

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**617** Pleno. Sentencia 155/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2192-2016. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Procedimiento legislativo y facultades de enmienda de los parlamentarios: ausencia de informe autonómico sobre el trasvase Tajo-Segura que no constituye vicio de nulidad de las disposiciones legales concernidas (SSTC 110/2011 y 13/2015). Voto particular.

ECLI:ES:TC:2017:155

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2192-2016, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, representado por el Letrado de la misma, contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Han intervenido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, representados, respectivamente, por la Letrada de las Cortes Generales y por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 21 de abril de 2016, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso, en representación del Gobierno de la misma, recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 173, de 21 de julio de 2015. Lo expuesto en la demanda puede resumirse como sigue:

A) El Letrado de la Comunidad Autónoma comienza por reseñar las siguientes observaciones del caso a juicio de constitucionalidad, a título de antecedentes:

a) La Constitución diferencia, a efectos competenciales, entre las materias de «recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma» y «montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» (apartados 22 y 23, respectivamente, del artículo 149.1), distinción –observa– que da lugar a dos bloques normativos manifiestamente diferenciados. Por lo que hace al régimen de la

planificación hidrológica, el texto refundido de la Ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, modificado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre) establece (art. 45) que el plan hidrológico nacional se aprobará por ley, siendo uno de sus contenidos «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca», previsión a cuyo amparo se dictó la Ley 10/2001, de 5 de julio, modificada por la ahora parcialmente recurrida.

b) El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regula la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación hidrológica, disponiendo la emisión de informe preceptivo por la misma sobre las propuestas de transferencias de aguas (art. 72.3: «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»). De su lado, la STC 110/2011, de 22 de junio, declaró expresamente la constitucionalidad del informe preceptivo que queda dicho.

c) La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, introdujo diversas modificaciones en la legislación de aguas (relativas, entre otros extremos, al trasvase Tajo-Segura) que afectaban tanto al texto refundido de la Ley de aguas como al plan hidrológico nacional, modificaciones que –en sexto lugar– fueron recurridas de inconstitucionalidad por las Cortes de Aragón en razón, junto a otros argumentos, de la ausencia del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma del que se ha hecho mérito.

d) La Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos (modificada hoy por la Ley 2/2016) estableció, en desarrollo del antes referido artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía, la competencia de la Comunidad Autónoma para la participación en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias del Ebro, el Júcar y el Tajo [art. 15.1 a)], la del Gobierno de Aragón para aprobar las propuestas de informes preceptivos sobre transferencias de aguas para su remisión a las Cortes de Aragón [art. 16 f)], la participación en la planificación hidrológica, particularmente en lo que afecta a la parte aragonesa de las demarcaciones de los ríos Ebro, Júcar y Tajo, para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma de Aragón que afecten a intereses de sostenibilidad [art. 43.2 a)] y, con carácter fundamental, reguló, en su disposición adicional primera, el régimen del informe sobre transferencias de aguas a emitir por el Gobierno de Aragón, en el plazo de dos meses, informe a aprobar después por las Cortes de Aragón y a remitir al Estado. El escrito del recurso señala que el Gobierno de la Nación, que ha impugnado algunos preceptos de esta Ley 10/2014 (recurso de inconstitucionalidad 4682-2015), ha excluido del objeto de este recurso las disposiciones antes referidas, plenamente vigentes y eficaces.

e) La STC 13/2015, de 5 de febrero, resolvió el antes mencionado recurso de inconstitucionalidad 1399-2014, promovido por las Cortes de Aragón contra las también mentadas disposiciones de la Ley 15/2012, modificadoras de diversos preceptos de la legislación de aguas, estimándolo parcialmente y declarando en su fallo «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».

f) Las disposiciones así declaradas nulas por el Tribunal Constitucional han sido reincorporadas, por vía de enmiendas de adición, en la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2015, ahora impugnada en parte, que modifica la Ley 43/2003, de montes. En tal sentido y a pesar de no incluirse en el proyecto de ley del Gobierno de la Nación, se han reintroducido aquellas disposiciones referidas al régimen de transferencias entre demarcaciones hidrográficas con carácter general, así como a extremos de la regulación del trasvase Tajo-Segura y que afectaban, todas ellas, al contenido propio del plan hidrológico nacional cuya inconstitucionalidad fue declarada por la STC 13/2015 y pese al claro mandato de este Tribunal. Con remisión a la documentación que se adjunta (diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, así como «Boletín Oficial de las Cortes Generales»), se indica que, con ocasión de la introducción y tramitación de tales

enmiendas, se formularon por diversos grupos parlamentarios tachas de inconstitucionalidad por su falta de homogeneidad con la materia objeto de regulación en el proyecto de ley, así como que aquéllas fueron votadas en la Comisión del Congreso sin que constara el informe del Gobierno de Aragón respecto de la modificación del régimen del trasvase Tajo-Segura, pidiéndose también en el Senado que tales enmiendas fueran retiradas a la vista de la STC 13/2015 y ante la reiteración del vicio de inconstitucionalidad declarado en esta resolución (por falta de audiencia a la Comunidad Autónoma), así como en virtud de la señalada falta de homogeneidad entre las repetidas enmiendas y el proyecto enmendado. No consta –se añade– respuesta a tales tachas y en todo caso, aprobada la Ley 21/2015, se observa, y así se detalla en la demanda, la más estricta correlación literal de las disposiciones de su parte final con aquellas otras de la Ley 21/2013 cuya nulidad fue declarada por la STC 13/2015.

g) Finalmente y tras la publicación de la Ley parcialmente impugnada, se acordó en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas respecto de los preceptos ahora objeto de recurso, no alcanzándose un acuerdo satisfactorio, lo que dio lugar a la interposición del actual recurso.

B) En la fundamentación jurídica del recurso, tras razonar el cumplimiento de todos sus presupuestos procesales, se expone, en síntesis, lo siguiente:

a) La nueva aprobación por ley del Estado, sin el informe previo que establece el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), de los preceptos impugnados supone un vicio procedimental determinante de la inconstitucionalidad del conjunto del régimen del trasvase entre cuencas de distintas demarcaciones hidrográficas, régimen introducido en un proyecto de ley de reforma de la legislación forestal básica. La constitucionalidad de aquel precepto estatutario fue declarada en las SSTC 110/2011 y 13/2015, que apreciaron que el trámite en él establecido era exigible sobre cualquier propuesta de transferencia entre cuencas, integrándose dicho precepto estatutario en el bloque de la constitucionalidad [art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTG)]. En razón de ello, el Tribunal procedió a declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones entonces impugnadas por omisión de aquel trámite de informe, sin perjuicio de que la eficacia de la anulación consiguiente quedara diferida por plazo de un año a partir de la publicación de la Sentencia, tiempo durante el cual se debería proceder a la sustitución de las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento de informe previo.

b) El repetido artículo 72.3 EAAr es de plena aplicación al presente caso y afecta a las disposiciones impugnadas de la Ley 21/2015 (a excepción –se dice– de su disposición final segunda). Se afirma la identidad del presente caso con el supuesto enjuiciado en la STC 13/2015, sin que frente a ello quepa acudir a las razones expuestas en el apartado décimo de su preámbulo, donde se apela al cumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional, a la seguridad jurídica y a la relevancia y urgencia del interés público protegido como fundamento de un incumplimiento de nuevo de aquel precepto estatutario y del incumplimiento, con virtualidad invalidante propia, del fallo de dicha Sentencia. El artículo 72.3 opera como condición y *prius* de la sustitución normativa de que se trata y como presupuesto justificativo de la eficacia demorada de la declaración de nulidad y por ello la omisión de lo allí prescrito infringe, adicionalmente, los artículos 38.1, 39.1 y 87.1, párrafo primero, LOTG en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE, así como, en virtud de la supletoriedad ex artículo 80 LOTG, los artículos 17.2 y 18.2, primer inciso, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Este vicio se acentúa habida cuenta de que la emisión del informe por la Comunidad Autónoma se vio imposibilitado por la forma en que el legislador estatal procedió a la sustitución normativa, señalándose que la adopción del acuerdo al respecto en el informe de la ponencia fue «en fecha de 18 de mayo de 2015» y que dos meses después habían concluido ya los trámites del procedimiento legislativo, aprobándose la Ley el 20 de julio y publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» el siguiente día. No consta, por lo demás,

que ese acuerdo adoptado en el informe de la ponencia se llegara a ejecutar, dando conocimiento de la petición de informe a la Comunidad Autónoma y, aun cuando así se hubiera hecho, el escaso tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley no hubiera permitido a la Comunidad Autónoma el cumplimiento del trámite, observándose al respecto que, conforme a la ya citada Ley aragonesa 10/2014, de aguas y ríos, el Gobierno de la Comunidad Autónoma cuenta con dos meses para elevar el informe a las Cortes de Aragón para su posterior remisión al Estado y que es un hecho notorio que ello coincidió con la renovación del Gobierno de la Comunidad Autónoma, tras las elecciones a la asamblea legislativa. La inaplicación de la legislación autonómica que desarrolla el repetido artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía vulneraría la competencia autonómica en materia hídrica, impidiendo su ejercicio mediante la potestad de autoorganización que la misma conlleva como manifestación del principio de autonomía institucional y sería contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al ejercicio de competencias concurrentes en materia de aguas, a su vez compartida, articulada por los principios de coordinación y colaboración.

c) Adicionalmente, se aduce la inconstitucionalidad por ausencia de conexión material o falta de homogeneidad de las enmiendas introducidas en la tramitación legislativa del proyecto de Ley de reforma de la Ley 43/2003, de montes, alegándose que la totalidad de las disposiciones de la parte final de la Ley 21/2015 (y por tanto también su disposición final segunda, que modifica con carácter general la Ley 10/2001, que aprobó el plan hidrológico nacional) están incursas en infracción del procedimiento legislativo y, con ello, de los artículos 66.2 y 87.1 CE, en relación con los correlativos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados, integrantes también del bloque de la constitucionalidad (art. 28.2 LOTC). Así es, debido a que el proyecto inicial del Gobierno no incluía los contenidos propios en materia de aguas, habiéndose introducido las disposiciones de la parte final de la Ley impugnada como enmiendas de adición [art. 110.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)], actuación que excede los límites del derecho de enmienda al no haberse respetado la conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado. Pese a la tacha de incongruencia formulada por los grupos parlamentarios minoritarios en las Comisiones de ambas Cámaras que conocieron del proyecto, no hubo pronunciamiento alguno del órgano parlamentario que justificase la conexión cuya ausencia se denuncia ahora, señalándose que, aun cuando se admite la posibilidad de normas cuyo objeto sea la regulación de materias heterogéneas, el derecho de enmienda queda delimitado por el texto concreto que se presentó por el Gobierno de la Nación, citándose al respecto en la demanda, por extenso, la jurisprudencia constitucional que se estima de referencia. Se añade, tras ello, que no está justificado, ni tan siquiera por razones de urgencia, eficacia o seguridad jurídica (que incluso se cuestionan implícitamente en el apartado décimo del preámbulo de la ley impugnada), el recurso a la adición, vía enmienda, de disposiciones ajenas al contenido material del proyecto de ley, existiendo en el propio ordenamiento otros medios que permiten dar respuesta de una forma eficaz, en el caso, al cumplimiento del mandato impuesto por la STC 13/2015. Por tanto y a fin de evitar un fraude constitucional, se deberá declarar la nulidad de la totalidad de las disposiciones impugnadas, al haber concurrido vicios de relevancia constitucional en su tramitación legislativa, excediendo su incorporación al originario proyecto de ley remitido por el Gobierno de la nación los límites propios del derecho de enmienda (arts. 66.2 y 87.1 CE y arts. 108.1 y 100.4 RCD).

El escrito concluye con la súplica de que se dicte Sentencia en la que se declare la nulidad de las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única (en su apartado primero) y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio.

2. Por providencia de 10 de mayo de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito de 24 de mayo de 2016, que tuvo entrada en el Tribunal el siguiente día, la Abogacía del Estado se personó en el recurso en nombre del Gobierno y solicitó, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante ella, prórroga del plazo para alegaciones por ocho días más.

