en la disposición recurrida no habla de «delegación de competencias», lo que podría tener encaje en el art. 150.2 CE, sino de las propias competencias, que pasan a ser titularidad de las Comunidades Autónomas beneficiarias en contra de lo establecido por el citado art. 149.1.22 CE. Y así, en su concreto caso, pone de manifiesto que el efecto de la reforma es que serán las comunidades de Aragón, Castilla-la Mancha o Murcia las que ejerzan esas competencias atribuidas y reguladas por la nueva disposición añadida a la Ley de aguas respecto de las aguas del Turia, Mijares y Palancia la primera, y de los ríos Júcar y Segura la segunda y la tercera, respectivamente. Frente a ello, la tutela del dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias está atribuida al Estado y a los organismos de cuenca en los arts. 17 d) y 94.2 del texto refundido de la Ley de aguas, no afectados por la reforma, y las competencias ejecutivas en materia de aguas intercomunitarias han sido incluidas en la competencia exclusiva del Estado por la STC 161/1996.

En suma, le parece que el Estado ha procedido mediante un real decreto-ley a modificar una ley ordinaria como el texto refundido de la Ley de aguas con la finalidad de atribuir a determinadas Comunidades Autónomas unas competencias que la Constitución

reserva al Estado. Y ni la legislación ordinaria ni, con mayor razón, un real decreto-ley son instrumentos aptos para ello. Una modificación extraestatutaria de competencias podría instrumentarse, dice, a través de una ley orgánica de transferencia o delegación del art. 150.2 CE, pero ni en este caso se ha aprobado una ley orgánica, como exige el citado precepto, ni por real decreto-ley podría efectuarse una delegación, pues esa clase de instrumento normativo tiene vedado «afectar ... al régimen de las Comunidades Autónomas» (art. 86.1 CE), una expresión en la que el propio Tribunal Constitucional ha incluido las Leyes Orgánicas del artículo 150.2 CE (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2).

Por todos estos motivos solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición recurrida.

3. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 13 de enero de 2012, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y acordó dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, acordándose en el mismo trámite publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 17 de enero de 2012, el Abogado del Estado presentó en el Registro General de este Tribunal un escrito en el que solicitaba que se le tuviera por comparecido en este proceso en nombre del Gobierno de la Nación e interesando, además, la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por el máximo legal, solicitudes que fueron atendidas mediante providencia del Pleno de 18 de enero de 2012.

5. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente registrado el 25 de enero de 2012, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

6. Lo mismo hizo la Mesa del Congreso de los Diputados a través de escrito de su Presidente presentado en el Registro General de este Tribunal el día 3 de febrero de 2012.

7. El 15 de febrero de 2012 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En él, se defiende la plena conformidad con la Constitución de la disposición recurrida de acuerdo con los argumentos que, sucintamente, se exponen a continuación.

a) En cuanto a la falta de presupuesto habilitante, le parece oportuno comenzar recordando una serie de hechos significativos que traen causa de la STC 30/2011, de 16 de marzo, por la que se declaró inconstitucional y nulo el art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAAnd, en adelante), en una interpretación reiterada en la STC 32/2011, de 17 de marzo, esta vez en relación con el art. 75.1 del estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

Como consecuencia de la primera de esas Sentencias, dice el Abogado del Estado, se tuvieron que arbitrar con carácter inmediato medidas de carácter temporal y provisional en orden a garantizar la continuidad y normalidad en la prestación del servicio público de gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos en las aguas de la cuenca de Guadalquivir. Medidas que se plasmaron a través de un convenio de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía suscrito el 7 de noviembre de 2011.

Sin embargo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en tres Sentencias de 13 y 14 de junio de 2011, dictadas en los recursos núms. 66-2008, 1-2009 y 2-2009, declaró la nulidad del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. En

esas Sentencias se razonaba que «la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación del artículo 51 EAAnd», producida por la STC 30/2011 ya citada, «priva de soporte constitucional y anula el fundamento del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía», razón por la cual procedía declarar «no ... la mera ineficacia pro futuro, con alcance únicamente prospectivo, de la regulación contenida en aquel precepto, sino su nulidad al resultar contrario a la Constitución».

En ejecución de las referidas Sentencias el Gobierno procedió a aprobar el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que se reintegraron a la Administración del Estado los medios materiales y personales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008 declarado nulo. Un real decreto que motivó además que el Tribunal Supremo rechazara el incidente de ejecución intentado por la Asociación Feragua de Comunidades de Regantes de Andalucía en el recurso núm. 1-2009 antes mencionado, precisamente por haberse ejecutado ya esas Sentencias a través del citado Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre (Auto de la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2012).

