

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10262 *Pleno. Sentencia 149/2012, de 5 de julio de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 2004-2004. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diferentes preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre aguas, medio ambiente y espacios naturales: validez de los preceptos legales que atribuyen a la Administración competente para la autorización del plan o proyecto la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación (STC 13/1998) y que, al trasponer la Directiva marco del agua, incorporan a la Ley de aguas las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición e introducen la noción de demarcación hidrográfica.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2004-2004 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra los arts. 126, 127 y 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de marzo de 2004, la Letrada de la Junta de Andalucía, en nombre del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 126, 127 y 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El art. 126 se considera inconstitucional en cuanto a la redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y a la introducción de una nueva disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. El art. 127 se impugna en cuanto añade una disposición adicional —la cuarta— al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Y, finalmente, el art. 129 se recurre por la nueva redacción dada a los arts. 16 bis 5, 36.1, 36.2, 36 bis, 40.3 y 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

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

a) Con carácter previo al examen de la constitucionalidad del art. 126 en cuanto modifica los arts. 22.3, 23.4, 23 ter e introduce una nueva disposición adicional novena en

la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la Letrada de la Junta de Andalucía recuerda que esta representación, en nombre del Consejo de Gobierno, ya interpuso recurso de inconstitucionalidad tanto contra determinados preceptos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, como frente a la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, ambas de modificación de la Ley 4/1989, por considerar que las mismas desconocían las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la protección de espacios naturales [art. 13.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd)] y de desarrollo y ejecución de las bases estatales en materia de medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 15.1.7 EAAnd). Afirma que, tal y como se puso de manifiesto en esos recursos de inconstitucionalidad, el punto de partida del presente recurso ha de ser la doctrina sentada por la STC 102/1995, de 26 de junio (reiterada en la STC 156/1996), de acuerdo con la cual corresponden al Estado competencias básicas para establecer los mínimos garantizados en todo el territorio que se han de materializar normalmente a través de ley formal, admitiéndose excepcionalmente la intervención del reglamento y sólo de forma extraordinaria la existencia de facultades de ejecución a favor del Estado, mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponden competencias de desarrollo de las bases dirigidas tanto a su complemento como a la intensificación del régimen de protección por ellas garantizado, así como competencias de ejecución.

La Letrada de la Junta de Andalucía afirma que este esquema competencial se recoge en el art. 15.1.7 EAAnd, pero que también debe tenerse presente la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de competencias en la materia específica de espacios naturales protegidos (art. 13.7 EAAnd), de tal forma que, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 102/1995, FJ 16), sobre un mismo objeto (los espacios naturales, soporte topográfico del medio ambiente) confluyen distintos títulos competenciales: las competencias genéricas en materia de medio ambiente que ostentan Estado y Comunidades Autónomas y la competencia autonómica exclusiva en materia de protección de espacios naturales. De esta forma, la posición de la Comunidad Autónoma andaluza se refuerza, pues además de contar con las competencias de desarrollo y ejecución en materia medioambiental, cuenta con la competencia de alcance exclusivo sobre los espacios naturales protegidos. De ahí que si bien el Estado ostenta competencias para definir, de forma general, los espacios naturales protegidos y para establecer una clasificación y un régimen jurídico homogéneo en todo el Estado, así como para la previsión de órganos participativos con funciones de colaboración en la gestión de los espacios (STC 102/1995, FFJJ 16 y 17), también corresponden a las Comunidades Autónomas competencias para la gestión entre las que se encuentra la declaración del espacio natural (STC 102/1995, FJ 18). En materia de parques nacionales, por otra parte, «se reconoce el carácter básico de la mera existencia de cada parque, lo que justifica la intervención de las Cortes Generales en su declaración», mientras que, en relación con las competencias de gestión de estos parques, el Tribunal ha considerado inadmisibles la exclusión autonómica de las mismas declarando la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley «en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado».

El sistema instaurado de gestión que integra al Estado en un modelo de cogestión es, a juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía, contrario a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (SSTC 48/1988, 328/1993 y 102/1995, FJ 22) de acuerdo con la cual, en materia de gestión, sólo residualmente y en supuestos límite puede participar en ella el Estado; supuestos que se refieren a aquellos casos en los que la gestión centralizada es necesaria para asegurar la plena efectividad de la competencia básica. Necesidad que no concurre, sin embargo, en la gestión de los parques nacionales, sin perjuicio de que el Estado pueda introducir instrumentos de colaboración o cooperación —que no de coordinación— entre las diversas Administraciones públicas con competencias relacionadas con el espacio natural.

b) Tras estas consideraciones introductorias, la Letrada de la Junta de Andalucía se adentra ya en el análisis concreto de la constitucionalidad del art. 126 de la Ley 62/2003 comenzando con la nueva redacción dada al apartado 4 del art. 23 de la Ley 4/1989

conforme a la cual para la celebración de las reuniones y adopción de acuerdos de la comisión mixta se precisa ahora del quórum de, al menos, la mitad de los miembros, entre los que se incluye al Presidente. La Letrada de la Junta de Andalucía señala que, en su momento, ya impugnó las redacciones anteriores de este artículo cuestionando la constitucionalidad del régimen de gestión de los parques nacionales a través de una comisión mixta de gestión, por lo que por razones de congruencia se remite ahora a lo ya dicho en los recursos núm. 460-1998 (págs. 48-55) y núm. 5573-2002 (págs. 22 y 23), en los que básicamente argumentaba que las facultades de ejecución o gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado y que, además, la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos, mientras que el modelo previsto en la ley estatal reduce la función ejecutiva a la mera intervención en la comisión mixta, vulnerando el reparto competencial ex arts. 149.1.23 CE y 13.7 y 15.1.7 EAAAnd. A lo que se suma ahora, también, la vulneración de las competencias autonómicas en materia de autoorganización y de procedimiento administrativo derivadas de la especialización propia de la Comunidad Autónoma (art. 13.1 y 4 EAAAnd).