Por providencia de 26 de mayo de 2016 se tuvo por personado al Abogado del Estado, al que se le prorrogó en ocho días más el plazo para alegaciones a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. Mediante escrito de 25 de mayo de 2016, con entrada en el Tribunal el siguiente día, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa de la Cámara a Letrada de las Cortes Generales.

5. Mediante escrito de 26 de mayo de 2016, con entrada en el Tribunal el día 30 del mismo mes, el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo de la Presidencia en orden a que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Por escrito de 6 de junio de 2016, con entrada en el Tribunal en igual fecha, la Letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, presentó sus alegaciones, que cabe resumir como sigue:

a) Por lo que se refiere a la tramitación parlamentaria de la Ley 21/2015, se indica que, con fecha 12 de enero de 2015, tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el proyecto de ley por el que se modificaría la Ley 43/2015, de montes, encomendándose su aprobación, con competencia legislativa plena, a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y abriéndose plazo de enmiendas. El 16 de abril del mismo año se celebró debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, en el que se solicitó la avocación del proyecto, rechazándose tanto esta propuesta como las enmiendas a la totalidad. A la vista de las enmiendas presentadas, los Letrados de la Comisión elaboraron tres informes, distribuidos con anterioridad a la celebración de la sesión de la ponencia, referidos, los dos últimos, respectivamente, a las Comunidades Autónomas de Aragón y de Castilla y León, en los que se analizaban las consecuencias de la presentación de las enmiendas números 179 a 184, del Grupo Parlamentario Popular, relacionadas con el fallo de la STC 13/2015, con el fin de proceder cuanto antes a su ejecución y subsanar el vicio en el procedimiento legislativo que había llevado a la declaración de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 21/2013. La propuesta de acuerdo contenida en uno y otro informe era la misma y estaba basada en el procedimiento que habitualmente se sigue para el caso del informe canario (disposición adicional tercera CE), siguiendo la asimilación entre ambos informes que hizo la STC 13/2015.

En lo que a la Comunidad Autónoma de Aragón se refiere, se proponía solicitar el informe previsto en el artículo 72.3 de su Estatuto de Autonomía en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas, ya sea al finalizar el trámite de ponencia, ya sea al finalizar el trámite de comisión, afirmándose también que la obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo, sin que la emisión o ausencia del mismo pudiera suponer la paralización del procedimiento legislativo. En el escrito de alegaciones, se hace constar que el 8 de mayo de 2015 se celebró sesión de la ponencia para informar el proyecto de ley, aceptando la ponencia las mentadas enmiendas y acordando por mayoría, en relación con ellas, solicitar el informe preceptivo ex artículo 72.3 EAAr (así como el informe preceptivo previsto en el artículo 75.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). En relación con estas mismas enmiendas se hizo también constar que, si bien no se solicitaba en ese momento un informe jurídico sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas. No obstante y a la vista del debate suscitado sobre el asunto, los Letrados de la Comisión distribuyeron a los miembros de la Ponencia un extracto de la jurisprudencia constitucional al respecto.



La Letrada de las Cortes indica que, en ejecución del acuerdo de la ponencia y con fecha 12 de mayo de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados, previa comunicación del de la comisión competente, puso en conocimiento de la Presidenta de Aragón y del Presidente de la Junta de Castilla y León que la ponencia había informado el proyecto de ley de referencia, a efectos de trasladarles las modificaciones introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación de conformidad con lo previsto en los preceptos ya citados de uno y otro Estatuto de Autonomía. El resto del procedimiento discurrió de la forma habitual: la comisión competente celebró sesión el 13 de mayo de 2015, ratificó la ponencia y aprobó con competencia legislativa plena el proyecto de ley. El Senado celebró dos sesiones de la Comisión de medio ambiente y cambio climático y sesión plenaria –se dice– el 8 de julio siguiente. Tras el envío del texto con mensaje motivado por el Senado, el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión de 8 de julio de 2015, debatió y votó las enmiendas del Senado, aprobando definitivamente la Ley 21/2015, de 20 de julio, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el siguiente día.

b) En cuanto a la aducida omisión del informe preceptivo del artículo 72.3 EAAR, la Letrada de las Cortes resume y rechaza los argumentos de la demanda. Observa, en primer lugar, que la Cámara sí solicitó el informe al Gobierno de Aragón, de modo que sorprende que en la demanda se diga que no consta que el acuerdo de la Ponencia se llegara a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad Autónoma. El Congreso ejecutó ese acuerdo y a los efectos del repetido artículo 72.3 cumplió mediante tal envío, siendo del todo ajeno a las causas por las que el Gobierno de Aragón no haya podido finalmente conocer del mismo, por lo que no parece que se le pueda imputar responsabilidad alguna por tal desconocimiento de la Comunidad Autónoma, ni menos hacer equivalente esa falta de conocimiento a una omisión de la solicitud. Carece de suficiente entidad el argumento jurídico formulado por el recurrente sobre el tiempo del que disponía el Gobierno de Aragón para emitir el informe por las supuestas dificultades de tramitación impuestas por la Ley aragonesa 10/2014 o por la situación política del momento. De entrada, esta ley de la Comunidad Autónoma no forma parte del bloque de la constitucionalidad y, como se lee en la STC 13/2015, la decisión de las Cámaras no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria. Las limitaciones «internas» de la Comunidad Autónoma, jurídicas o políticas, no se pueden hacer valer hacia el exterior como justificante de una supuesta imposibilidad de emitir el informe, pues ello equivaldría a otorgar a la Comunidad Autónoma una especie de condición suspensiva del procedimiento legislativo que en modo alguno está prevista para este tipo de tramitaciones. Además, la consecuencia del carácter no vinculante del informe es clara: si fuera vinculante, el Congreso de los Diputados tendría necesariamente que esperar a que fuera emitido y parar por tanto el procedimiento legislativo. Al carecer de ese atributo, el Congreso de los Diputados no tiene que suspender la tramitación del proyecto de ley ni tampoco se ve afectado ni por su ausencia ni por la conclusión del informe en un sentido u otro. Tal efecto suspensivo tampoco está contemplado para el informe canario, que es el ejemplo que el Tribunal Constitucional ha tomado como asimilable al de Aragón y el que debe dar las claves para determinar el procedimiento a seguir en este caso. De la experiencia de tramitación de los informes canarios cabe señalar que la Comunidad Autónoma suele remitirlos en el tiempo más breve que le sea posible, siendo del todo ajena la Cámara a las posibles dificultades que pudiera tener para su emisión, responsabilidad solo de ella. Cada Comunidad Autónoma actúa del modo más diligente posible para poder emitir el informe en un plazo que resulte útil, preferentemente antes de la finalización del procedimiento legislativo. Incluso si fuera necesario, se podría acudir a una reducción de los plazos para responder antes supuestos urgentes. De lo que se trata con ello es de asegurar el «no entorpecimiento» del procedimiento legislativo al que se refiere la propia Sentencia del Tribunal Constitucional origen de este caso. Por eso, es de exigir a ambas partes la mayor celeridad. El Congreso de los Diputados ha de remitir la solicitud de informe en cuanto las enmiendas se aprueban y el gobierno autonómico afectado ha de enviar el informe a la mayor brevedad posible.

En cuanto al momento oportuno para solicitar el informe, y frente a lo argumentado en la demanda, se señala que, siguiendo la práctica del caso canario, cuando vía enmienda se introduce un texto que afecta a materias de las que ha de informar preceptivamente la Comunidad Autónoma, la solicitud de informe no se cursa con la simple presentación de la enmienda, sino cuando la misma es aprobada por un órgano de la Cámara y así se recoge en las notas de los Letrados de la Cámara que ahora se aportan junto a las alegaciones. Conforme a esto se ha actuado en el caso que nos ocupa. El recurrente exige que en la ponencia ya se disponga del informe, lo que solo podría cumplirse si la solicitud al efecto se emitiera con la simple presentación de la enmienda, cuando aún no se sabe si va a ser aprobada, pero no parece que tenga sentido solicitar el informe de modo tan prematuro o a modo cautelar, citándose al respecto, de nuevo, la STC 13/2015.

Cierto es, por otro lado, que durante la comisión no se tenía el informe del Gobierno de Aragón, pero ello no era exigible, sino sólo solicitarlo. Lo que se requiere al Congreso de los Diputados es «solicitar» el informe en cuanto se introducen las enmiendas que pudieran afectar a la Comunidad Autónoma y, no disponer de él para tramitar los proyectos de ley; y este extremo se cumplió en este caso. Solo si el informe fuera vinculante se tendría que articular un procedimiento legislativo que garantizase que, en todo caso, se tuviera conocimiento del mismo antes de la aprobación definitiva de la enmienda. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el carácter bicameral de las Cortes Generales. El informe emitido respecto de enmiendas introducidas por el Congreso de los Diputados puede ser tenido en cuenta por el Senado, al formar parte del expediente que se le remite. Lo mismo ocurre respecto a los informes que pudiera solicitar esta Cámara respecto a enmiendas por ella introducidas, pues si llegan cuando ya ha concluido su procedimiento pueden ser conocidos por el Congreso de los Diputados en la vuelta a esa Cámara del texto remitido por el Senado.

De lo expuesto, se infiere, de forma evidente, que el Congreso de los Diputados ha cumplido con el trámite previsto en el artículo 72.3 EAAR y que la responsabilidad por no haberlo emitido corresponde al Gobierno de Aragón. En consecuencia, el Congreso de los Diputados ha ejecutado de forma correcta el fallo de la STC 13/2015, debiéndose desestimar la vulneración de los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE, relativos a la ejecución de las sentencias.

c) Por lo que se refiere a la ausencia de conexión material o falta de homogeneidad de las enmiendas, los argumentos de la demanda son también de rechazar. Es cierto que la Constitución contempla en diferentes apartados del artículo 149.1 lo relativo a los recursos hidráulicos y a los montes, pero no lo es menos que el criterio seguido para realizar el juicio de congruencia de las enmiendas es de identidad material y no estrictamente competencial. En tal sentido, recursos hidráulicos y montes se encuentran englobados en las previsiones del artículo 45 CE, cuyo apartado segundo dispone que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales y, según las SSTC 102/1995 y 306/2000, el término «medio ambiente» conectado con los recursos naturales tiene que interpretarse de manera más amplia en el artículo 45 que en el artículo 149.1.23, ambos de la Constitución. Los montes pueden ser considerados dentro del ámbito de los recursos naturales a efectos del medio ambiente y, siguiendo estos criterios constitucionales, así lo ha considerado también el legislador ordinario al realizar esta conexión entre montes y «ciclo hidrológico». A tal efecto, transcribe la Letrada de las Cortes el artículo 4 («Multifuncionalidad de los montes») del proyecto que dio lugar a la ley parcialmente impugnada, así como otras previsiones del mismo como ejemplos de la conexión montes/aguas/recursos hídricos.

También se trae a colación determinado pasaje del preámbulo de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, concluyendo que no hay duda de que tanto los recursos hidráulicos como los montes son recursos naturales y están relacionados con el concepto global de medio ambiente y, en consecuencia, entre ellos se da una conexión material que permite que los poderes públicos los puedan considerar de forma conjunta a la hora de regularlos o de llevar a cabo actuaciones referidas a los mismos. Como se ha expuesto, el proyecto de ley cuyas enmiendas se controvierten presentaba contenidos

relativos a temas hidráulicos. Las enmiendas, pues, cumplen escrupulosamente con la doctrina constitucional al respecto (entre otras, STC 59/2015). El concepto clave a analizar es el de conexión «mínima», entendiéndose, como reconoce la jurisprudencia constitucional, que los órganos de gobierno de las Cámaras cuentan con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición, de suerte que solamente cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda. En el caso enjuiciado concurre esa conexión mínima requerida: las cuencas hidrográficas, el agua y los montes son partes interrelacionadas de un mismo espacio físico, citándose al respecto las SSTC 102/1995 y 234/2012.