De todo ello deduce el Abogado del Estado que existe una justificación «explícita y razonada» para el dictado del Real Decreto-ley recurrido, en los términos exigidos por nuestra jurisprudencia. Admite que puede discutirse si en el párrafo antes transcrito de la exposición de motivos existe una mención terminante y categórica a los hechos determinantes de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero ello no determina para él que deba calificarse automáticamente de abusiva o arbitraria la actuación del Gobierno, sino que debe conducir al examen de si esos hechos o circunstancias relatados pueden servir de cobertura al Real Decreto-ley cuestionado. Y así, le parece que la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y las consecuencias a las que esa declaración de nulidad dio lugar (la nulidad, asimismo, del Real Decreto de traspaso núm. 1666/2008, antes citado) escenificaron una «situación de extraordinaria y urgente necesidad» que justifica la reacción legislativa inmediata del Gobierno.

Y esto mismo se deduce del debate de convalidación, del que extracta el siguiente pasaje de la intervención de la Ministra de medio ambiente y medio rural y marino:

«El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 16 de marzo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía... Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional lo reafirmó el propio Tribunal Constitucional el 17 de marzo en su sentencia 32/2011, en relación con la Ley Orgánica Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Habidos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, hemos planteado, porque esos pronunciamientos lo han motivado, la modificación del sistema de gestión del agua en nuestro ordenamiento para dotarlo de mayor seguridad jurídica en lo que se refiere a las relaciones interadministrativas en materia de agua...

En definitiva ... a través de esta nueva disposición adicional se viene a dar cumplimiento a las previsiones estatutarias en el marco de la reciente doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica en las relaciones intracomunitarias en materia de agua y también preservando la unidad de cuenca a la hora de gestionarlas.»

Estas circunstancias le parecen suficientes para rechazar el carácter abusivo o arbitrario del Real Decreto-ley 12/2011, pretendido de contrario.

b) Sobre la alegada vulneración del art. 9.3 CE defendida en los motivos segundo y tercero del recurso, argumenta que la única mención de ese principio y precepto constitucional no pueden llevar, como pretende el Consejo recurrente, a la defensa de la petrificación del ordenamiento jurídico. Lo que debe ser objeto de debate es si la reforma introducida se ha hecho por el procedimiento adecuado y con sumisión a lo que el ordenamiento constitucional prevé, pero no es admisible defender la inalterabilidad de lo previamente legislado.

c) Y por lo que respecta a la alegada omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, considera que las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron la aprobación del Real Decreto-ley 12/2011 justifican asimismo la preterición de ese dictamen. No debe olvidarse, abunda, que el Consejo Nacional del Agua es un órgano del Estado, por mucho que su composición responda a un diseño de configuración plural, y por consiguiente puede verse afectado en sus competencias por las circunstancias extraordinarias que justifiquen la utilización del Decreto-ley.

d) En cuanto al fondo del recurso, la representación del Gobierno destaca que la razón de decidir de las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, que anularon dos preceptos estatutarios y que están en el origen del Real Decreto-ley impugnado, fue la inconstitucionalidad del contenido de esos preceptos pero también la inconstitucionalidad del vehículo formal empleado para su aprobación, del tipo normativo, que fue un Estatuto de Autonomía. Así resulta de los dos siguientes pasajes de las referidas Sentencias, que extracta:

En primer lugar, del fundamento jurídico 8 de la STC 31/2011, donde se dice: «con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22 CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –arts. 148 y 149 CE a *sensu contrario*– sino que además se menoscaban gravemente “las funciones propias” de las competencias estatales ... Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes».

Y, en segundo lugar, del fundamento jurídico 12 de la misma STC 30/2011, donde se razona: «[p]or último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. De acuerdo con el propio recurrente, si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio). Así es, en efecto, y tal es la razón por la que, declarada la inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd, esa interpretación no puede caber en el art. 50.2 EAAnd. Todo ello sin perjuicio de que, como alega el Abogado del Estado, nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de “policía del dominio público hidráulico” en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas».