c) La nueva redacción dada al art. 23 ter de la Ley 4/1989 por el art. 126 de la Ley 62/2003 se impugna también por coherencia con los dos recursos anteriormente interpuestos frente a sus dos redacciones anteriores, en los que ya se afirmó que no podía considerarse básica la existencia de un órgano unipersonal al que se atribuye la responsabilidad de la administración y coordinación de las actividades del parque y menos aún que la condición de director-conservador hubiera de recaer en un funcionario de cualquier Administración pública. La nueva redacción del precepto, que establece que esta condición recaerá en un funcionario de la Administración General del Estado o de las Administraciones autonómicas y que será designado por acuerdo de la comisión mixta de gestión, supone, a juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía, incluso una «regresión» respecto a la redacción anterior del precepto pues ésta atribuía, al menos, el nombramiento al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente aunque fuere preciso el acuerdo de la comisión mixta de gestión. Es más, se prevé también un nombramiento provisional para este cargo, para caso de no alcanzarse acuerdo en la comisión mixta, atribuyéndose la designación al Consejo de la Red de Parques Nacionales, con lo que la Comunidad Autónoma pierde, según la Letrada de la Junta de Andalucía, todo protagonismo en el proceso de designación y queda relegada y en una posición impropia y contraria a las competencias que ostenta en la materia. Y, por último, se prevé la incorporación del director-conservador a la plantilla del organismo autónomo Parques Nacionales estableciendo su obligación de asistencia a las reuniones de la comisión mixta, lo que, de nuevo, implica —afirma la Letrada de la Junta de Andalucía— una invasión de las competencias de gestión en materia de medio ambiente y espacios naturales de la Comunidad Autónoma (arts. 13.7 y 15.7 EAAAnd), así como de su potestad de autoorganización (art. 13.1 EAAAnd).

d) La disposición adicional novena que se introduce en la Ley 4/1989, puesto que determina los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, es decir, para dictar actos de ejecución, sustrae del ámbito autonómico, según la Letrada de la Junta de Andalucía, competencias de gestión propias de las Comunidades Autónomas.

e) La nueva redacción dada al art. 22.3 de la Ley 4/1989 establece un sistema de financiación de los parques nacionales que está vinculado al modelo de gestión previsto para los mismos y que, por tanto, a juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía, debe igualmente considerarse inconstitucional, pues desconoce las competencias de gestión autonómicas. Pero, además, la norma cercena también la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues no sólo se mantiene la exigencia de la corresponsabilidad de la financiación, sino que, además, se establece, como novedad, la forma en que ha de materializarse. A estos efectos, la Letrada de la Junta de Andalucía recuerda que la autonomía financiera en su vertiente de gasto supone la facultad de las Comunidades Autónomas de elegir y realizar sus propios objetivos y de determinar las cuantías que se destinan a los mismos. La norma estatal parece respetuosa con la potestad financiera

autonómica al exigir previo acuerdo con las Comunidades Autónomas concernidas, pero al determinar cómo ha de materializarse la financiación autonómica, a través del organismo autónomo Parques Nacionales, con las aportaciones que realicen para dicha financiación en el presupuesto del organismo, se vulnera la potestad autonómica de gasto y concretamente, los arts. 137 y 156.1 CE, 56 del EAAAnd y 1.1 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, todos ellos en relación con las competencias sustantivas que ostenta la Comunidad andaluza ex arts. 13.7 y 15.1.7 EAAAnd y 149.1.23 CE.

f) A continuación, la Letrada de la Junta de Andalucía examina la constitucionalidad del art. 127 de la Ley 62/2003 en cuanto añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

La Letrada de la Junta de Andalucía señala que la evaluación de impacto ambiental es un instrumento de prevención para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente que debe considerarse englobado en la función de gestión dentro de la competencia en materia de medio ambiente. En consecuencia, considera que deben ser los órganos autonómicos los que lleven a cabo en sus respectivos territorios la correspondiente evaluación de impacto ambiental con independencia de qué Administración sea la competente para autorizar, aprobar o ejecutar el proyecto de que se trate. La Letrada de la Junta afirma conocer la doctrina sentada en la STC 13/1998, de 22 de enero, pero considera que, de cara al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la disposición impugnada, debe alinearse con la que considera mejor doctrina que, en su opinión, es la mantenida por el Voto particular formulado a esta Sentencia y conforme al cual la técnica de evaluación de impacto ambiental es una técnica de gestión o ejecución medioambiental cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, a su juicio, procede declarar la inconstitucionalidad de la nueva disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

g) Sigue, a continuación, la impugnación del art. 129 de la Ley 62/2003 que modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

A esos efectos, la Letrada de la Junta de Andalucía afirma que es preciso partir de la doctrina establecida en la STC 227/1998, de 29 de noviembre, que establece que, dada la dificultad de deslindar las competencias estatales y autonómicas conforme a los criterios de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE, han de ser los Estatutos de Autonomía los que determinen las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, siendo, por tanto, necesario acudir a lo dispuesto en el art. 13.12 EAAAnd, conforme al cual la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencias exclusivas sobre «recursos, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía» reservándose, también, la competencia sobre «aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio». Recuerda también la Letrada de la Junta que, conforme a la doctrina sentada en esta STC 227/1998, las Comunidades Autónomas como la andaluza, tienen competencia general sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio, sin que a esta competencia pueda oponerse sin más la facultad planificadora que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, pues esta competencia no atrae hacia el Estado toda actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre los objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica. Por ello, ha de reconocerse que «la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración» (FJ 20).