Por otro lado, es obligado aludir al motivo que llevó al legislador a incorporar las enmiendas 179 a 184. Aunque se disponía del plazo de un año para el cumplimiento del fallo (hasta marzo de 2016), el legislador consideró que la trascendencia del trasvase justificaba acometer cuanto antes y no demorar la sustitución normativa para evitar, como se dice en el apartado décimo de la exposición de motivos del proyecto, la situación de incertidumbre jurídica que sobre el funcionamiento del trasvase se había generado con la declaración de inconstitucionalidad. Estaba justificado, pues, que dos meses después de publicarse el fallo del Tribunal y dado que se estaba tramitando el repetido proyecto se presentaran al mismo esas enmiendas, dada la conexión entre sus materias. En definitiva, se consideró que prevalecía el interés general relativo a que el nuevo régimen del trasvase entrara en vigor cuanto antes. La presentación de una iniciativa legislativa *ad hoc* sólo para ese fin, aunque se hubiera tramitado por el procedimiento de urgencia o de lectura única, hubiera supuesto un evidente retraso y el consiguiente perjuicio a tales intereses generales. Con tales enmiendas, asimismo, no se estaba abordando ninguna regulación nueva de la Ley del plan hidrológico nacional, sino que era exactamente la misma que se había incorporado al proyecto de ley de evaluación ambiental. Se trata, por tanto, de un caso sumamente peculiar por los orígenes de los que deriva. El fallo de la STC 13/2015 estaba obligando a un acto que se puede calificar como de «legislación debida»; es decir, el contenido a legislar era indisponible para la Cámara, pues lo que ordenaba esa Sentencia era sustituir las mismas normas declaradas nulas, sin que esa decisión se pueda asimilar al caso resuelto por la STC 136/2011, puesto que la ley de acompañamiento impugnada sí que contenía *ex novo* modificaciones esenciales de distintas normas. Desde esta perspectiva, exigir una modificación *ad hoc* de la Ley del plan hidrológico nacional o, incluso de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de explotación del acueducto Tajo-Segura, a la que se refería la enmienda número 184, para realizar lo que es sólo una operación de sustitución normativa y no una regulación *ex novo* parece que resulta excesivo, como así se lo ha destacado el Tribunal en la STC 132/2013, en relación con otro supuesto en el que se trataba de realizar adaptaciones de una ley a las nuevas necesidades.

En cuanto a la falta de informes de los servicios jurídicos, el Congreso de los Diputados, a diferencia del Senado, no ha regulado un procedimiento específico que contemple la necesidad de que, en todos los casos, se haya de elaborar un informe sobre la homogeneidad de las enmiendas con el texto presentado, de modo que deben aplicarse las reglas generales de funcionamiento interno. Así, si alguno de los órganos competentes solicitara un informe sobre la materia, los servicios jurídicos estarían obligados a su realización. Sin embargo, tal y como pone de manifiesto el recurrente y así consta documentado, aquellos servicios actuaron con corrección, pues se distribuyó a los miembros de la ponencia un extracto de la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión. En ningún momento posterior se solicitó informe alguno, citándose en este punto las SSTC 108/1986 y 136/2011.

Por lo que se refiere a la falta de pronunciamiento del órgano competente justificando la repetida conexión material, el escrito de alegaciones alude al amplio margen de valoración reconocido (STC 59/2015), observando que no parece que sea la intención del Tribunal Constitucional exigir tal pronunciamiento expreso respecto de todas y cada una de las enmiendas que cada vez se presenten, debiendo sólo procederse de esa forma



cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión (STC 119/2011). En este caso se entendió que tal pronunciamiento expreso no era necesario, pues se podía interpretar de forma sencilla que había una conexión evidente y manifiesta, citándose al respecto la STC 59/2015. Además, ningún diputado ni grupo parlamentario planteó formalmente ante la Mesa del Congreso ninguna cuestión sobre la calificación de las enmiendas que obligara a este órgano a pronunciarse al respecto, sin que la mera alusión a la incongruencia de las enmiendas durante los debates pueda servir a estos efectos.

En atención a los razonamientos expuestos, se solicita el dictado de una Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

7. Mediante nuevo escrito de 16 de junio de 2016, que tuvo entrada en el Tribunal el día 17 siguiente, la Letrada de las Cortes Generales solicitó, con invocación del artículo 89.1 LOTC, la práctica de prueba sobre el concreto hecho del envío por el Congreso de los Diputados y entrega al Gobierno de Aragón de la solicitud de informe al que se refiere el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía como consecuencia de la aprobación de las enmiendas números 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. Sobre este hecho –se observa– no hay acuerdo entre las partes, pues mientras que por el Congreso de los Diputados se afirma que se ha llevado a cabo tal solicitud, el Gobierno de Aragón sostiene que no consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad Autónoma. Adjunta a su escrito a tal efecto la Letrada de las Cortes Generales resguardo de Correos del envío de la solicitud del repetido informe, no aportado antes –se manifiesta– por desconocerse su existencia al tiempo de formular las anteriores alegaciones. Se acompaña asimismo, a iguales efectos, detalle del correspondiente envío –también del servicio de correos– en el que consta la expresión «entregado», argumentándose la trascendencia de la prueba propuesta en orden a la resolución del recurso de inconstitucionalidad.

Por providencia de 5 de julio de 2016, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito de la Letrada de las Cortes Generales, de 16 de junio anterior, y hacer entrega de copia del mismo al Gobierno de Aragón y al Abogado del Estado.

8. Mediante escrito de 17 de junio de 2016, registrado en el Tribunal en igual fecha, la Abogacía del Estado presentó sus alegaciones, que pueden resumirse del modo siguiente:

a) Se niega, en primer lugar, que concurren los defectos formales consistentes en la omisión de la solicitud del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 72.3 de su Estatuto de Autonomía) y en la falta de homogeneidad de las enmiendas controvertidas. El Abogado del Estado manifiesta que, dictada la STC 13/2015, de 5 de febrero, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, el 18 de mismo mes, solicitó informe al Gobierno de Aragón sobre las normas reguladoras del trasvase Tajo-Segura, adjuntando las mismas así como el texto de la anterior Sentencia. Se citó asimismo al Consejero aragonés a una reunión al objeto de estudiar dichas normas, sin que se recibiese informe alguno. Con posterioridad, el 7 de mayo de 2015, se presentaron en el Congreso de los Diputados las enmiendas 179 a 184 a la reforma de la Ley de montes, enmiendas cuyo contenido fue idéntico tanto al antes comunicado para informe a la Comunidad Autónoma por el Gobierno como a las disposiciones afectadas por aquella STC 13/2015. Con fecha 8 de mayo, el informe de la ponencia remarcó que el Congreso pedirá el informe previsto en el tan citado artículo 72.3 respecto a tales enmiendas. El 13 de mayo se dejó constancia durante el debate de la petición de informe por el Congreso y de la inexistencia de contestación, remitiéndose el Abogado del Estado, a la documentación que adjunta.

En cuanto a la homogeneidad y congruencia de las enmiendas con la iniciativa legislativa en tramitación, el Abogado del Estado manifiesta que, admitidas las mismas, en el informe de la ponencia, de 8 de mayo de 2015, se observó que, si bien no se solicitaba en aquel momento informe jurídico sobre el particular, a la vista del debate suscitado sobre el asunto, los Letrados de la Comisión distribuyen a los miembros de la ponencia un

extracto de jurisprudencia constitucional sobre la materia. Del desarrollo del proyecto de ley, no consta petición de reconsideración de ningún diputado o grupo sobre la admisión de las enmiendas en cuestión (art. 37.1 en relación con el art. 148.2 RCD).

b) El Abogado del Estado descarta la existencia de la vulneración denunciada sobre la base de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional. Por lo pronto y en lo que se refiere al informe ex artículo 72.3 EEAR, se afirma, tras la cita de diversos pasajes de la STC 13/2015, que la Comunidad Autónoma ha tenido dos ocasiones para informar sobre la reforma del trasvase Tajo-Segura, una en fase prelegislativa y otra en fase legislativa, en ambas ocasiones sobre el mismo texto, no habiendo enviado informe alguno en ninguna de esas ocasiones. Por lo que hace a la congruencia y homogeneidad de las enmiendas, se hace constar, tras la transcripción de distintos razonamientos de la STC 59/2015, que las mismas tuvieron todas su justificación en la necesidad de cumplir la STC 13/2015 en plazo y dotar de estabilidad a una regulación tan importante; que la primera de dichas enmiendas introduce una modificación en la exposición de motivos, que aclara la necesidad y alcance de las demás; que la Mesa admitió las enmiendas sin que se pidiera reconsideración por ningún diputado o grupo parlamentario; que existe informe de los Letrados del Congreso de los Diputados sobre la congruencia y homogeneidad de las enmiendas con las materias del Proyecto, que fue repartido entre los diputados de la comisión, y que no se ha presentado recurso de inconstitucionalidad por ningún grupo de diputados. Se hace referencia, asimismo, en cuanto al tiempo y manera de cumplir la STC 13/2015, a las circunstancias de los años 2015 (año electoral) y 2016 (constitución del Congreso de los Diputados en enero), que han abocado a nuevas elecciones en junio de este último año y se recuerda que en marzo de 2016 concluía el plazo concedido por el Tribunal Constitucional. Se señala, en fin, que todas las materias objeto de regulación por la Ley 21/2015 entran en el ámbito legislativo definido por la Comisión permanente legislativa de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que la aprobó, sin que existiera sobre este punto discusión por parte de los diputados. La tramitación de las enmiendas reunió así los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional, todo ello en un contexto singular que requería la aprobación legislativa en un corto plazo (un año) y en circunstancias políticas también singulares que han afectado a la posibilidad real de las Cámaras de tramitar la reforma.

Por lo razonado, se suplica la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

9. Por providencia del Pleno, de 15 de febrero de 2017, se concedió un plazo de diez días a la representación legal del Gobierno de Aragón para que acreditara fehacientemente la fecha de recepción del documento del Congreso de los Diputados, de 12 de mayo de 2015, relativo a enmiendas introducidas en la tramitación del proyecto de ley de modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, de conformidad con lo previsto en el artículo 72.3 EEAR. Se acordó, asimismo, que una vez recibido lo requerido se diera traslado al resto de las partes personadas. Mediante escrito de 24 de febrero de 2017, con entrada en el Tribunal el día 28, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón acreditó que el oficio de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 12 de mayo de 2015, relativo a aquellas enmiendas tuvo entrada en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad el día 19 de ese mismo mes y año. Por diligencia de ordenación de 1 de marzo de 2017 quedó unido a las actuaciones el anterior escrito y se dispuso, conforme a lo acordado, que se entregara copia del mismo al Congreso de los Diputados y al Abogado del Estado.

10. Por providencia de 19 de diciembre de 2017, se señaló para deliberación y votación del recurso el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En los antecedentes han quedado expuestos, con la debida precisión, los términos en los que la representación del Gobierno de Aragón formula este recurso de inconstitucionalidad, así como los argumentos de las alegaciones contrarias que, en

defensa de los preceptos legales impugnados, han presentado tanto la Letrada de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, como la Abogacía del Estado, en la representación que le es propia. Baste ahora con recordar que la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio (por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes), todos los cuales tienen por objeto, directa o indirectamente, cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura: disposiciones adicional quinta (sobre «reglas de explotación» de ese trasvase), transitoria única (sobre «régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional»), derogatoria –aunque, como se dirá después, la impugnación se ha de entender acotada a su número 1– y finales primera y segunda (referidas, respectivamente, a sendas modificaciones de la Ley 52/1990, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, y de la recién citada Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional).

Antes de examinar las censuras de inconstitucionalidad expuestas en la demanda, y lo alegado de contrario por la Abogacía del Estado y por la representación del Congreso de los Diputados, es pertinente una referencia preliminar a determinado extremo del presente procedimiento constitucional, siendo asimismo necesarias, ya en otro orden de consideraciones, tanto una correcta delimitación del objeto del recurso como la debida depuración y ordenación, a efectos del enjuiciamiento que seguirá, de su fundamentación jurídico-constitucional.