Por consiguiente, de los pasajes transcritos de la STC 30/2011 deduce que el principio de unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias no impide a la legislación del Estado atribuir a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas en materia de policía de aguas, que es lo que aquí se ha hecho. Así lo confirma la normativa anterior a la reforma, donde se contienen previsiones semejantes. Es el caso del art. 17 d) del texto refundido de la Ley de aguas, que prevé la encomienda a las Comunidades Autónomas de la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en esta clase de cuencas, y también de la modificación de las zonas de servidumbre y de policía de los márgenes de los cauces públicos, previsto en el art. 9.3 del Reglamento de dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. Pudiendo citarse, además, en el mismo sentido los supuestos de colaboración del art. 25 del texto refundido de la Ley

de aguas, y *a sensu contrario*, el art. 36 bis.4 del texto refundido de la Ley de aguas en relación con las cuencas intracomunitarias.

e) Atiende por fin el Abogado del Estado a la denuncia de haber sido vulnerado el art. 150.2 CE en relación con el ámbito material de los decretos-leyes, efectuada por el Consell de la Generalitat Valenciana de modo incidental pero a la que la representación del Gobierno de la Nación dedica un apartado específico. En él, y frente a lo sostenido en el escrito de interposición, afirma que según la jurisprudencia de este Tribunal no existe en realidad inconveniente alguno en el hecho de que una ley estatal delimite el ejercicio de las facultades de las Comunidades Autónomas que éstas tengan ya atribuidas en sus propios Estatutos de Autonomía. Cita al respecto la STC 29/1986, cuando dice: «[e]sta limitación del art. 86.2 debe interpretarse en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás ... Estas leyes determinadoras de competencias no son, con carácter general, las que se dicten en el ejercicio de las competencias que el art. 149.1 de la Constitución reserva al Estado ... Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d) de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias –Leyes Orgánicas de transferencia o delegación– y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir».

Por todo lo expuesto, termina su escrito solicitando de este Tribunal el dictado de una sentencia íntegramente desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

8. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consell de la Generalitat Valenciana interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del Convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. En concreto, la disposición impugnada es la que justifica la mención en el título del Real Decreto-ley a las «competencias autonómicas en materia de policía del dominio público hidráulico», pues añade una disposición adicional decimocuarta al texto refundido de la Ley de aguas que dice:

«Competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico

En las cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 94 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución.

En el ejercicio de estas funciones, será aplicable a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 94.»

Para el Consejo recurrente la citada disposición es inconstitucional y nula tanto por motivos adjetivos, formales o de procedimiento (falta de presupuesto habilitante, imprevisibilidad de la reforma y omisión de trámites preceptivos), como sustantivos o de fondo (infringir y desconocer el principio de unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias que a su juicio impone el art. 149.1.22 CE, interpretado de conformidad con la STC 227/1988, de 29 de noviembre). Para el Gobierno de la Nación, sin embargo, el precepto es conforme con las exigencias derivadas de los arts. 9.3, 86.1, 149.1.22 y 150.2 CE, preceptos todos ellos citados por el recurrente.

2. Pero antes de adentrarnos en el examen de los motivos de impugnación aducidos por la parte recurrente, es menester hacer unas consideraciones previas sobre el objeto de este proceso.

a) La disposición recurrida, añadida al texto refundido de la Ley de aguas por el Real Decreto-ley 12/2011, ha sido derogada por el art. 1.9 del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que introdujo en su lugar una «nueva disposición adicional decimocuarta» en su art. 1.10.

b) Esta «nueva disposición adicional decimocuarta», como expresamente la llama el citado art. 1.10 del Real Decreto-ley 17/2012, regula una cuestión que nada tiene que ver con la regulada en la disposición adicional decimocuarta originaria, introducida por el Real Decreto-ley 12/2011, y aquí impugnada, y así, mientras ésta regulaba las competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, como ya se ha expuesto, la «nueva» disposición adicional decimocuarta regula la cesión de derechos en el ámbito del plan especial del alto Guadiana.

c) Esto implica que, conforme con nuestra conocida doctrina, el presente recurso de inconstitucionalidad haya perdido objeto como consecuencia de la pérdida de vigencia de la norma recurrida. En efecto, según hemos reiterado, siendo el recurso de inconstitucionalidad un «recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40 LOTC)» (STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 2, con cita de la STC 199/1987, FJ 3).

No obstante, también es doctrina de este Tribunal que cuando la norma recurrida es un real decreto-ley, la denunciada vulneración del art. 86.1 CE no se ve afectada por el anterior criterio, ya que, en ese caso, la derogación de la norma no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [así, entre otras, SSTC 106/2015, de 28 de mayo, FJ 2, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)].

Por consiguiente, el único objeto de nuestro pronunciamiento ha de ser, de entre todos los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte recurrente, examinar si el Gobierno ha respetado la necesidad de que concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad para poder dictar la norma controvertida, como exige el citado art. 86.1 CE (motivo primero del recurso).