Por otra parte, aun reconociendo que, en materias como la que nos ocupa, resulta esencial la coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones interesadas, ni la competencia en materia de coordinación ni en materia de bases para la planificación autorizan al Estado a atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias (STC 27/1987, de 27 de febrero).

A continuación, la Letrada de la Junta de Andalucía hace referencia a la posible incidencia del Derecho comunitario en este ámbito destacando que la exposición de motivos de la Ley 62/2003 explica que la modificación que lleva a cabo del texto refundido de la Ley de aguas responde a la incorporación al Derecho español de la Directiva 2000/60/CE. Ante esto, la Letrada de la Junta de Andalucía advierte que ni la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores, ni la garantía de la ejecución del Derecho comunitario que le compete (art. 149.1.3 en relación con el art. 93 CE) pueden alterar el orden constitucional de distribución de competencias (SSTC 147/1996, 197/1996 y 13/1998).

h) Dicho lo anterior, la Letrada procede al examen particular de las modificaciones introducidas en el texto refundido de la Ley de aguas comenzando por la incorporación al mismo del art. 16 bis.5, de acuerdo con el cual, el Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su plan hidrológico. El problema que plantea el precepto, según la Letrada de la Junta, radica en que no aclara si la demarcación hidrográfica que fija el Gobierno comprende sólo las cuencas intercomunitarias o, por el contrario, también las cuencas intracomunitarias. Parece que se está habilitando con carácter exclusivo al Gobierno de la Nación para la fijación de las demarcaciones hidrográficas, en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas a las que hay que entender, conforme a la STC 227/1988, que corresponde fijar el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas sobre cuencas intracomunitarias de su competencia. No cabe, además, en su opinión, defender que el art. 16 bis.5 pueda tener otra interpretación pues los arts. 35.1 y 36 bis se refieren expresamente a las demarcaciones hidrográficas con «cuencas intercomunitarias» y los arts. 36.2 y 36 bis.4 a demarcaciones hidrográficas «con cuencas intracomunitarias», lo que revela que cabe la existencia de demarcaciones con diversos tipos de cuencas. Por otra parte, incluso si se concluyera que una sola demarcación hidrográfica pudiera comprender cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, ello exigiría no sólo la audiencia de las Comunidades Autónomas sino su consentimiento dada la afectación de su ámbito competencial, así como la búsqueda de fórmulas de cooperación. Al no hacerlo así el art. 16 bis.5, es preciso concluir que no es ajustado a lo previsto en los arts. 149.1.22 CE y 13.12 EAAnd.

i) La modificación del art. 36 del texto refundido de la Ley de aguas se impugna en su apartado 1 por conexión con la impugnación del art. 16 bis.5 pues, según la Letrada de la Junta de Andalucía, hay que entender que el mismo está habilitando al Consejo de Ministros para que establezca la composición del Consejo del Agua de la demarcación de cuencas intercomunitarias y si, por las razones antes expuestas, se considera que la nueva regulación admite la inclusión de cuencas intracomunitarias en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, sin el previo acuerdo de las Comunidades Autónomas, por el mismo motivo debe declararse la inconstitucionalidad del art. 36.1.

El apartado 2 del art. 36 del texto refundido de la Ley de aguas se considera, también, inconstitucional puesto que en él, dirá la Letrada de la Junta de Andalucía, el legislador estatal regula los mínimos de participación de los órganos colegiados que se creen al efecto por las Comunidades Autónomas en las demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, cuando tal regulación sólo puede corresponder a las Comunidades Autónomas cuando éstas han asumido competencias exclusivas sobre la demarcación de las cuencas intracomunitarias, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 13.12 EAAnd). Se vulneran, así, las competencias autonómicas de autoorganización

en su respectivo ámbito material, dentro del marco constitucional y en ejecución de lo dispuesto en el ordenamiento comunitario.

j) El art. 36 bis que se incorpora al texto refundido de la Ley de aguas es, a juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía, inconstitucional porque regula el comité de autoridades competentes para las demarcaciones con cuencas intercomunitarias y en la medida en que estas demarcaciones pueden integrar cuencas intracomunitarias sin el consentimiento de las Comunidades Autónomas, adolece de los mismos vicios ya señalados respecto de los artículos anteriores. Por otra parte, el apartado 4 del art. 36 bis resulta, en su opinión, contrario a las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas para la consecución del objetivo de la protección de las aguas.

k) La nueva redacción dada al art. 40.3, al establecer que el ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente, es, para la Letrada de la Junta de Andalucía, igualmente inconstitucional en la medida en que, en la actual regulación, las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias pueden integrar cuencas intracomunitarias vaciándose así de contenido la competencia autonómica sobre las cuencas intracomunitarias.

l) El nuevo art. 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas es, a juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía, inconstitucional en su apartado tercero por cuanto atribuye al organismo de cuenca la gestión del registro de zonas protegidas invadiéndose la competencia en materia de gestión medioambiental que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues debería ser ésta la que decidiera el órgano encargado del registro.