2. En primer lugar y por lo que hace al procedimiento de este recurso, resulta pertinente recordar que la representación del Congreso de los Diputados interesó, por escrito de 16 de junio de 2016 y con cita del artículo 89.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la «práctica de prueba» sobre el envío por dicha Cámara y entrega al Gobierno de Aragón de la solicitud de informe al que se refiere el mencionado artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), justificando dicha iniciativa en referencia a lo aducido por el Letrado de la Comunidad Autónoma en orden a la no constancia de que aquella solicitud de informe, acordada en su día por la ponencia de la Cámara que informó el proyecto de ley, se hubiera llegado a ejecutar, «dando conocimiento de la petición –conforme se dice en la demanda– a la Comunidad». A esta petición de apertura del proceso a prueba se adjuntaron, a título de documentos, resguardos e impresos cumplimentados por el servicio de correos y relativos tanto al envío como a la entrega a su destinatario de aquella solicitud de informe. De todo ello se dio oportuno traslado al Gobierno de Aragón y a la Abogacía del Estado (antecedente 7 de esta Sentencia).

El Tribunal Constitucional –y es ello lo que procede precisar ahora– solo acordará la práctica de prueba «cuando lo estimare necesario» (art. 89.1 LOTC) y tal necesidad no es de apreciar, desde luego, si los extremos de hecho sobre los que aquella hubiera de versar constaran ya acreditados en las actuaciones o pudiera esa acreditación ser traída al proceso en virtud de lo previsto en el artículo 88.1 de la misma Ley Orgánica, de conformidad con el cual esta jurisdicción «podrá recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional» (entre otros, ATC 67/2009, de 24 de febrero, FJ 3). Desde luego, ninguna probanza requiere en este recurso la remisión por el Congreso de los Diputados a la Comunidad Autónoma de la repetida solicitud de informe ex artículo 72.3 EAAr, remisión que se encuentra suficientemente acreditada por la aportación que hace la representación de la Cámara, en sus alegaciones, de copia del correspondiente oficio de 12 de mayo de 2015, con registro de salida, dirigido a la Presidenta de Aragón por el Presidente del Congreso de los Diputados. Tampoco es preciso abrir fase de prueba sobre la documentación que la Letrada de las Cortes adjuntó a su escrito de 16 de junio de 2016, pues, cualquiera que sea su valor acreditativo, esa documentación quedó ya incorporada a los autos, y fue trasladada a las demás partes que han formulado alegaciones, con arreglo a nuestra providencia de 5 de julio siguiente (en tal sentido, ATC 32/2015, de 17 de febrero, FJ 2). Y en lo que se refiere, en fin, a la constancia de si la solicitud de informe indubitadamente interesada por el Congreso de los Diputados llegó, y en qué fecha, a su destino, el Tribunal

ha recabado la acreditación de tales extremos de la representación legal del Gobierno de Aragón mediante providencia de 15 de febrero de 2017, a resultas de la cual ha quedado confirmado que aquel oficio fue efectivamente recibido en la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma el 19 de mayo de 2015 (antecedente 9). En atención a todo ello no ha sido procedente, en definitiva, acordar la práctica de prueba interesada en su momento por la representación del Congreso de los Diputados.

En otro orden de consideraciones, el objeto de esta pretensión de inconstitucionalidad ha quedado reseñado en el anterior fundamento jurídico, con mención expresa allí de los preceptos de la Ley 21/2015 que en el recurso se impugnan. No obstante y respecto de una de tales disposiciones, la demanda incurre en cierta ambigüedad inicial, aunque no insuperable. En su encabezamiento y en algún pasaje del cuerpo del escrito se afirma impugnar indiferenciadamente, entre otras, la disposición «derogatoria única» de aquella ley, disposición esta que cuenta, sin embargo, con dos apartados de muy diverso contenido, contra el segundo de los cuales no se aporta argumentación específica. El primero de estos apartados es idéntico a otro precepto declarado inconstitucional y nulo por nuestra ya citada STC 13/2015 (apartado tercero de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2013) y se reitera en él la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 11/2005. El segundo –sin vinculación con los enjuiciados en el recurso al que puso fin aquella Sentencia– establece que «[s]e mantendrá en vigor el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura», disposición reglamentaria ésta en cuyo preámbulo se invocan algunos de los preceptos de aquella Ley 21/2013 declarados más tarde inconstitucionales y nulos por la STC 13/2015. Sea como fuere, tal genérica referencia de la demanda a la disposición «derogatoria única», de tan heterogéneo contenido, queda concretada y corregida en el propio escrito de interposición del recurso, que en otros incisos designa exclusivamente como impugnado el apartado primero, refiriéndose solo a él en su súplica. El enjuiciamiento constitucional se ha de circunscribir «exclusivamente a los preceptos que se contienen en el suplico de la demanda» (STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 7, y resoluciones allí citadas), de modo que, en relación con la disposición derogatoria de la Ley 21/2015 tan solo se ha de entender impugnado, en consecuencia, su apartado primero.

Finalmente, son igualmente convenientes unas acotaciones sobre los fundamentos jurídicos hechos valer en la demanda, que elabora una impugnación basada sobre todo en vicios de procedimiento de diverso tipo en los que se habría incurrido durante la tramitación parlamentaria de los preceptos recurridos. Además de estas censuras, también se invoca una desvirtuación o incumplimiento, por el legislador que aprobó tales normas, de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la ya mencionada STC 13/2015. Sin embargo, esta última tacha no ofrece, como argumento de inconstitucionalidad de normas legales, consistencia inicial alguna; de su lado, aquellas otras, sustentadas en posibles defectos de procedimiento, no pueden ser abordadas ordenadamente sin considerar antes su distinto alcance. Es ello lo que se efectúa seguidamente.

a) El escrito de demanda alega que la reiteración por las Cortes Generales, sin informe previo de la Comunidad Autónoma de Aragón, de los preceptos declarados inconstitucionales y nulos (con nulidad, es oportuno repetir, diferida) en el fallo de la STC 13/2015 supondría el incumplimiento de dicha resolución jurisdiccional (de su «claro mandato», se afirma) y la conculcación, a su través, tanto de lo dispuesto en los apartados primero y segundo del artículo 164 CE como de la seguridad jurídica garantizada por la misma norma fundamental (art. 9.3 CE), citándose al efecto, asimismo, el artículo 118 CE, los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC y, en fin, los artículos 17.2 y 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con semejante alegato se pretende denunciar un incumplimiento por el legislador del fallo de aquel pronunciamiento constitucional, incumplimiento que depararía la invalidez de las disposiciones nuevamente adoptadas por las Cortes Generales prescindiendo, como en el caso entonces resuelto, de aquel informe previo que corresponde emitir a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de lo dispuesto en el artículo 72.3 de su Estatuto de Autonomía. Esta tesis parte, no solo de un extremo

pendiente aún de examen (la aducida contravención por las Cámaras del precepto estatutario recién citado), sino, en lo que ahora importa, de un entendimiento discutible, por lo que hace al presente litigio, de los «plenos efectos frente a todos» (art. 164.1 CE). Y, por tanto, frente al legislador también, de lo decidido en el fallo de la STC 13/2015. Este último precepto constitucional es, por lo demás, el que podría acaso llegar a tomarse en consideración, sin que a tales efectos hubieran de ser referencia pertinente, normas carentes de rango constitucional, si no es por conexión con las que sí lo tienen, u otras que, aun ostentando aquel rango, no guarden relación con lo planteado. Tal es lo que acontece con la invocación, sin argumentación alguna, de la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE.

El recurso incurre así, en cuanto a este concreto alegato, en un doble error, pues ni la STC 13/2015 impartió a las Cortes Generales semejante «claro mandato» de legislar ni la eventual nueva infracción por el legislador del artículo 72.3 EAAr, que se examinará después, supondría, con aquellos efectos, un «incumplimiento» de dicha Sentencia, sino, de constatarse ello, la transgresión de lo exigido, conforme a la doctrina de este Tribunal, por el citado precepto estatutario. Se lee en aquella Sentencia que durante el año de posposición de la nulidad dictada «se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón» [FJ 5 e)]; pero de una recta inteligencia de estas palabras, se deduce sin dificultad que no se estaba imponiendo a las Cortes Generales un deber positivo e incondicionado de legislar de nuevo y en un cierto plazo, sino más bien un imperativo condicional o hipotético. En otras palabras, se advertía que aquella nueva legislación, regularmente adoptada, sería necesaria con vistas a evitar la definitiva expulsión del ordenamiento de las normas afectadas por los defectos que depararon su inconstitucionalidad y nulidad. A aquella sustitución normativa habría, pues, de procederse solo «en su caso», como se dijo, ante tesis análoga, en la STC 164/2013, de 26 de septiembre (FJ 7), uno de los precedentes a los que precisamente remite, en este punto, la propia STC 13/2015. De esta última resolución jurisdiccional, en definitiva, no derivó para el legislador un mandato directo o positivo de dictar norma alguna; esto es, un imperativo cuya transgresión pudiera llegar a ponerse en relación, cualesquiera fueran las consecuencias de tal contraste, con lo prescrito en el artículo 164.1 CE. Cuestión distinta, que consideraremos luego, es si las Cortes Generales respetaron o no, al adoptar de nuevo las normas entonces enjuiciadas, lo impuesto por el 72.3 EAAr, el cual, como cualquier otro precepto de los que integran el bloque de la constitucionalidad, ha de ser entendido y aplicado de conformidad a la doctrina de este Tribunal, intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC).

b) La medida de la validez o invalidez de los preceptos impugnados no trae causa pues, de manera inmediata, de nuestra STC 13/2015, sino de las normas que integran el recién aludido bloque de la constitucionalidad y, en particular, de aquellas que disciplinan su procedimiento de adopción y que eventualmente habrían sido transgredidas con reiteración y por causas diversas. Ante todo, porque el legislador habría conculcado, de nuevo, lo que impone el tantas veces citado artículo 72.3 EAAr, no habiendo tenido ocasión la Comunidad Autónoma de informar sobre las enmiendas que, presentadas en el Congreso de los Diputados, dieron finalmente lugar a las disposiciones recurridas. Y, en segundo lugar, porque aquellas mismas enmiendas, al margen ya de este reproche, habrían carecido de toda conexión material u homogeneidad mínima con el objeto del proyecto de ley al que en este punto modificaron, proyecto que perseguía la reforma de una legislación de montes que ninguna relación guardaría con la ordenación, reintroducida por estas enmiendas, de un trasvase entre cuencas hidrográficas. Se pretende con una y otra censura, la declaración de inconstitucionalidad de normas legales por vicios de procedimiento, aunque de diferente carácter, pretensión que no resulta desde luego ajena a un proceso constitucional como el presente. Como con reiteración hemos dicho, «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (por todas, STC 213/2016, FJ 3),



resultado este de inconstitucionalidad que sin la menor duda podría llegar a verificarse también en la hipótesis de ignorancia u omisión en el procedimiento parlamentario de trámites que, como el previsto en el artículo 72.3 EAAr, no se insertan necesariamente en ese procedimiento, pero que sí deben ser, llegado el caso, respetados en su curso.

En principio, las dos tachas de inconstitucionalidad así expuestas en la demanda conducirían, en apariencia, a pedimentos contradictorios, pues mientras que la que se aduce con invocación del tan repetido precepto estatutario reivindica la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo, una vez presentadas las referenciadas enmiendas, la aducida por la heterogeneidad de estas respecto del proyecto de ley viene a sostener, más bien, que las enmiendas no debieran haber sido en ningún caso admitidas o tramitadas por los órganos correspondientes del Congreso de los Diputados. Con todo, la aparente antinomia entre uno y otro planteamiento puede y debe ser ahora superada, pues la mejor inteligencia del recurso en este punto, y la más favorable desde luego para su viabilidad plena, es la que lleva a considerar que una censura y otra no se plantean, como la demanda alega, «cumulativamente» (o «adicionalmente»), sino en términos de subsidiariedad, tachándose así de inconstitucional, de modo principal, la admisión y tramitación de aquellas enmiendas y planteándose –para el caso de no compartirse tal reproche por este Tribunal– la necesaria participación de la Comunidad Autónoma, vía informe, en el debate previo a su votación parlamentaria. Este es por tanto el orden que procede seguir en el examen de constitucionalidad que a continuación iniciamos.