3. La doctrina de este Tribunal acerca del ámbito y medida de nuestras posibilidades de control sobre ese presupuesto está resumida, entre otras muchas, en la STC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 3, por referencia a las anteriores SSTC 183/2014, de 6 de noviembre,

FJ 4, y 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4. De ellas podemos resaltar los siguientes pronunciamientos por ser los únicos de interés al objeto de este recurso:

a) «El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes», razón por la cual, este Tribunal puede, «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).»

b) «...es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica “que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). A tal fin, esto es, para valorar la concurrencia del citado presupuesto habilitante, debe realizarse una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma”, debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados” (SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).»

c) «Por último, cabe recordar que, en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado “que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).»

4. Asumiendo estas premisas, el Consell de la Generalitat Valenciana denuncia la insuficiencia de la justificación dada por el Gobierno sobre la supuesta situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que habría motivado su reacción legislativa de urgencia para modificar la Ley de aguas, al constatar que la exposición de motivos de la norma solo hace la siguiente mención a la cuestión:

«Asimismo, se introduce una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley de Aguas con la finalidad de conferir a las Comunidades Autónomas que lo tengan previsto en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial. Con esta medida se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 30/2011, de 16 de marzo.»

Le parece igualmente insuficiente la justificación del presupuesto habilitante efectuada en el debate de convalidación, donde la Ministra del ramo explicó la medida en los siguientes términos («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», año 2011, IX Legislatura, núm. 275, sesión plenaria núm. 259 celebrada el 15 de septiembre de 2011, pág. 39):

«Por último, en el real decreto al que le hago referencia, en su disposición final primera, modificamos el texto refundido de la Ley de Aguas, añadiendo una nueva disposición adicional décimo cuarta sobre competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, dando así respuesta a las comunidades

autónomas que tengan previsión estatutaria al respecto para que puedan asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico. Respondemos también con ello a los pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional y cumplimos con estricto respeto con la legislación europea y en concreto con la Directiva marco del agua, directiva que fue precisamente la que introdujo el concepto de demarcación hidrográfica, principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas y por cuyo cumplimiento velan los comités de autoridades competentes.

En la trasposición de esta directiva al derecho español se introdujo este concepto junto con una definición de cuenca hidrográfica. La Constitución deja claras las competencias que atribuye al Estado a través del artículo 149.1.22 y también el texto constitucional deja claras las competencias que atribuye a las comunidades autónomas mediante el artículo 148.10, competencias relativas –estas de las Comunidades Autónomas– a proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma, las aguas minerales y termales. Por su parte, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón y Cataluña incluyen como competencias ejecutivas a asumir por las mismas las relativas a las de policía de dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 16 de marzo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pero consideró también que nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las comunidades autónomas facultades de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias o que, según el artículo 17 d) de la Ley de Aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las comunidades autónomas. Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional lo reafirmó el propio Tribunal Constitucional el 17 de marzo en su sentencia 32/2011, en relación con la Ley Orgánica Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Habidos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, hemos planteado, porque esos pronunciamientos lo han motivado, la modificación del sistema de gestión del agua en nuestro ordenamiento para dotarlo de mayor seguridad jurídica en lo que se refiere a las relaciones interadministrativas en materia de agua. De acuerdo con lo previsto en esta nueva disposición, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias el ejercicio de las funciones descritas en el apartado 2 del artículo 94 del texto refundido de la Ley de Aguas, corresponderá, dentro de sus ámbitos territoriales, a las comunidades autónomas que lo tengan previsto en sus estatutos de autonomía, es decir, que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico, y también va a corresponder a las comunidades autónomas la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución. Además, señorías, en el ejercicio de estas funciones la modificación prevé que será aplicable a los órganos competentes de las comunidades autónomas lo dispuesto en los artículos 94.3 y 94.4 del texto refundido de la Ley de Aguas precisamente para garantizar la eficacia y continuidad de sus actuaciones; es decir, se les reconoce el carácter de autoridad pública y se les otorga la presunción de certeza a las actas que levanten en el desempeño de las tareas que ejerzan en materia de policías de agua, como no podía ser de otra manera.

En definitiva –y con esto concluyo, señor presidente–, a través de esta nueva disposición adicional se viene a dar cumplimiento a las previsiones estatutarias en el marco de la reciente doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica en las relaciones intracomunitarias en materia de agua y también preservando la unidad de cuenca a la hora de gestionarlas. Por ello, señorías, quiero que con sus votos ratifiquen este real decreto-ley.»