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

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de mayo de 2004, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

Por providencia de la Sección Cuarta de 11 de mayo de 2004, se acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para formular alegaciones.

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

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

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

a) Con carácter previo y pese a que la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados no se ha discutido por estos motivos, realiza unas alegaciones de carácter general sobre los límites al contenido de las leyes de acompañamiento y el principio de seguridad jurídica.

b) A continuación, se adentra ya en la defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, comenzando por el art. 126 de la Ley 62/2003. El Abogado del Estado afirma que las alegaciones realizadas respecto a este precepto cuestionan de forma global el sistema de gestión compartida de los parques nacionales, por lo que se

remite a las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 460-1998, limitando ahora la defensa de la constitucionalidad de la regulación a los cambios realizados por la ley impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado afirma que el Tribunal Constitucional, en su STC 102/1995, ha admitido que el Estado puede participar, en supuestos que no concreta, en la gestión de los parques nacionales, pues lo que dicha Sentencia proscribía es la total exclusión de la Comunidad Autónoma de la gestión sobre el parque nacional enclavado en su territorio. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha destacado que el principio de cooperación permite evitar la dispersión de esfuerzos e iniciativas, fijando medios y sistemas de relación que permitan la acción conjunta de las autoridades, estatal y comunitarias, para lograr la integración de actos parciales en un conjunto unitario y operativo (FJ 31). En este sentido, las intervenciones estatales previstas en los arts. 22.3, 23.4 y 23 ter de la Ley 4/1989, de naturaleza no estrictamente legislativa, están justificadas por el carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia que hace imposible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre ella y que requiere un alto grado de homogeneidad. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que está garantizada la competencia de las Comunidades Autónomas a través de su intervención en los órganos mixtos de participación paritaria que tienen atribuida la gestión y administración de cada uno de los parques nacionales y la coordinación del conjunto de la red estatal (comisiones mixtas de gestión, patronatos y consejo de la red), instrumentos previstos para desarrollar el principio de cooperación.

La incorporación de la financiación aportada por las Comunidades Autónomas al presupuesto del organismo autónomo parques nacionales, el nombramiento del Director-Conservador del Consejo de la Red de Parques Nacionales en el caso de desacuerdo en el seno de la respectiva comisión mixta y la incorporación de aquél a la plantilla del organismo Parques Nacionales no restringen, a su juicio, las facultades de gestión de las Comunidades Autónomas que se mantienen intactas en cada parque nacional, así como al participar en todos y cada uno de los organismos rectores de ámbito nacional a través de los cuales se desarrolla el principio de cooperación. La primera medida no afecta, en su opinión, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas puesto que éstas pueden decidir lo que invierten en defensa de estos espacios protegidos. El nombramiento del Director-Conservador por el Consejo de la red, por su parte, no impide la participación autonómica en su designación. Y la tercera medida entiende que persigue ofrecer una carrera administrativa a quienes ejercen las funciones de Director-Conservador adscribiéndoles a una determinada plantilla.

Por otra parte, la tipificación de infracciones y sanciones ha de considerarse, según el Abogado del Estado, norma básica en materia medioambiental que puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas y la disposición adicional nueva sólo establece la competencia para sancionar en el ámbito de gestión de los parques nacionales y sólo atribuye a un órgano supraordenado el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de infracciones muy graves.

c) En relación con la impugnación del art. 127, el Abogado del Estado considera que la modificación que se introduce en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental, no supone vulneración alguna de las competencias medioambientales que corresponden a las Comunidades Autónomas, pues, como el Tribunal Constitucional ha afirmado en su STC 13/1998, la competencia para la realización de la evaluación de impacto ambiental va ligada a la competencia sobre la materia sustantiva a la que se refiere el proyecto que se sujeta a evaluación, y esta misma doctrina es aplicable a la evaluación de la repercusión de proyectos en la Red Natura 2000.

d) Por lo que se refiere al art. 129 de la Ley 62/2003 y a las modificaciones que introduce en el texto refundido de la Ley de aguas, el Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el sistema normativo y administrativo que parte del principio de la unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica es acorde con nuestro texto constitucional. Las Comunidades Autónomas, para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que se extienden más allá de su territorio,

han de participar en los correspondientes organismos de cuenca, lo que puede ahora extenderse a la nueva figura de las demarcaciones hidrográficas.

Por otra parte, considera que el principio de cooperación ampara, conforme a la doctrina sentada en la STC 118/1998 (FJ 13), técnicas como el registro de las zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico, siempre que quede intacta la competencia para declararlas.

En cuanto al problema de la habilitación al Gobierno para fijar el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, el Abogado del Estado afirma que ello no supone desconocer las competencias autonómicas para gestionar las cuencas intracomunitarias, pues la competencia que se reconoce al Estado se refiere únicamente a la determinación de las demarcaciones en tanto que unidades de gestión de las cuencas de competencia estatal, es decir, de las cuencas cuyo ámbito territorial excede de una Comunidad Autónoma, sin que pueda interpretarse que la competencia se extiende a las cuencas cuya gestión es competencia de las Comunidades Autónomas. No obstante, en la regulación autonómica de la composición de sus órganos de participación en las demarcaciones hidrográficas, se deberán respetar los mínimos normativos que garanticen la participación de los interesados, pues estos mínimos tienen carácter básico.