3. Conviene comenzar analizando la denuncia de inconstitucionalidad que el recurso plantea por provenir los preceptos impugnados de enmiendas parlamentarias heterogéneas con el objeto sobre el que versó el proyecto de ley modificado por ellas, censura que los órganos legitimados de una Comunidad Autónoma pueden, desde luego, hacer valer en este cauce (STC 59/2015, de 18 de marzo, FJ 4). A estos efectos, importa ya dejar sentado que las disposiciones ahora recurridas no figuraban en el proyecto de ley de modificación de la Ley 43/2003, de montes, presentado por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados, siendo las mismas propuestas, como enmiendas de adición, por el grupo parlamentario Popular en aquella Cámara, presentándose también por el mismo Grupo otras enmiendas de adición. Aquellas primeras cuatro enmiendas, dirigidas a la Mesa de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, comisión que actuaba con competencia legislativa plena, se justificaron por sus proponentes de igual modo: «[d]isposiciones relativas al trasvase Tajo-Segura, para cumplir con la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de febrero de 2015» («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 128-2, de 7 de mayo de 2015).

La representación actora sostiene que la admisión de las citadas enmiendas, y su final conversión en normas de ley, se realizó con infracción del procedimiento legislativo y en vulneración, por ello, de los artículos 66.2 y 87.1 CE, así como de los artículos 108.1 y 110.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en lo sucesivo). En síntesis, se aduce que aquellas enmiendas carecieron de la «conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado», destacándose a tal efecto que la norma fundamental distingue, en punto a la distribución de competencias, entre «recursos y aprovechamientos hidráulicos», de una parte, y «montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», de la otra (números 22 y 23, respectivamente, del artículo 149.1 CE), constatándose igualmente que no hubo justificación alguna del correspondiente órgano parlamentario en orden a la conexión que ahora se niega.

La Letrada de las Cortes Generales y el Abogado del Estado han salido al paso de tales reproches, como se expuso en los antecedentes, con argumentos varios. Para la representación del Congreso de los Diputados, la radical heterogeneidad denunciada sería de rechazar, pues «recursos hidráulicos» y «montes», aun diferenciados a efectos competenciales, son subsumibles en la noción de «recursos naturales» (art. 45.2 CE) y relevantes por igual para el «medio ambiente», lo que quedaría patente en el texto del propio proyecto de ley cuyas enmiendas se controvierten, proyecto que bajo la rúbrica «multifuncionalidad de los montes» (art. 4) se refería ya a su importancia para la protección

del «ciclo hidrológico». Por lo demás, nadie planteó formalmente ante la Mesa del Congreso de los Diputados cuestión alguna sobre la calificación de estas enmiendas. A esto último, así como a la necesidad de cumplir aquella Sentencia constitucional, se ha referido asimismo el Abogado del Estado, quien alude, además, a las «circunstancias políticas concurrentes en el año 2015», como «año electoral», que habrían afectado al tiempo y manera de «cumplir en plazo» con lo resuelto por la repetida STC 13/2015. Señala, en fin, el Abogado del Estado que todo lo regulado por la Ley 21/2015 entra en el «ámbito legislativo» de la Comisión permanente de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que la aprobó en el Congreso de los Diputados.

Para resolver la controversia así trabada entre las partes es preciso, ante todo, traer a colación nuestra jurisprudencia sobre los límites constitucionales de las facultades de enmienda de los parlamentarios y precisar, además, cuáles fueron las circunstancias relevantes del procedimiento legislativo ahora en discusión:

a) Una consolidada jurisprudencia de este Tribunal –matizada, en atención a los diversos casos– tiene establecido que la facultad de enmienda de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo, disciplinada por los reglamentos de las respectivas Cámaras, no carece de límites constitucionales. En tal sentido, este Tribunal ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una «conexión mínima» con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la «más absoluta desconexión» respecto de aquel (STC 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 7 y 8, con doctrina mantenida hasta el presente). El ejercicio por las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE) se realiza a partir de la iniciativa de determinados órganos (art. 87 CE) que fijan genéricamente, mediante el oportuno proyecto o proposición, el objeto sometido a la consideración inicial y a la posterior deliberación, modificación y decisión final de las Cámaras; y si ese objeto llegara a ser, por vía de enmienda parcial, alterado de manera radical, podría llegar a verse afectada la posición parlamentaria de las minorías, privadas, en tal hipótesis, de las facultades que los reglamentos les confieren para participar en plenitud en el debate, y sobre todo en la enmienda, de lo que debiera haber sido canalizado, vista la total y absoluta ajenidad de lo propuesto al texto originario, a través de un específico proyecto o proposición de ley. Esta doctrina constitucional preserva los derechos de las minorías parlamentarias y, en definitiva, los que a los representantes mismos confiere el artículo 23.2 CE (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 231/2015, de 5 de noviembre, FFJJ 8 de una y otra resolución), por más que esa garantía no pueda extremarse en detrimento, a su vez, de otros bienes constitucionales igualmente dignos de tutela como son la propia autonomía de las asambleas (art. 72 CE) y la seguridad jurídica que la Constitución consagra en su artículo 9.3.

Desde la ya citada STC 119/2011 (FJ 7) se ha argumentado que los órganos correspondientes de las Cámaras han de contar con un amplio margen de valoración en orden a apreciar si la enmienda propuesta guardaba o no algún nexo de afinidad, que no necesariamente de identidad, con el objeto del proyecto o proposición [SSTC 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 b), y 132/2013, de 5 de junio, FJ 3, entre otras]. Y se ha constatado asimismo que, a la hora del enjuiciamiento, es obligado valorar la entidad y la mayor o menor novedad de la enmienda que se tacha de heterogénea (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 6, entre otras). Todo ello sin olvidar, en fin, que la impugnación de normas legales, como la que se hiciera invocando cualesquiera otros vicios de procedimiento, sólo podría prosperar si la infracción denunciada «alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 216/2015, FJ 5 a), por todas].

b) Ya se ha dicho que las disposiciones impugnadas tuvieron su origen en enmiendas presentadas y tramitadas en el procedimiento legislativo celebrado en la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados. La ponencia las aceptó, haciendo constar en su informe que «si bien no se solicita en este momento un informe sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas, a la vista del debate suscitado sobre este asunto, los Letrados de la Comisión distribuyeron a los miembros de la Ponencia un extracto de Jurisprudencia Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas en el

marco del procedimiento legislativo». La comisión, que actuaba con competencia legislativa plena, aprobó finalmente dichas enmiendas, integrándolas en el proyecto de ley, no sin que en el debate previo algunos diputados adujeran con unas palabras u otras su heterogeneidad respecto del objeto de la iniciativa gubernamental. Ya en el Senado, los grupos parlamentarios mixto y socialista presentaron, en lo que aquí interesa, sendas propuestas de veto en las que, entre otras consideraciones, se argumentaba lo mismo, propuestas que fueron finalmente rechazadas por el Pleno de la Cámara. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el proyecto de ley así enmendado, aunque, de nuevo, con intervenciones en las que se criticó la falta de conexión u homogeneidad entre aquel texto y las repetidas enmiendas («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», X Legislatura, núm. 296, sesión de 8 de julio de 2015).

Hasta aquí, en esquemática síntesis, lo significativo de esta tramitación legislativa, siendo de destacar, en referencia a un aspecto de la jurisprudencia constitucional antes resumida, que la propuesta, deliberación y aprobación final de las enmiendas ahora controvertidas no estuvo exenta, según se ha visto, de polémica parlamentaria, por más que esta discusión política nada diga en sí misma, desde luego, sobre la regularidad jurídico-constitucional, con arreglo a esta doctrina del Tribunal, de la facultad de enmienda. Es cierto que aquella discusión no dio lugar a queja formal alguna ante la Mesa por parte de los diputados discrepantes (art. 31.2 RCD), como han observado en este proceso los defensores de la Ley, pero ni nuestra doctrina exige tal cosa, pues considera solo si ha habido o no protesta o controversia argumentada, ni cabe confundir, en relación con ello, la viabilidad de una pretensión como la actual con lo exigible de un eventual recurso de amparo frente a actos parlamentarios sin valor de ley, solo impugnables cuando hayan adquirido firmeza (art. 42 LOTC). Tampoco, por lo mismo, cabe echar en falta, frente a lo que aduce la representación actora, una específica motivación del porqué estas enmiendas se admitieron en su día.

A partir de las observaciones anteriores, ya es posible entrar a valorar en Derecho este motivo de la impugnación.

c) El Tribunal no puede compartir lo que se argumenta en el recurso de inconstitucionalidad. Para llegar a esta conclusión no es necesario entrar en mayor examen acerca de si la materia sobre la que versaron las enmiendas de las que traen causa las disposiciones impugnadas –un trasvase entre cuencas hidrográficas– era o no total y absolutamente extraña al objeto inicial del proyecto de ley, por más que no sean de ningún modo de desdeñar las consideraciones de la representación del Congreso de los Diputados en orden a cómo la ordenación de los montes, de una parte, y la de los recursos hidráulicos, de la otra, son de principio reconducibles, con toda naturalidad, a la disciplina, en general, de los recursos naturales (art. 45 CE). Lo determinante es que la conversión de aquellas enmiendas en preceptos de ley no alteraron de manera sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras legislativas, criterio que es, como quedó dicho, el que orienta y da sentido a toda la jurisprudencia de este Tribunal en punto a lo que pudieran considerarse, por quien recurra, vicios en el procedimiento de elaboración de la ley. Aquella voluntad parlamentaria no puede calificarse aquí alterada, con consecuencia tan grave como la inconstitucionalidad de la ley, por cuanto las disposiciones impugnadas carecieron de todo alcance innovador sustantivo, reiterativas como eran, con plena literalidad, de otras adoptadas por las propias Cortes Generales, en esa misma legislatura, y que resultaban aún vigentes y aplicables al tiempo de la aprobación de las recurridas, por más que declaradas inconstitucionales y llamadas a desaparecer del ordenamiento, por vía de la anulación también dictada, cuando se cumpliera un año desde la publicación de la STC 13/2015; esto es, el 2 de marzo de 2016. Al aprobar una vez más estas mismas normas, en definitiva, las Cortes Generales buscaron llevar a cabo lo que en alguna ocasión hemos intitulado, aunque ante problema distinto, una «intervención legislativa reparadora» de la inconstitucionalidad anterior en la que incurrieron (STC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13), confirmación o reiteración legislativa que no era, según se ha razonado, un imperativo de aquella Sentencia constitucional, pero sí condición inexcusable para que las normas en las que se plasmó la voluntad del Parlamento

podrían, renovadas por otro acto de legislación, subsistir como tales. Se trataba de nuevas disposiciones, pero no de nuevas reglas jurídicas, que hubiesen deparado la menor alteración de una voluntad parlamentaria ya cabalmente expresada en la misma legislatura. Basta con constatarlo así, y con recordar que no es este Tribunal juez de la mejor o peor técnica de legislar, para desestimar, en cuanto a este punto, el recurso del Gobierno de Aragón.

4. El escrito de recurso aduce también que los preceptos legales impugnados estarían incurso en inconstitucionalidad por la misma causa que ya fue apreciada, respecto de las normas que reiteran, en la STC 13/2015; esto es, por haberse adoptado sin haber dado ocasión a la Comunidad Autónoma para expresar su criterio sobre ellos, antes de su aprobación, con arreglo a lo previsto en el artículo 72.3 EAAr, a tenor del cual, y por lo que ahora interesa: «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».