Antes de proseguir y entrar a examinar estas razones, hay que tener presente que el Abogado del Estado ha desarrollado en su escrito de alegaciones las consecuencias a que

ha dado lugar la STC 30/2011, de 16 de marzo, citada tanto en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 12/2011 como en la defensa del mismo asumida por la Ministra de medio ambiente en el debate de convalidación ante el Congreso de los Diputados. Todo ello con el fin de justificar la concurrencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que conforme al art. 86.1 CE daría cobertura constitucional a la disposición recurrida.

Con este fin, el Abogado del Estado alude en sus alegaciones a las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 y 14 de junio de 2011, dictadas en los recursos núms. 66-2008, 1-2009 y 2-2009, en las que se declaró la nulidad del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. Una declaración de nulidad motivada precisamente, según las referidas Sentencias, por la pérdida de cobertura que supuso para el citado Real Decreto la nulidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd) declarada en la citada Sentencia constitucional. Con esta misma finalidad, alude también el Abogado del Estado en sus alegaciones a la consiguiente aprobación por parte del Gobierno, en ejecución de esas Sentencias del Tribunal Supremo, del Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre («Boletín Oficial del Estado» núm. 255, de 22 de octubre de 2011). Según el Abogado del Estado, ese «reintegro» de medios personales y materiales se ha producido «por primera vez en la historia constitucional», y le parece que todo ello «escenifica una situación de extraordinaria excepción que parece justificar que por vía de urgencia se busque dotar de seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas habilitando a las Comunidades Autónomas a asumir ciertas competencias ejecutivas en el marco de la doctrina constitucional».

De modo pues que, recapitulando lo hasta aquí expuesto, la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno descansa en los dos siguientes pilares: por un lado, la reacción o respuesta ante la situación provocada por la STC 30/2011, de 16 de marzo, con el propósito de dar cumplimiento a ciertas disposiciones estatutarias, y por otro, la consecución con ello de la deseada seguridad jurídica en las relaciones interadministrativas.

Surge entonces la ineludible obligación de analizar el objeto y los pronunciamientos efectuados en la citada STC 30/2011, para comprobar si de uno o de otros se deduce, efectivamente, la necesidad extraordinaria y urgente de acometer una reforma.

5. En la indicada STC 30/2011 este Tribunal declaró la nulidad del art. 51 EAAnd en el que se atribuían a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir –cuenca inter o supracomunitaria– que transcurren por su territorio. Consideró este Tribunal que el indicado precepto incurría en un doble motivo de inconstitucionalidad, «material y formal» (STC 30/2011, FJ 11). Materialmente, «en atención al contenido de la regulación que [el precepto] incorpora» (STC 30/2011, FJ 5), porque el citado art. 51 EAAnd vulneraba el art. 149.1.22 CE, pues «aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22 CE, sí ha de declararse 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» (STC 30/2011, FJ 6). Y formalmente, «por el tipo de ley» o «tipo normativo» empleado en la aprobación de la norma (STC 30/2011, FJ 4), por la «inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional [el art. 149.1.22 CE] reserva al Estado» (STC 30/2011, FJ 8).

Esta doctrina fue reiterada en la STC 32/2011, de 17 de marzo, en relación con la reserva de competencias efectuada en el Estatuto de Autonomía para Castilla y León

sobre «las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma» (art. 75.1, también declarado inconstitucional por los mismos dos motivos material y formal).

Pero lo verdaderamente relevante para este caso está en la declaración efectuada por este Tribunal en la primera de las Sentencias citadas al examinar otro precepto del Estatuto de Autonomía para Andalucía, también recurrido en aquel caso. Es en ese momento cuando, con ocasión del análisis de la atribución a la Comunidad Autónoma de Andalucía de «facultades de policía sobre el dominio público hidráulico» efectuada en el art. 50.2 EAAnd, la STC 30/2011 hace las siguientes reflexiones sobre las que llama nuestra atención el Abogado del Estado (fundamento jurídico 12):

«Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. De acuerdo con el propio recurrente, si se tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio). Así es, en efecto, y tal es la razón por la que, declarada la inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd, esa interpretación no puede caber en el art. 50.2 EAAnd. Todo ello sin perjuicio de que, como alega el Abogado del Estado, nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de «policía del dominio público hidráulico» en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas.»

Como «nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias» según se dice en el párrafo transcrito de la STC 30/2011, FJ 12, el Abogado del Estado concluye, a partir de la citada declaración, que el precepto recurrido es conforme con la Constitución, y solo pretende «dar cumplimiento» al art. 50.2 EAAnd «en el marco» de lo declarado por este Tribunal, en expresión de la Ministra en el debate de convalidación ante el Congreso de los Diputados. Y justifica su aprobación urgente a través de un real decreto-ley en las consecuencias originadas por la declaración de nulidad del art. 51 EAAnd producida en la STC 30/2011, que dio lugar también, como ya se ha expuesto, a la declaración de nulidad por parte del Tribunal Supremo del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

6. Las premisas anteriores nos permiten ya abordar, con pleno conocimiento de causa, la primera de las razones aportadas como justificativa de la extraordinaria y urgente necesidad: la reacción o respuesta a la situación generada por la STC 30/2011.