8. Por providencia de 3 de julio de 2012, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía frente a diversos preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En concreto, los preceptos impugnados son: el art. 126 en cuanto a la redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y a la introducción de una nueva disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; el art. 127 en cuanto añade una disposición adicional —la cuarta— al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; y, finalmente, el art. 129 en cuanto a la redacción dada a los arts. 36.1, 36.2 y 40.3 y a la introducción de los arts. 16 bis.5, 36 bis y 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

La Letrada de la Junta de Andalucía plantea que los preceptos recurridos incurren en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

a) La nueva redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y la nueva disposición adicional novena introducida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, vulneran las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente y espacios naturales [arts. 149.1.23 CE y 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd)]. Los arts. 23.4 y 23 ter vulneran además las competencias de autoorganización (arts. 13.1 y 4 EAAnd) y el art. 22.3 la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 137 y 156.1 CE, 56 EAAnd y 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas).

b) La disposición adicional cuarta añadida al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, vulnera la competencia de gestión medioambiental que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía ex arts. 149.1.23 CE y 15.1.7 EAAnd.

c) La redacción dada a los arts. 16 bis.5, 36.1, 36.2, 36 bis, 40.3 y 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza sobre los recursos, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía, de acuerdo con los arts. 149.1.22 CE y 13.12 EAAnd.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos rechazando, por los motivos que se resumen en los antecedentes de esta Sentencia, que se vulneren los títulos competenciales alegados por la Letrada de la Junta de Andalucía.

2. Expuesto sucintamente el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, hemos de abordar a continuación la incidencia de las modificaciones normativas que han tenido lugar durante la pendencia de este proceso constitucional.

a) En primer lugar, es preciso señalar que, de acuerdo con nuestra doctrina constitucional sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, el control de normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad y con las que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia (por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2). Procede, por ello, señalar que este pronunciamiento se hará a la luz de la delimitación de competencias que resulte del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, modificada por la Ley 18/2010, de 16 de julio.

b) En segundo lugar, han tenido lugar también modificaciones en las normas impugnadas en el presente recurso, por lo que hay que tener en cuenta que, en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial como el que ahora nos ocupa, este Tribunal ha afirmado reiteradamente que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3 y las allí citadas).

En aplicación de estos criterios, procede, por tanto, analizar si las modificaciones que han tenido lugar en las normas recurridas han producido o no una pérdida de objeto del presente proceso constitucional.

a) En primer lugar, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, ha sido completamente derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, pero, además, los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y la disposición adicional novena objeto del presente recurso ya fueron derogados, incluso antes, por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales. Es preciso advertir que tanto la Ley 42/2007 como la Ley 5/2007 han sido impugnadas ante este Tribunal (recursos de inconstitucionalidad 2155-2008, 2124-2008, 6868-2008, y 78-2008 y 6883-2010, respectivamente) por motivos distintos de los que se plantean en el presente recurso, sin que, por otra parte, su utilización ahora como parámetro de valoración a efectos de determinar la pervivencia o no de la controversia competencial que nos ocupa implique ni conformidad de este Tribunal con su contenido, ni enjuiciamiento alguno de las mismas, ya que no son objeto del presente recurso.

Este Tribunal, en sus SSTC 194/2004, de 4 de noviembre y 35/2005, de 17 de febrero, había afirmado la inconstitucionalidad de la cogestión de los parques nacionales entonces prevista en el art. 22 de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, a que se refiere este recurso, y, en consecuencia, también la de las fórmulas organizativas en que se concretaba (comisión mixta, algunos aspectos de los patronatos y nombramiento estatal de la figura del director-conservador del parque). Esta doctrina constitucional fue reflejada por el legislador estatal en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, que ya en su exposición de motivos reconoce que la gestión de los parques nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas y establece, en su art. 16, que «la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén

situados» (apartado 1), salvo que se trate de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional cuyo ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma, en cuyo caso la gestión corresponde a la Administración General del Estado. Para los casos en los que un parque nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, al objeto de lograr los objetivos de la red de parques nacionales, la Ley 5/2007 prevé que estas Comunidades establezcan de común acuerdo «las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada» (apartado 3).

En coherencia con la eliminación del sistema de gestión mixta de los parques nacionales, la Ley 5/2007 ya no contempla ni la comisión mixta de gestión, ni la figura del director-conservador.

Por su parte, la regulación de la financiación de los parques nacionales se ajusta al planteamiento realizado en su recurso por la Junta de Andalucía, puesto que establece que será «la Administración competente en la gestión de cada parque nacional» la que «habilitará los créditos necesarios para su gestión ordinaria, asegurando el cumplimiento de los objetivos establecidos en sus respectivas leyes declarativas e instrumentos de planificación» (art. 20.1), sin que ello lógicamente impida que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas puedan acordar instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la ley y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el plan director (art. 20.3), así como programas multilaterales de actuación en los que, respetando el principio de voluntariedad, la Administración General del Estado asuma la financiación de aquellas actuaciones singulares y extraordinarias que se identifiquen de común acuerdo (art. 20.4).