Las partes no han hecho cuestión, en este procedimiento, de la aplicabilidad al caso de lo establecido en el precepto estatutario parcialmente transcrito y no cabe desde luego duda alguna de que las reglas objeto ahora de recurso quedan comprendidas en el supuesto contemplado en la norma estatutaria, siendo como son unas y otras en todo idénticas a las declaradas inconstitucionales y nulas en la STC 13/2015 por haberse omitido, antes de su aprobación parlamentaria, el trámite de informe. Tampoco discrepan propiamente sobre si el Congreso de los Diputados requirió o no en el procedimiento parlamentario controvertido el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. Conforme ya se ha destacado, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió oficio a estos efectos a la Presidenta de Aragón que, como se ha acreditado a requerimiento de este Tribunal, llegó cumplidamente a su destino el día 19 del mismo mes. A diferencia, pues, de lo ocurrido en el procedimiento parlamentario enjuiciado en la STC 13/2015, la Cámara sí interesó en este caso, una vez aceptadas las enmiendas a examen, el informe de la Comunidad Autónoma, de modo que la discusión procesal se ha de entender objetivamente ceñida a si el informe se pidió de una manera regular y en términos tales que permitieran a aquélla manifestar con efectividad su criterio al respecto. Esto es lo que la demanda niega con el argumento de que el «escaso lapso de tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley» –que se produjo finalmente en el Congreso de los Diputados el 8 de julio de 2015– desde que el repetido informe fuera interesado vino a impedir a la Comunidad Autónoma cumplir con este trámite. Semejante consideración se formula previa cita de la Ley autonómica 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, cuya disposición adicional primera regula el «[i]nforme sobre transferencia de aguas», disponiendo, en lo que aquí se pretende sea de relieve, que su propuesta corresponderá al Gobierno de la Comunidad Autónoma «en plazo de dos meses, una vez que sea recabada la emisión del informe por la Administración General del Estado» y que, «aprobado el informe por el Gobierno de Aragón, será remitido a las Cortes de Aragón, para su tramitación y aprobación, en su caso» a efectos de «su remisión definitiva a la Administración General del Estado» (primer párrafo y número 3 del apartado segundo de esta disposición adicional). A ello se añade que el cumplimiento de dicho trámite por la Comunidad Autónoma habría sido tanto más difícil, o impracticable, vista la circunstancia de que el Gobierno regional estaba «en funciones» ante la celebración en el tercer domingo del mes de mayo de 2015 de elecciones a las Cortes de Aragón.

La representación del Congreso de los Diputados ha argumentado, de contrario, que «lo que se exige al Congreso es ‘solicitar’ el Informe ... no disponer de él» y que «[s]olo si ... fuera vinculante ... se necesitaría disponer del mismo antes de poder tomar una decisión sobre aprobar o rechazar las enmiendas». También en oposición a la demanda, la Abogacía del Estado ha observado, en fin, que ya el 18 de febrero del mismo año 2015 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente pidió informe al Gobierno de Aragón sobre textos iguales a las enmiendas controvertidas, sin que se recibiera informe alguno,

como tampoco se informó por la Comunidad Autónoma cuando, con posterioridad, así se le solicitó por el Congreso de los Diputados.

5. La controversia trabada entre las partes exige recordar antes, para su solución, nuestra doctrina sobre el sentido y alcance de lo prescrito en el artículo 72.3 EAAr, completándola en lo que fuera preciso, visto lo demandado y alegado, así como considerar las circunstancias ahora relevantes de la tramitación parlamentaria de las enmiendas cuya aprobación dio lugar a las disposiciones impugnadas y de lo debatido asimismo, al respecto, en las propias Cortes de Aragón (en su diputación permanente, disuelta como estaba la asamblea).

El informe previsto en el artículo 72.3 EAAr, como otros de análogo carácter que establecen la propia Constitución o normas infraconstitucionales, es un instrumento de cooperación mediante el cual la Comunidad Autónoma es llamada a intervenir en el curso de un procedimiento estatal a fin de hacer valer sus competencias e intereses, de principio afectados por el ejercicio de una competencia que corresponde, con todo, exclusivamente al Estado; en este caso, la contemplada en el artículo 149.1.22 CE para la «legislación» y «ordenación» de «recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». El trámite es preceptivo para el Estado, si bien el informe a emitir por la Comunidad Autónoma no es vinculante [SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 15, y 13/2015, FJ 5 a)]. El carácter preceptivo del trámite implica que, cuando se dé el supuesto al que se refiere este artículo 72.3 EAAr, el órgano del Estado ha de instar de la Comunidad Autónoma la emisión del oportuno informe y dar ocasión para que el criterio autonómico pueda ser manifestado y tenido en cuenta en cada fase procedimental relevante antes de que llegue a su término el procedimiento mismo; esto es, antes de que culmine el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva. La apertura de este trámite en la secuencia del procedimiento de que se trate y cuando concurra el supuesto del precepto estatutario es, en suma, un deber para los órganos del Estado, como lo es también para estos mismos órganos, en correspondencia con ello, el deber de respetar el ejercicio efectivo de esta atribución autonómica. Esto recordado, es aun preciso, para el mejor entendimiento de lo que sigue, hacer algunas precisiones adicionales sobre la ordenación y alcance de este trámite:

a) En la tan citada STC 13/2015 nos referimos, respecto del artículo 72.3 EAAr, a la «eventual norma estatal que regulase tal procedimiento» [FJ 5 d)] y no otra cosa ha dejado dicho el Tribunal, con plena claridad, a propósito de otras previsiones del mismo Estatuto relativas, asimismo, a diversas modalidades de participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias estatales (STC 110/2011, FFJJ 7 y 13). Todo ello en coherencia con lo advertido en la STC 31/2010, de 28 de junio, por referencia al análogo artículo 117.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que prevé un informe preceptivo de la Generalitat para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial. En esta misma resolución el Tribunal señaló que, para las cuencas intercomunitarias, «es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 65). Cómo y cuándo se articule en el curso de los procedimientos estatales la atribución autonómica que consideramos ahora son aspectos, en definitiva, cuya determinación corresponde al Estado, sin perjuicio de que se ha de asegurar que tal participación sea efectiva y a reserva de dejar siempre a salvo la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma en punto a la ordenación de sus instituciones de autogobierno (art. 71.1 EAAr). Es relevante lo que queda dicho, como después se precisará, ante la invocación por la demanda, sin los debidos matices, de la legislación autonómica dictada «en desarrollo» del artículo 72.3 EAAr.

b) La apertura del trámite establecido en este precepto estatutario es, como ya se ha hecho constar, preceptiva para el Estado cuando se den sus condiciones, exigencia que



sin duda pesa también, llegado el caso, sobre las Cortes Generales; pero semejante exigencia no conlleva, desde luego, que el informe mismo (su efectiva emisión) adquiera por ello, la condición de intervención indispensable o necesaria para el perfeccionamiento de la ley. Si, en efecto, el parecer autonómico hubiera sido oportuna y regularmente recabado y si la Comunidad Autónoma, en hipótesis, hubiera omitido la manifestación de su criterio en el plazo al efecto fijado, no por ello la prosecución del trámite legislativo sin ese informe determinaría que la ley finalmente aprobada hubiera nacido viciada, siendo inasumible la conclusión contraria, que supondría tanto como conferir a la Comunidad Autónoma un poder de veto *ex silentio* frente al ejercicio de la potestad legislativa del Estado sobre ámbitos de su exclusiva competencia. En definitiva, cuando corresponde a una u otra de las Cámaras, o a ambas, sucesivamente, interesar esta intervención autonómica, lo que está en juego con carácter prioritario es el debido respeto a la facultad de informar, mediante la necesaria solicitud al efecto. A resultados de tal respeto o transgresión sería de considerar la regularidad o irregularidad procedimental de la ley, de modo que solo cuando aquella necesaria solicitud no se hubiera realizado en absoluto, como ocurrió en el procedimiento enjuiciado en la STC 13/2015, o cuando se hubiera llevado a cabo en términos tales que hicieran de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica, según pretende la actual demanda, cabría concluir en que habría resultado desconocida la atribución autonómica y viciada, por esta causa, la disposición de ley adoptada sin dar en absoluto ocasión a la Comunidad Autónoma de hacer llegar a las Cortes su criterio o, eventualmente, de defender y hacer valer, en curso aún el procedimiento legislativo, la propia atribución estatutaria.

c) Antes de pasar a enjuiciar, sobre la base de los anteriores razonamientos, el modo en que discurrió el procedimiento legislativo debatido así como las actuaciones adoptadas por las instituciones de la Comunidad autónoma de Aragón, resulta obligado efectuar una última observación preliminar que, aun cuando no afecta directamente al objeto del presente proceso conforme ha sido delimitado por las partes, importa dejar sentada dada la litigiosidad constitucional que se viene suscitando sobre la aplicación del artículo 72.3 EAAr. La STC 13/2015 afirmó que el informe al que este precepto se refiere, lejos de entorpecer el procedimiento parlamentario, «puede servir para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación parlamentaria» [FJ 5 d)].

Es de puntualizar ahora que si concurrieran las razones para recabar esa intervención autonómica y si la misma, pese a ello, no se interesara regularmente por los órganos de gobierno de las Cámaras, estos comportamientos omisivos podrían lesionar no solo la atribución de la Comunidad autónoma sino además, y eventualmente, los derechos de los parlamentarios que, al amparo de lo prevenido en el artículo 23.1 CE, hubieran reclamado sin éxito de aquellos órganos, la oportuna apertura del trámite informativo, al experimentar, tanto ellos como las propias Cámaras, una ilegítima privación de un elemento de juicio necesario para su decisión [SSTC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3 C) y 68/2013, de 14 de marzo, FFJJ 2 y 3].

6. Importa ya recapitular y detallar sumariamente, sobre lo razonado, cuál fue la sucesión de trámites en las Cámaras tras la presentación por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, el 28 de abril de 2015, de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de modificación de la Ley 4/2003, de montes, y de las que traen causa las disposiciones impugnadas. Y es asimismo relevante hacer a este propósito una referencia a lo que llegó a suscitarse, a raíz de aquella iniciativa, en la Diputación Permanente de las propias Cortes de Aragón.

a) Una vez presentadas las tan citadas enmiendas, la ponencia hizo constar en su informe tanto la aceptación de las mismas como su acuerdo en orden a solicitar el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr, informe que se interesó, conforme ha quedado reseñado, con fecha 12 de mayo por el Presidente del Congreso de los Diputados a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón recibándose en este último órgano el correspondiente oficio, con el texto de las enmiendas, el día 19 del mismo mes. El día posterior a la firma y remisión de aquella solicitud, la Comisión de Agricultura, Alimentación

y Medio Ambiente de la Cámara aprobó, con competencia legislativa plena, el proyecto de ley y, en lo que ahora interesa, aquellas enmiendas, no sin que en el debate previo el Grupo Parlamentario Socialista preguntara si se había recibido o no el informe de la Comunidad Autónoma, respondiéndose entonces por el Presidente de la Comisión que el trámite había sido evacuado «y en este momento no tenemos constancia de haber recibido nada». El 22 de mayo siguiente tuvo entrada en el Senado el proyecto remitido por el Congreso, siendo de reseñar ahora que por parte de senadores pertenecientes al Partido Aragonés Regionalista, miembros del Grupo Parlamentario Popular, se presentaron enmiendas para la supresión de los preceptos provenientes de aquellas otras aprobadas en el Congreso de los Diputados, propuestas justificadas todas de igual modo: por «ser preceptivo el informe al que alude el art. 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón», así como por referencia a «la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2015» («Boletín Oficial de las Cortes Generales». Senado, X Legislatura, núm. 541-3591, de 15 de junio de 2015). La ponencia hizo constar en su informe el rechazo, entre otras, de estas enmiendas. Y en el debate en comisión, se adujo en nombre del Grupo Parlamentario Socialista que «la opinión [de la Comunidad Autónoma] no ha sido tenida en cuenta, ni siquiera escuchada, y parece que hoy se mantienen los mismos vicios a este respecto», manifestándose también por quienes presentaron las enmiendas antes referidas que el informe de la Comunidad Autónoma «no ha sido emitido» y que cuando las enmiendas fueron «incluidas» en el Congreso de los Diputados «no se había cumplido la Sentencia del Tribunal Constitucional, sino más bien todo lo contrario» («Diario de Sesiones del Senado», X Legislatura, núm. 471. Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático. Sesión de 17 de junio de 2015, pp. 5, 7 y 10).