Y en esta tarea, aun manteniéndonos dentro de la perspectiva externa y formal que es propia de este Tribunal, sin penetrar por tanto en el juicio político de oportunidad o conveniencia que es propio del Gobierno, que este Tribunal debe verificar, pero no sustituir (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3), lo cierto es que aquél no ha aportado ninguna razón atendible por la que la reforma no pudiese ser tramitada y aprobada por las Cortes Generales, titulares de la potestad legislativa de conformidad con el art. 66.2 CE, y hubiese de ser aprobada directamente por el Gobierno a través de un real decreto-ley por la vía del art. 86.1 CE. Cuando, lógicamente, «es competencia de los órganos políticos», esto es, del Gobierno y del Congreso de los Diputados (art. 86, apartados 1 y 2, CE), «determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente

necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-Ley», debiendo hacerlo además de forma «explícita y razonada» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Lo cual implica, desde la perspectiva del proceso, que sea a ellos a los que corresponda aportar la justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE (así, por todas, SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 8, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 8).

i) En este caso, del examen de la justificación aportada por el Gobierno resulta que, para empezar, la STC 30/2011 y los pronunciamientos posteriores del Tribunal Supremo se refieren solamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y sin embargo, la reforma introducida por real decreto-ley se proyecta indistintamente sobre todas «las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía», según el propio tenor de la norma cuestionada, y que según la propia Ministra en el debate de convalidación son «Andalucía, Aragón y Cataluña». Ello rompe, por sí solo, cualquier vínculo que pudiera establecerse entre los pronunciamientos judiciales antedichos y la norma recurrida, aprobada, según se afirma, en respuesta o para subvenir a la situación creada por aquellos. Como puede comprobarse releando la defensa del Real Decreto-ley efectuada por la Ministra del ramo en el debate de convalidación ante el Congreso de los Diputados, que hemos dejado transcrita más arriba, la representante del Gobierno defendió en aquel momento la reforma diciendo que el Ejecutivo «responde ... con ello a los pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional», y también que «esos pronunciamientos ... han motivado» la reforma. Sin embargo, no explica por qué afecta entonces a otras dos comunidades, además de a la andaluza. Ello impide apreciar, en suma, «la necesaria adecuación» que ha de existir «entre la medida impugnada y la situación de urgencia a la que se desea hacer frente con la misma» según la justificación aportada por el Gobierno (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 8; y, en el mismo sentido, STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 5).

ii) Adicionalmente a lo anterior, de los términos de la STC 30/2011, que también han quedado resumidamente expuestos en el fundamento jurídico anterior, no se deriva tampoco la «necesidad» de una reforma. Una necesidad que, si bien no tiene por qué ser «absoluta» pues basta la «relativa», es en todo caso inexcusable para que el Gobierno pueda hacer uso de la potestad legislativa excepcional y de urgencia prevista en el art. 86.1 CE (STC 6/1983, de 4 de febrero, FFJJ 5 y 6). En efecto, «nada imp[edia]» efectuar esa reforma, como literalmente dice la STC 30/2011 y recoge la Ministra en el debate de convalidación, pero nada obligaba tampoco a realizarla. Y mucho menos de manera urgente y directamente por el Gobierno, con preterición de las Cortes Generales. No se han aportado, en este sentido, ni razones jurídicas ni tampoco reales o fácticas para justificar la irrupción legislativa del ejecutivo.

El Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que en ejecución de las Sentencias del Tribunal Supremo citadas más arriba se reintegran medios personales y materiales a la Administración del Estado, que tan insólito parece a la representación del Gobierno, muestra, precisamente, todo lo contrario, esto es, la absoluta normalidad de la situación. Ocurrió simplemente que, declarada la nulidad de una norma por la que se transfería o asumía una competencia por una Comunidad Autónoma y como lógica consecuencia de ello, esas funciones pasaron a ser nuevamente asumidas y desempeñadas por su antiguo titular, el Estado, sin que de ello se derive sin más la necesidad de una reforma encomendándose las nuevamente a las Comunidades Autónomas con competencias estatutarias en la materia. No se produjo, en definitiva, vacío normativo alguno que pudiera legitimar la reacción del Gobierno (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 7; y 11/2002, de 17 de enero, FJ 6).