Y, finalmente, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora en los parques nacionales, la Ley 5/2007 establece que el régimen sancionador será el establecido en la Ley 4/1989, ahora sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad que en su art. 77.3 dispone que «la sanción de las infracciones tipificadas en esta Ley corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas» siendo únicamente competencia de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la imposición de sanciones «en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en su ámbito de competencias».

La impugnación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del art. 126 de la Ley 62/2003 en cuanto a la redacción que daba a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y a la introducción de la disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, se basaba en la inconstitucionalidad del modelo de cogestión de los parques nacionales y, por tanto, de la regulación de la comisión mixta, de la figura del director-conservador y del sistema previsto de financiación que estaba estrechamente vinculado a la idea de la gestión mixta. Desaparecidas estas regulaciones en la legislación estatal (Ley 5/2007, de la red de parques nacionales y Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad) es manifiesto que ha desaparecido la controversia competencial a la que daba lugar y que, por tanto, ha desaparecido también, el objeto de esta parte del presente recurso.

b) En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, ha sido derogado por la disposición derogatoria única a) del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

La disposición adicional cuarta introducida por el art. 127.3 de la Ley 62/2003, objeto del presente recurso, en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, disponía:

«1. La evaluación a que se refiere el apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna silvestres, relativa a planes y proyectos autorizados por la Administración General del Estado y sometidos, a su vez, a evaluación de impacto ambiental, se

entenderá incluida en el procedimiento previsto por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

2. A la vista de las conclusiones de la evaluación de impacto sobre las zonas de la Red Natura 2000, y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6 del citado Real Decreto, el Ministerio de Medio Ambiente fijará las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000. Para su definición, se consultará preceptivamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se localice el proyecto cuyo parecer podrá ser incorporado a la Declaración de Impacto ambiental que emita el órgano ambiental estatal. El plazo para la evacuación de dicho informe será de 30 días. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera emitido el informe, el órgano ambiental estatal podrá proseguir las actuaciones.

3. La remisión, en su caso, de la información a la Comisión Europea sobre las medidas compensatorias que hayan adoptado se llevará a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

Por remisión al art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986 se refería, pues, a la evaluación de planes o proyectos que pudieran afectar de forma apreciable a las zonas especiales de conservación, regulación que ahora aborda la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008. Esta disposición establece:

«1. La evaluación de los proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate de la Red Natura 2000 o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley.

2. En el supuesto de proyectos autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, a la vista de las conclusiones de la evaluación de impacto ambiental sobre las zonas de la Red Natura 2000, y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, el Ministerio de Medio Ambiente fijará las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000. Para su definición, se consultará preceptivamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se localice el proyecto, cuyo parecer podrá ser incorporado a la declaración de impacto ambiental que emita el órgano ambiental estatal. El plazo para la evacuación de dicho informe será de 30 días. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere emitido el informe, el órgano ambiental estatal podrá proseguir las actuaciones.

3. La remisión, en su caso, de la información a la Comisión Europea sobre las medidas compensatorias que se hayan adoptado se llevará a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

Como se advierte con facilidad, la nueva regulación no introduce modificaciones sustanciales respecto a la anterior. La vigente disposición adicional cuarta del Real

Decreto Legislativo 1/2008 sigue atribuyendo a la Administración del Estado la competencia para la realización de la evaluación de los proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de la Red Natura, así como la determinación de las medidas compensatorias que puedan ser necesarias, en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la propia Administración del Estado, aspecto éste que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía considera contrario al orden constitucional de competencias por invadir las competencias que le corresponden en materia de espacios naturales protegidos y de gestión de la protección medioambiental. El nuevo precepto sigue, por tanto, suscitando la misma controversia, sin que la modificación de la norma recurrida haya producido, en este caso, pérdida del objeto del recurso.

c) Por último, el texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, ha sufrido numerosas modificaciones desde la fecha de interposición del presente recurso. No obstante, en lo que se refiere a los preceptos ahora impugnados, tan sólo ha cambiado la redacción del art. 99 bis, al cual la disposición final 1.9 de la Ley 11/2005, de 22 de junio, ha añadido un apartado 5 que, en modo alguno, altera los términos de la controversia suscitada en torno al precepto en el presente proceso.

En definitiva, como consecuencia de la derogación de los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y la disposición adicional novena de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, así como de la actual regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, la impugnación del art. 126 de la Ley 62/2003 ha perdido su objeto, resultando improcedente un pronunciamiento al respecto por parte de este Tribunal que sólo está llamado a dirimir controversias competenciales en la medida en que estén aún vivas (por todas, STC 18/2011, FJ 3), lo que no sucede en el caso de los preceptos señalados tras la derogación de los mismos y su sustitución por una nueva regulación acorde con la pretensión autonómica.

3. Delimitado así el objeto del presente recurso, procede iniciar el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados sobre los que subsiste la controversia competencial, comenzando con el art. 127 en cuanto añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, reproducido en el fundamento jurídico 2 b) anterior.

La Letrada de la Junta de Andalucía afirma que esta regulación es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, puesto que —siguiendo en este punto el Voto particular formulado a la STC 13/1998, de 22 de enero— entiende que la evaluación de impacto ambiental es una técnica de gestión medioambiental y que, por tanto, es competencia de las Comunidades Autónomas con independencia de a qué Administración corresponda la autorización o aprobación del proyecto en cuestión. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que la regulación es constitucional pues, tal y como afirmó el Tribunal en su Sentencia 13/1998, la competencia para la realización de la evaluación de impacto ambiental va ligada a la competencia sustantiva a la que se refiere el proyecto que se sujeta a evaluación, siendo esta doctrina plenamente aplicable a la evaluación de la repercusión de proyectos en los espacios de la Red Natura 2000.