La comisión aprobó el informe de la ponencia y el Pleno del Senado, a continuación, rechazó los Votos particulares de los senadores que habían propuesto, en las enmiendas citadas, la supresión, junto a otras, de las previsiones controvertidas, y que en el debate plenario argumentaron de nuevo sobre la necesaria intervención de la Comunidad Autónoma, trámite, que reiteraron, no ha sido cumplido. Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el proyecto de ley en sesión de 8 de julio de 2015, tras un debate en el que el Grupo Parlamentario Socialista adujo, entre otras consideraciones, que «retan de nuevo al Constitucional y alegan que aquella sentencia generó incertidumbre», así como que «el informe solicitado a las Cortes no ha aparecido, no hay informe, no existe» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura, núm. 296. Sesión de 8 de julio de 2015, p. 78).

b) A los idénticos efectos de fijar el marco de este debate procesal, también interesa reseñar que las tan mencionadas enmiendas fueron sin duda conocidas por las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues el 4 de mayo del 2015 la Mesa de la diputación permanente y la Junta de portavoces de las Cortes de Aragón (la Cámara había sido disuelta, con convocatoria de elecciones, por Decreto de 30 de marzo) admitieron a trámite la solicitud de comparecencia de la Presidenta del Gobierno autonómico, a petición del Grupo Parlamentario Socialista, a fin de que explicara las «actuaciones e informes realizados por el Gobierno de Aragón ante la Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, del Tribunal Constitucional», a la vista «de la posición política del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados en relación con el Proyecto de Ley de montes [sic], que viene a ser contraria al fallo de dicha Sentencia» («Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», núm. 341, Legislatura VIII, 6 de mayo de 2015). La comparecencia se verificó en sesión de la Diputación Permanente del día 7 de mayo y en su desarrollo el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente manifestó, en representación de la Presidenta y del Gobierno, que «se están haciendo los informes preceptivos» y que «[e]stamos esperando ahora que el Congreso de los Diputados nos pida ese informe, pero, mientras tanto, ya estamos trabajando en aquella petición que nos hizo el ministerio y tan pronto como estén serán conocidos por esta Cámara y, además, esos informes tienen que ser aprobados por el Consejo de Gobierno», añadiendo, en otro momento de su intervención, que «[c]on respecto al informe ... estamos trabajando en él con toda intensidad» y que «estamos a la espera de que el Congreso nos diga qué plazo tenemos y en qué

condiciones» («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón», núm. 98, Diputación Permanente, VIII Legislatura, pp. 6 y 12).

A partir de los datos reseñados, es ya posible valorar en Derecho lo argumentado en la demanda y en las alegaciones.

7. La controversia en el presente recurso versa sobre el respeto o transgresión de la atribución que confiere a la Comunidad Autónoma de Aragón el artículo 72.3 de su Estatuto, y la posibilidad o no, en correspondencia con ello, de que dicha Comunidad Autónoma pudiera llegar a manifestar su criterio sobre las enmiendas que estuvieron en el origen de las disposiciones recurridas. En primer lugar, ha de examinarse la controvertida regularidad del procedimiento seguido en el Congreso de los Diputados –que fue la Cámara en la que se presentaron e incorporaron al proyecto de ley tales enmiendas– y apreciar y valorar, después, cuál fue, a propósito del actual debate constitucional, el proceder de las instituciones de la Comunidad Autónoma a las que correspondía evacuar el informe que aquí importa.

a) La actuación del Congreso de los Diputados merece, sin duda, algunos reproches. El informe autonómico que impone recabar el repetido artículo 72.3 EAAr ha de ser previo al ejercicio por el Estado –por las Cortes Generales, en lo que hace al caso– de la competencia que le confiere el artículo 149.1.22 CE, lo que inequívocamente supone, para nuestro Parlamento bicameral, que la Cámara en la que aquel ejercicio se incoe y tenga inicio debe solicitar y propiciar dicha intervención de la Comunidad Autónoma a fin de facilitar el más adecuado cumplimiento de las previsiones de aquel precepto estatutario. Sin embargo, no se actuó de este modo, pues la Comisión votó el día siguiente de haberse solicitado dicho informe el proyecto así enmendado, proceder éste que no facilitó, desde luego, la elaboración del oportuno informe y sin que en nada argumente en defensa de esta actuación lo alegado por la representación procesal del Congreso de los Diputados, para la que el carácter no vinculante del informe autonómico justificaría la no suspensión del procedimiento legislativo y la consiguiente aprobación inmediata del proyecto de ley. Las Cámaras son, en supuestos como el actual, enteramente libres para acoger o no, ciertamente, el parecer que tenga a bien exponer la Comunidad Autónoma, pero se ha de dar ocasión a que ese criterio se pueda llegar a manifestar con eficacia, lo que aquí, en lo que al Congreso afecta, se soslayó de modo patente.

b) Este cuestionable proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de las disposiciones de ley que en este recurso se pretende. La mencionada Cámara legislativa, a diferencia de lo planteado en el caso resuelto por la STC 13/2015, no omitió, sin más, la solicitud del informe autonómico, informe que fue efectivamente recabado. Por tanto, los preceptos impugnados sólo podrían llegar a considerarse incursos en invalidez si, atendida la tramitación desenvuelta en las Cortes Generales y las demás circunstancias relevantes, la atribución que establece el artículo 72.3 EAAr hubiera sido de imposible ejercicio o defensa por parte de las instituciones autonómicas, pues bien claro está que un vicio de procedimiento como el que aquí hemos constatado no habría de afectar finalmente a la ley, viciándola a su vez, si la participación de la Comunidad Autónoma prevista en aquella disposición del Estatuto hubiera podido, pese a todo, ser ejercida o, cuando menos, invocada ante las Cámaras con alguna posible eficacia, de haberlo intentado así los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma. Desde el 19 de mayo, esos órganos tenían conocimiento directo y oficial de la presentación de unas enmiendas a las que resultaba aplicable lo previsto en el artículo 72.3 EAAr y es esta circunstancia la que impone examinar, antes de resolver la presente impugnación, cuál fue su proceder a partir de aquella fecha, pues de ninguna manera es igual la responsabilidad constitucional que cabe esperar de quienes son directa y formalmente requeridos para evacuar un cierto informe que la que alguna vez se ha alegado ante nosotros sobre la sola base de que la Comunidad Autónoma hubiera podido conocer el procedimiento legislativo en curso por la propia publicidad de los trabajos parlamentarios (STC 164/2013, antes citada, FJ 5).

Esto es lo que procede considerar seguidamente, no sin hacer antes dos puntualizaciones de relieve. El proyecto de ley inicialmente aprobado en el Congreso tuvo entrada en el Senado el 22 de mayo de 2015, el cual propuso sus enmiendas, concluyendo así su intervención, el 25 de junio siguiente, por más que –esta es la primera observación ahora pertinente– hubiera podido llegar a agotar el plazo legal de dos meses (art. 90.2 CE), ya prosiguiendo la tramitación del proyecto durante el siguiente período ordinario de sesiones (en el mes de septiembre, por lo que ahora importa), ya, eventualmente, habilitando a estos efectos sesiones extraordinarias (arts. 69.1 y 70 del Reglamento del Senado). Conviene asimismo reseñar, en otro orden de cosas, que al tiempo de la recepción en la Presidencia autonómica (el 19 de mayo) de aquella solicitud de informe era sin duda el Gobierno de la Comunidad Autónoma el órgano competente para emitirlo, «remitiéndolo a las Cortes de Aragón para su conocimiento» [art. 12.19) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón] y que así continuó siendo hasta el 10 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigor la más arriba citada Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón y, en lo que aquí interesa, su también ya mencionada disposición adicional primera, relativa al «[i]nforme sobre transferencias de aguas», informe que pasó entonces a corresponder a las Cortes de la Comunidad Autónoma, previa propuesta del Gobierno a emitir «en el plazo de dos meses» (párrafo primero y apartado tercero del número 2 de esta disposición legal).

8. Sobre la base de lo razonado en el fundamento jurídico anterior, el Tribunal no aprecia que, a lo largo de la tramitación en las Cortes Generales de las enmiendas controvertidas, la Comunidad Autónoma se hubiera visto privada, en todo momento y en términos absolutos, de la posibilidad de ejercer o, en su defecto, de hacer valer la atribución estatutaria (art. 72.3) que su Gobierno ahora invoca. Este Gobierno, y la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, supieron de aquellas enmiendas al menos con fecha de 4 de mayo, a poco de su presentación, pues, el 28 de abril. Y si bien es cierto que la solicitud de informe sobre ellas llegó a la Presidencia de la Comunidad Autónoma el día 19 de mayo, cuando ya la Comisión del Congreso, el anterior día 13, las había hecho suyas, no lo es menos que las instituciones autonómicas no actuaron ni reaccionaron entonces en modo alguno, pudiendo sin duda hacerlo, ante el requerimiento recibido.

No lo hizo, desde luego el Gobierno autonómico, que bien pudo interesar con prontitud el señalamiento de un plazo para informar o, en todo caso, remitir de inmediato al Senado, tan pronto fue pública la aprobación inicial del proyecto por aquella otra Cámara, el informe que, según hizo constar ante la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, ya se estaba preparando. Pero ni se llevó a cabo tal remisión ni se formuló ante el Senado ninguna otra solicitud o protesta, como pudieran haber sido, respectivamente, la de que se ampliaran, a fin de concluir y hacer llegar el repetido informe, de estimarse ello preciso, los plazos del procedimiento legislativo en curso (arts. 107.1 y 113.2 RS) hasta los dos meses que marca el artículo 90.2 CE, o la que invocara la indebida aprobación de las enmiendas en el Congreso sin dar ocasión a que la Comunidad Autónoma manifestara su criterio sobre ellas. Precisamente, esta invocación hubiera podido llevar al Senado a decidir de otro modo sobre las enmiendas de supresión que, con cita del artículo 72.3 EAAr, se motivaron en la condición preceptiva del trámite de informe por la Comunidad Autónoma, enmiendas finalmente no asumidas por esta Cámara. Y tampoco cabe, en los mismos términos, descartar que, de haber sido remitido el propio informe directamente al Senado, la Cámara pudiera haberlo tenido en cuenta al pronunciarse sobre las controvertidas enmiendas del Congreso, enmendándolas acaso a su vez, y dando lugar, en tal hipótesis, a que el Congreso hubiera de votar más tarde sobre tales nuevas propuestas. Esto habría permitido, a la postre, un conocimiento por una y otra Cámara del criterio de la Comunidad Autónoma antes de la aprobación final del proyecto, conocimiento que debió haberse buscado antes y de mejor manera ya por el Congreso, como es claro, pero que el Gobierno autonómico pudo sin duda haber intentado mientras estuvo aún pendiente el procedimiento legislativo en el Senado, que, cabe recordar, solo votó en Pleno sobre las propuestas de veto y de enmiendas de los senadores el 25 de junio de 2015, cuando había transcurrido

ya más de un mes, por tanto, desde la recepción en la Presidencia de Aragón del oficio del Presidente del Congreso al que se adjuntó el texto de las repetidas enmiendas.

El Gobierno autonómico, en definitiva, ni remitió informe alguno a las Cortes Generales, al Senado, según queda dicho, cuando aun manifiestamente podía hacerlo, ni hizo valer ante el Parlamento nacional, además o alternativamente, la atribución estatutaria cuya vulneración hoy denuncia, actuaciones, unas u otras, que pudo haber llevado a cabo aun estando en funciones. En todo caso, un Gobierno en funciones no estaba legalmente privado del ejercicio y defensa de su competencia a tal efecto, pues la que le correspondía para emitir el informe ex artículo 72.3 EAAr no figura, ciertamente, entre las negadas al Gobierno en tal situación por el artículo 6.4 de la ya citada Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En fin, tampoco consta que se hiciera nada en tal sentido ni por la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, a la que correspondía, entre otros cometidos, «velar por los poderes de las Cortes de Aragón cuando estas no estén reunidas o queden disueltas» (art. 70.1 del Reglamento entonces vigente de la asamblea autonómica) ni por la Asamblea autonómica, constituida, tras las elecciones, el 18 de junio, fecha también anterior a aquella en la cual, por decirlo una vez más, el Senado procedió, el día 25 del mismo mes, a su votación final del proyecto. El 10 de junio había entrado en vigor la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, cuya disposición adicional primera atribuyó el «[i]nforme sobre transferencias de aguas» a las Cortes autonómicas.