En consecuencia, la primera de las razones alegadas no justifica el empleo del real decreto-ley.

7. Por lo que respecta a la segunda de esas razones, que es la consecución o restablecimiento de una seguridad jurídica supuestamente alterada, este Tribunal ha descartado que ese objetivo pueda servir, aisladamente, para hacer uso de la potestad legislativa excepcional que representa el real decreto-ley. De admitirse esta posibilidad, decíamos en la reciente STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5, «prácticamente todas las normas del ordenamiento, salvo las notoriamente incontrovertibles, justificarían su aclaración o modificación por vía de decreto-ley. En rigor, para que resulte legítimo usar la habilitación constitucional de la acción normativa de urgencia no basta con comprobar la existencia de una situación de inseguridad jurídica. Hace falta, además, que esa incertidumbre venga cualificada por unas determinadas circunstancias singulares, cuya presencia es la que reclama y fundamenta su corrección urgente».

De manera que, tal y como expresamente se proclama en esta STC 29/2015 que acabamos de reproducir, y también en la STC 11/2002, de 17 de enero, a la que inmediatamente aludiremos por su evidente relación con el caso que ahora nos ocupa, lo que puede legitimar y justificar el uso del real decreto-ley no es tanto la búsqueda de la seguridad jurídica, sino la eliminación de una situación de «incertidumbre», que no es lo mismo.

Efectivamente, en esa STC 11/2002 se admitió la reacción por el Gobierno mediante real decreto-ley a la declaración de inconstitucionalidad de una norma efectuada por este Tribunal, pero solo porque esa reacción se justificaba como necesaria para remediar una situación de incertidumbre, una falta de certeza que aquí no se ha producido.

En este caso, las SSTC 30/2011 y 32/2011, e incluso las Sentencias del Tribunal Supremo y Reales Decretos citados por el Abogado del Estado, no dieron lugar a ninguna situación de incertidumbre. Simplemente provocaron que determinadas competencias en materia de aguas de cuencas inter o supracomunitarias volviesen a manos del Estado, en lugar de a las Comunidades Autónomas beneficiarias de los respectivos traslados competenciales anulados. De ello no surge sin más una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que pueda habilitar al Gobierno a dictar una norma con rango de ley.

8. El rechazo de los argumentos explicitados por el Gobierno para justificar la situación de extraordinaria y urgente necesidad determina la inconstitucionalidad de la citada disposición, sin que la derogación formal de la misma sea óbice para su declaración de nulidad (STC 68/2007, de 28 de marzo).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 6363-2011, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6363-2011

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros del Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de esta, ya que considero que debería haber sido desestimatoria.

1. La opinión mayoritaria sostiene que no cabe apreciar una relación de adecuación entre la medida impugnada y la situación de urgencia alegada por el Gobierno relativa a la situación creada por la STC 30/2011, de 16 de marzo, y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo, por la doble circunstancia de que (i) esos pronunciamientos se refieren solo a la Comunidad Autónoma de Andalucía y, sin embargo, la norma recurrida es de aplicación general e indistinta para cualquier comunidad autónoma que tenga prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus estatutos de autonomía; y (ii) la citada declaración de inconstitucionalidad no produjo ningún vacío normativo que urgiera remediar a través del procedimiento ahora controvertido, ya que las funciones pasaron a ser asumidas y desempeñadas por el Estado como antiguo titular. En relación con esto último, se concluye que la aprobación de la norma impugnada no tenía como fin remediar una situación de incertidumbre o una falta de certeza que aquí no se había producido.

No creo que ninguno de esos argumentos resulte adecuado para negar la situación de urgencia alegada por el Gobierno como presupuesto habilitante de la normativa impugnada.

2. La circunstancia de que la STC 30/2011 y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo afectaran únicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía y la norma impugnada tenga un alcance general no solo, a mi juicio, no resta un ápice a la situación de urgencia generada por el pronunciamiento de este tribunal, sino que la naturaleza general de esa regulación era una consecuencia derivada de la propia jurisprudencia establecida en la citada STC 30/2011.

La jurisprudencia establecida en la STC 30/2011 no era aislada y con una repercusión limitada a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que tenía un alcance general y fue aplicada igualmente en la STC 32/2011, de 17 de marzo, en un precepto equivalente del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd) y 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en que se establecían competencias exclusivas sobre las aguas de las cuencas del Guadalquivir y del Duero, respectivamente, por las ya citadas SSTC 30/2011 y 32/2011, no solo se fundó en que materialmente se vulneraba la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.22 CE relativa a la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma; sino que, además, se hacía expreso en ambas Sentencias que un estatuto de autonomía es un instrumento inadecuado para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de esta competencia.