Ciertamente, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, establecida en la STC 13/1998, de 22 de enero y reiterada en otras posteriores (SSTC 101/2006, de 30 de marzo; 1/2012, de 13 de enero; y 34/2012, de 15 de marzo), es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confie la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración estatal que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia pues, en tales casos, «la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto ambiental» (STC 13/1998, FJ 8). Así lo pone de manifiesto el «que la declaración de impacto ambiental determine 'la conveniencia o no de realizar el proyecto'» y que, en caso afirmativo, fije las condiciones en que se debe realizar, estando

el contenido de la declaración «llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto» (STC 13/1998, FJ 7). En definitiva, el Tribunal ha considerado que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona la actuación estatal «que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas» y que no puede caracterizarse como «ejecución o gestión en materia de medio ambiente» porque su finalidad es que todas las Administraciones públicas «valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia»; obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están «sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo 'carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento'» (STC 13/1998, FJ 8).

Dicho esto, para resolver la presente controversia competencial es necesario, con carácter previo, analizar la regulación impugnada y su contexto normativo.

La evaluación que regula la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, es, como dice el propio precepto, aquella a la que se refiere el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y que fue dictado en trasposición de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Tanto esta Directiva como el Real Decreto 1997/1995 prevén que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a una zona especial de conservación (lugares de importancia comunitaria que forman parte de la Red Natura 2000), se someta a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo. La directiva dispone, y así lo establece también ahora el art. 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, que sólo puede darse la conformidad al plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Si pese a las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a la falta de soluciones alternativas, el plan o proyecto debiera realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, deberán adoptarse las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, informándose a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

La evaluación ambiental de las zonas de especial conservación que prevén tanto la Directiva como la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, y el Real Decreto 1997/1995 es, por tanto, una técnica de evaluación diferenciada de la evaluación de impacto ambiental que tiene su propia metodología —aunque, en ocasiones, pueda inspirarse en la de esta última—, así como un objeto y una finalidad más específicos que consiste en el análisis de las repercusiones de planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de especial conservación para preservar su integridad y objetivos de conservación, así como, en general, para garantizar la coherencia de la Red Natura 2000. Ahora bien, es indudable también que entre ambas técnicas existen importantes semejanzas y puntos de conexión. La evaluación ambiental de las zonas de especial conservación es también una técnica preventiva que tiene por objeto facilitar la información medioambiental —aunque específica puesto que, en este caso, la información se circunscribe a las repercusiones de un proyecto sobre un determinado espacio— necesaria para decidir acerca de la autorización o aprobación de un proyecto teniendo en cuenta los efectos que el mismo produce sobre el medio ambiente —aunque esos efectos se refieran aquí únicamente a un determinado elemento del medio ambiente—. Por otra parte, la evaluación de impacto ambiental puede también

operar como técnica de protección de una zona especial de conservación, pues ciertamente, de acuerdo con nuestra legislación, un proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un lugar de estas características puede verse sometido a evaluación de impacto ambiental al tener por objeto un tipo de obra, instalación o actividad para el que este trámite sea preceptivo, o bien al ser así decidido por el órgano ambiental precisamente por poder afectar directa o indirectamente a espacios de la Red Natura 2000 [art. 3.2 b) y anexo III del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008].

En definitiva, la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente — aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente— cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000. Es decir, se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios. Obras y actividades que —como hemos dicho en relación con la evaluación de impacto ambiental—, están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales. Títulos competenciales que atraen al medioambiental (STC 13/1998, FJ 8) y, por tanto, también a la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura. Es, por tanto, acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación —como técnica específica de evaluación— en la más general de la evaluación de impacto ambiental, garantizándose, en todo caso, la consulta —por la vía del informe preceptivo— a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión.

Por todo lo anterior, el art. 127 de la Ley 62/2003 en cuanto añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, no se reputa inconstitucional.

4. El art. 129 de la Ley 62/2003 es impugnado en cuanto a la introducción de los arts. 16 bis.5, 36 bis y 99 bis y a la nueva redacción dada a los arts. 36.1, 36.2 y 40.3 del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

La Letrada de la Junta de Andalucía alega, con carácter general, que la nueva regulación invade las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, sin que pueda encontrar respaldo —por los motivos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia— ni en la competencia del Estado para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, ni en sus competencias en materia de aguas o en materia de relaciones internacionales y garantía del Derecho comunitario. El Abogado del Estado rechaza, por el contrario, la inconstitucionalidad de los preceptos y afirma que la nueva regulación no invade las competencias autonómicas.

Expuestas las alegaciones generales de las partes sobre la cuestión, y puesto que el título competencial que éstas consideran primordialmente controvertido es el relativo a la materia «aguas», resulta conveniente tanto analizar el alcance de la asunción de competencias sobre la misma por la Comunidad Autónoma de Andalucía en su respectivo Estatuto de Autonomía, como recordar la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de aguas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en su vigente Estatuto de Autonomía, ha asumido, de acuerdo con el art. 50.1 EAAnd, competencias «en materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía» y, concretamente, competencias «exclusivas» sobre: a) recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas

transcurran por Andalucía, y aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio, b) aguas minerales y termales y c) la participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua.