En suma, la Comunidad Autónoma de Aragón fue requerida, aunque de modo y en circunstancias formalmente poco atentas, para emitir su informe. Y ni lo llegó a evacuar, pudiendo haberlo hecho ante el Senado, ni invocó tampoco ante las Cortes Generales, en curso todavía el procedimiento legislativo, el menoscabo de la atribución propia que hoy defiende, menoscabo que pudo acaso haberse reparado en aquel procedimiento y que no es dable aducir frente a la ley cuando, como aquí es de ver, no se intentó en modo alguno. Por consiguiente, no es razonable imputar a la actuación del Congreso de los Diputados un vicio de invalidez de las disposiciones de ley que se impugnan. El artículo 72.3 EAAr consiente una cierta presencia de la Comunidad Autónoma, por vía de informe, en procedimientos estatales y entre ellos, como aquí era el caso, en el proceso de elaboración de la ley. La norma vincula, obviamente, a las instituciones y órganos del Estado en cada supuesto afectados. Pero también compromete a los titulares de este derecho de participación en orden a poner el debido celo en su ejercicio o a denunciar, llegado el caso, su merma en el curso del procedimiento en el que se padeció tal menoscabo. Si lo primero no se realizó, la ley, desde luego, no nació viciada y así es de entender ahora. Tampoco podría esperarse conclusión diferente, por lo demás, cuando no se reaccionó oportunamente frente a un proceder que, sin protesta previa alguna, se trae ante esta jurisdicción para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de normas de ley.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.



*Voto Particular que formula el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2192-2016*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

En mi opinión, debió ser estimado el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a diversos preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, por el motivo principal de impugnación que lo sustenta; es decir, en cuanto que fueron adoptados sin haber dado ocasión a la Comunidad Autónoma recurrente de expresar su criterio sobre ellos, antes de su aprobación, con arreglo a lo previsto en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), a tenor del cual «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».

1. Antes que nada conviene recordar los antecedentes y circunstancias de la impugnación que resuelve la Sentencia de la que discrepo. El presente recurso de inconstitucionalidad trae causa de la STC 13/2015, de 5 de febrero, en la que se declararon inconstitucionales y nulas diversas disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que afectaban al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, porque en el procedimiento legislativo no se había recabado el informe de la Comunidad Autónoma de Aragón tal y como exigía el precepto estatutario ya mencionado. Entonces este Tribunal subrayó que las Cortes Generales no podían desvincularse del contenido del Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma que, «en su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, integra el bloque de constitucionalidad». Y con respecto al concreto informe preceptivo y no vinculante cuya omisión denunciaba la Comunidad Autónoma, rechazamos la alegación de la Cámara legislativa de que «entorpe[cier]a el procedimiento legislativo o afect[ara] 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». Por ello, el Tribunal declaró inconstitucionales y nulas las normas aprobadas sin recabar el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, pero diferió un año la eficacia de la declaración de nulidad. Si se quería evitar esa nulidad diferida, había que tramitar y aprobar unas nuevas disposiciones legales con el mismo contenido que las declaradas inconstitucionales, subsanando la deficiencia declarada. La presente impugnación versa, en suma, sobre la forma en la que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley de montes, se dio cumplimiento a las obligaciones derivadas de la STC 13/2015.

Los hechos, que se exponen en detalle en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, se pueden resumir de la siguiente forma. Una vez aceptadas unas enmiendas con el contenido de las disposiciones anteriormente declaradas inconstitucionales, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió una solicitud a la Presidenta de Aragón para que evacuara el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. La solicitud fue firmada y cursada con fecha de 12 de mayo de 2015 y llegó a su destinatario con fecha de 19 de mayo. Pero el día siguiente a la remisión de la solicitud, el 13 de mayo, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso aprobó con competencia legislativa plena, el proyecto de ley, incluidas las mencionadas enmiendas. El proyecto de ley siguió su tramitación en el Senado y fue aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso en sesión de 8 de julio de 2015.

2. El análisis y, por ende, la fundamentación de mi discrepancia con respecto a la Sentencia plantea cierta dificultad debido a la ambigüedad con la que en ella se fija el canon de constitucionalidad y se argumenta su aplicación al supuesto enjuiciado.

Inicialmente, al sentar las bases de su enjuiciamiento en el fundamento jurídico 5 y recordar el contenido de la STC 13/2015, la Sentencia introduce importantes modulaciones

a la doctrina que se desprende de aquella, que merecen una valoración desigual. Por un lado, se incluye un largo párrafo en la letra b) que, en realidad, encierra una cuña que fractura la solidez de la doctrina de la STC 13/2015, con notable merma de su alcance: se afirma, de forma algo críptica, que «lo que está en juego con carácter prioritario es el debido respeto a la facultad de informar, mediante la necesaria solicitud al efecto». Veremos después cómo se materializa esa idea. Por otro lado, en la letra c) del mismo fundamento jurídico 5 se completa positivamente el fundamento constitucional de la doctrina de la STC 13/2015 con el reconocimiento de que «estos comportamientos omisivos podrían lesionar no solo la atribución de la Comunidad Autónoma sino además, y eventualmente, los derechos de los parlamentarios que, al amparo de lo prevenido en el art. 23.1 CE, hubieran reclamado sin éxito de aquellos órganos, la oportuna apertura del trámite informativo, al experimentar, tanto ellos como las propias Cámaras, una ilegítima privación de un elemento de juicio necesario para su decisión». No obstante, este criterio o perspectiva de análisis no es después utilizado de forma alguna en la argumentación, a pesar de que la propia Sentencia constata que, en varios momentos de la tramitación legislativa, diversos diputados y senadores reclamaron sin éxito que se esperara al informe autonómico.

Posteriormente, en el fundamento jurídico 7, al aplicar el canon al supuesto enjuiciado, la Sentencia considera que la actuación del Congreso de los Diputados «merece, sin duda, algunos reproches». En concreto afirma que el informe autonómico «ha de ser previo» al ejercicio de la potestad legislativa que le corresponde al Estado, y que la Cámara en la que ese ejercicio se incoe y tenga inicio «debe solicitar y propiciar dicha intervención de la Comunidad antes de pronunciarse definitivamente sobre las propuestas normativas». Y expresamente se constata que «no se actuó de este modo» (FJ 7). Incluso se afirma más tarde que la Comunidad Autónoma «fue requerida, aunque de modo y en circunstancias formalmente poco atentas, para emitir su informe» (FJ 8). Sin embargo, la conclusión del enjuiciamiento va en un sentido totalmente opuesto al que hasta entonces parecía apuntarse: «este cuestionable proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de las disposiciones de ley» impugnadas.

La Sentencia no identifica con claridad en qué se basa esa conclusión, pues ofrece sucesivamente dos líneas argumentales que no son del todo compatibles entre sí. La primera línea argumental es que, a diferencia del caso resuelto por la STC 13/2015, el Congreso no habría omitido, «sin más, la solicitud del informe autonómico», y que, como se precisa después, la irregularidad producida solo acarrearía la invalidez de la norma aprobada «si la participación de la Comunidad Autónoma prevista en aquella disposición del Estatuto hubiera podido, pese a todo, ser ejercida o, cuando menos, invocada ante las Cámaras con alguna eficacia, de haberlo intentado así los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma». Aquí cobra sentido la consideración anteriormente deslizada en la Sentencia de que «lo prioritario» —es decir, lo determinante— es la «facultad de informar». La otra línea argumental es la que en el fundamento jurídico 8 convierte a la propia entidad recurrente en responsable, de alguna forma, de la inobservancia de la norma estatutaria denunciada, por no haber hecho todo lo posible para cumplir con su finalidad, hasta el punto de concluir que «no remitió informe alguno a las Cortes Generales, al Senado ... cuando aun manifiestamente podía hacerlo, ni hizo valer ante el Parlamento nacional ... la atribución estatutaria cuya vulneración hoy denuncia». En mi opinión, estos últimos argumentos son irrelevantes para determinar si se ha respetado o no el artículo 72.3 EAAr, pues es el Estado, o quienes actúan en su nombre, quienes deben agotar todas las posibilidades de obtener el informe previo de la Comunidad Autónoma, y no al revés.

3. A continuación expondré por qué no comparto la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad:

a) En primer lugar, no muestra plena coherencia con la STC 13/2015, en la que se consideró que la consulta a la Comunidad Autónoma de Aragón era un requisito procedimental de validez de las disposiciones relacionadas con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de dicha Comunidad

Autónoma, de forma que la omisión de la solicitud del correspondiente informe debía conducir a la inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas, como entonces se afirmó y se llevó al fallo. Recordemos, además, que aquella Sentencia señaló que el informe preceptivo y vinculante del artículo 72.3 EAAr sirve «para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación legislativa». La finalidad del informe exigido en la norma estatutaria consiste en que la posición de la Comunidad Autónoma sobre una determinada cuestión tenga la oportunidad de ser *tenida en cuenta* en el procedimiento estatal de toma de decisiones: en el presente caso, en el procedimiento legislativo que se desarrolla en las Cortes Generales. Solo así cobra sentido el inciso final del artículo 72.3 EAAr: «El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas». Para ello debe garantizarse que la Comunidad Autónoma tenga realmente la oportunidad de ser oída antes de que las Cámaras se pronuncien definitivamente sobre la iniciativa legislativa, y ello solo puede materializarse mediante la fijación de un plazo determinado para ello, con la consiguiente suspensión del procedimiento parlamentario en curso.

b) A la misma conclusión debería haberse llegado incluso careciendo del inequívoco precedente abordado por la STC 13/2015, pues no puede ser otra la consecuencia jurídica que debe llevar aparejada la finalización de un procedimiento en el que no se espera a que se evacue el informe que exige una norma jurídica. En efecto, en todas las regulaciones procedimentales se parte de la premisa de que es necesario un determinado plazo para la evacuación de los informes, que será mayor o menor dependiendo de la naturaleza del informe, el órgano que lo emite y la urgencia del procedimiento (compárese, por ejemplo, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). Plazo que, por regla general, debe ser respetado por el órgano competente para resolver, en el sentido de que, solo una vez transcurrido, le es lícito proseguir con sus actuaciones o resolver lo que proceda.

Este es también el criterio que sentó la célebre Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980 (*Roquette Frères c. Consejo*, as. 138/79) en una época en la que la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo era meramente consultiva. El Tribunal de Justicia afirmó entonces que la consulta en debida forma del Parlamento Europeo, en los casos previstos por los tratados constitutivos, era una formalidad esencial por representar un «elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el Tratado», cuyo incumplimiento implicaba la nulidad del acto de que se trate, y que «el cumplimiento de dicha exigencia implica que el Parlamento exprese su opinión; no se puede considerar que queda satisfecha con una mera solicitud de dictamen por parte del Consejo» (apartados 33-34). Doctrina que fue reiterada en la Sentencia de 30 de marzo de 1995 (*Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, as. C-65/93, apartados 21 y 22)

En su lugar, la Sentencia de la que disiento ha inventado una nueva categoría de informe, el informe que únicamente requiere ser solicitado pero que no necesita ser esperado, esto es, el informe al que, de entrada y con plena libertad, se le puede negar cualquier posible influencia, pues quedaría totalmente en manos de quien lo pide la decisión de fijar o no un plazo razonable para su emisión y la decisión de esperar o no a que se pronuncie la entidad requerida.

c) Teniendo en cuenta el significado institucional de la previsión del informe (que, según la STC 13/2015, FJ 5, «tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos») y el rango de la norma que lo exige (norma institucional básica de una Comunidad Autónoma y, por tanto, perteneciente al bloque de la constitucionalidad), no puedo compartir la nula consideración que se refleja en la Sentencia hacia un mecanismo de cooperación del que tan necesitado está nuestro Estado autonómico para lograr la cooperación en el ejercicio de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que confluyen en el mismo espacio físico. El presente pronunciamiento desatiende tanto el principio de cooperación como el de lealtad institucional, principios que deben regir nuestro sistema autonómico para prevenir en lo posible los conflictos. Quienes consideran que las

deficiencias de nuestro Estado autonómico no provienen siempre, o solo, del contenido o la estructura del bloque de la constitucionalidad, sino también, en ocasiones, de la forma en que se interpreta ese bloque, obtendrán de la lectura de esta Sentencia respaldo a sus argumentos.

Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.