Lo que se razonaba en aquellos pronunciamientos es que «con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22 CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –arts. 148 y 149 CE *a sensu contrario*– sino que además se menoscaban gravemente “las funciones propias” de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias

Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes» (SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 8, y SSTC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 7).

Pues bien, si uno de los reproches constitucionales que se hacía en aquellos pronunciamientos era que los estatutos de autonomía formalmente no son instrumentos aptos para esa delimitación competencial por ser necesaria una norma de ámbito estatal que garantice la función integradora en el ejercicio de una competencia estatal, me parece una contradicción palmaria que ahora la opinión mayoritaria utilice como argumento contrario a la urgencia alegada por el Gobierno que la regulación impugnada cumple, precisamente, esa función integradora regulando con carácter general para todas las cuencas intercomunitarias la delimitación competencial en materia de policía del dominio público hidráulico y no la limite a la cuenca del Guadalquivir.

3. Tampoco puedo compartir el argumento de que la declaración de inconstitucionalidad de las SSTC 30/2011 y 32/2011 y las consecuencias de nulidades de normas inferiores derivadas de ella no generaran una situación de incertidumbre o falta de certeza que habilitaran la decisión del Gobierno de acudir a dictar la disposición legislativa provisional ahora impugnada.

Tal como se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, la consecuencia inmediata de la declaración de nulidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía por la STC 30/2011 fue que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en tres Sentencias de 13 y 14 de junio de 2011, dictadas en los recursos núms. 66-2008, 1-2009 y 2-2009, declaró la nulidad del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenta del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. En esas Sentencias se razonaba que la declaración de inconstitucionalidad y la anulación del art. 51 EAAAnd «priva de soporte constitucional y anula el fundamento del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía», razón por la cual procedía declarar «no ... la mera ineficacia pro futuro, con alcance únicamente prospectivo, de la regulación contenida en aquel precepto, sino su nulidad al resultar contrario a la Constitución».

Pues bien, atendidas esas circunstancias no puede sustentarse, como hace la opinión mayoritaria, que la nulidad de la normativa sobre traspaso de funciones en la materia no generó ningún tipo de incertidumbre por el hecho de que formalmente la competencia revirtiera otra vez a la Administración general del Estado. Esa afirmación parece desconocer los problemas jurídicos y materiales derivados de esa operación de reversión del traspaso de funciones y el tiempo necesario para hacerla efectiva. Hay que tomar en consideración (i) que la Comunidad Autónoma de Andalucía venía ejerciendo esta competencia con normalidad desde, al menos, el año 2008, en que se produjo el traspaso de funciones y servicios, hasta la declaración de nulidad en junio de 2011; y (ii) que entre esas competencias estaban las funciones de policía de dominio público hidráulico que llevan aparejadas, entre otras, labores de inspección, control y vigilancia. En ese contexto, en que estaba en peligro la efectividad, entre otras, de las funciones de policía de aguas, no parece que pueda objetarse, desde la posición de control que corresponde desarrollar a este Tribunal Constitucional sobre el cumplimiento de los presupuestos habilitantes del art. 86.1 CE, que en evitación, por ejemplo, de situaciones de impunidad y caducidad de procedimientos sancionadores, se decidiera acudir a una disposición legislativa provisional como la impugnada para añadir una nueva disposición adicional decimocuarta en el texto refundido de la Ley de aguas, estableciendo que en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las comunidades autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus estatutos de autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones de inspección, control y vigilancia del dominio público hidráulico, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución.

4. En resolución: los últimos tiempos han deparado una proliferación de reales decretos-leyes dictados al amparo y bajo la justificación de una situación de crisis económica, los cuales han sido analizados con la flexibilidad necesaria y adecuada a un instrumento jurídico que, siendo excepcional, cuenta con el debido control parlamentario mediante la necesidad de convalidación o la posibilidad de tramitación como proyecto de ley y frente a cuya utilización el Gobierno también ha de responder políticamente. A mi parecer en este caso esa necesaria flexibilidad –o mero control externo– se ha tornado de manera poco justificada excesivamente rigorista; y esto ha ocurrido en un supuesto en que la obligación de ejecutar un pronunciamiento de este tribunal –materia en la que los demás órganos constitucionales, y entre ellos el Gobierno, tienen una responsabilidad directa– había generado *de facto* un vacío en el ejercicio de facultades de policía de aguas que la legislación controvertida tenía como objetivo evitar.

Madrid, a veinticuatro de septiembre dos mil quince.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.