Es necesario advertir que, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, la proclamación en un Estatuto de Autonomía del carácter exclusivo de una competencia autonómica «no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado ... que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales» (por todas, SSTC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64; y 34/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Por otra parte, de acuerdo con el art. 50.2 EAAnd, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía «la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado», así como «dentro de su ámbito territorial», «la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal». Finalmente, es preciso señalar que el art. 51 EAAnd que atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma ha sido declarado inconstitucional por este Tribunal en su Sentencia 30/2011, de 16 de marzo.

5. La doctrina constitucional acerca de la distribución de competencias en materia de aguas se estableció en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, posteriormente reiterada en otras resoluciones (entre otras, SSTC 161/1996, de 27 de octubre; 118/1998, de 4 de junio; 30/2011, de 16 de marzo; y 32/2011, de 17 de marzo), en la que este Tribunal se pronunció acerca de la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, para precisar el alcance del art. 149.1.22 CE. Interesa, ahora, a los efectos de la resolución de esta controversia, destacar algunas de las consideraciones que este Tribunal hizo en su Sentencia 227/1998:

a) En primer lugar, la distribución de competencias en materia de aguas se rige por los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE que tienen un contenido muy distinto. De acuerdo con el primero, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» respectiva, mientras que, de acuerdo con el segundo (art. 149.1.22 CE), el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma». Los criterios utilizados para la distribución competencial son muy diferentes pues si bien en un caso se atiende al interés, en el otro lo determinante es el territorio por el que discurren las aguas. En cualquier caso, la distribución competencial concreta entre el Estado y una Comunidad Autónoma dependerá de las competencias asumidas por cada Comunidad, por lo que resulta imprescindible acudir a las normas estatutarias (STC 227/1988, FJ 13).

b) En segundo lugar, en la STC 227/1988, afirmamos que «del conjunto de las normas del bloque de constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales» sin que sea misión de este Tribunal «señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía». En todo caso, «entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución

de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 14).

c) Pues bien, enfrentándonos ya con la interpretación del art. 149.1.22 CE y concretamente con el significado de la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» señalamos que es éste «un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia» (STC 227/1988, FJ 15). De acuerdo con estos criterios, consideramos que la concreción legal que realizó la Ley de aguas del criterio territorial de delimitación de competencias referido a la cuenca hidrográfica y a su carácter intercomunitario o intracomunitario no podía considerarse contrario al art. 149.1.22 CE ni a los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. En primer lugar, porque desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, «no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismo cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios» (STC 227/1988, FJ 15). En este extremo concluimos que «cuando la Constitución utiliza la expresión ‘aguas que discurren’, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial», sino que «es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma» (STC 227/1988, FJ 15), sin que a ello se oponga el hecho de que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía hayan consagrado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica.

d) También afirmamos en la STC 227/1988, FJ 18, que «sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas», por lo que «el sistema de distribución competencial en relación con las aguas no se agota ... en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos». Y que, por ello, «caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros».

Es más, también señalamos que, dada la diversidad de actividades que convergen sobre los recursos hidráulicos, «en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, ‘persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema’» [STC 227/1988, FJ 20 d)].

6. Una vez recordada la doctrina de este Tribunal sobre la distribución de competencias en materia de aguas, es necesario situar los preceptos impugnados en su contexto normativo. El art. 129 de la Ley 62/2003 tiene por finalidad incorporar al Derecho español —mediante la correspondiente modificación del texto refundido de la Ley de aguas—, la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como «Directiva marco del agua»). Conviene, por tanto, recordar que es doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC

13/1998, de 22 de enero, FJ 3, y STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9) que «cuando los procesos constitucionales “tienen por objeto disputas competenciales que tengan su origen en la trasposición al Derecho interno de una Directiva comunitaria ... no corresponde a este Tribunal decidir si la Directiva ha sido o no correctamente incorporada al ordenamiento interno ni, en su caso, si está siendo correctamente aplicada (SSTC 64/1991, fundamento jurídico 4, y 147/1996, fundamento jurídico 3)”.» Por otra parte, «la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de las normas comunitarias». Ahora bien, «en la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida de lo posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro». Por ello, el enjuiciamiento del Derecho interno que realiza una trasposición de directivas comunitarias ha de realizarse por este Tribunal desde la perspectiva de su adecuación constitucional debiendo, no obstante, partirse para ello de la idea de que «las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales» (STC 1/2012, FJ 9).

Precisamente por ello resulta pertinente destacar que la Directiva 2000/60/CE, cuya trasposición se realiza a través del art. 129 de la Ley 62/2003, tiene por objetivo principal la protección y mejora de la calidad y el estado ecológico de las aguas partiendo de la idea de la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados y de la importante incidencia que, en el equilibrio de estas zonas, tiene la propia calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas, estableciendo, por ello, un marco para la protección conjunta de las aguas continentales, de transición, costeras y subterráneas que persigue alcanzar tanto un buen estado de las aguas de cada cuenca hidrográfica como conseguir que las concentraciones de sustancias peligrosas prioritarias en el medio marino sean cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural.

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

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

Por otra parte, la Ley 62/2003 incorpora al texto refundido de la Ley de aguas, junto al concepto clásico de cuenca hidrográfica, la nueva noción de demarcación hidrográfica. Así, el art. 16 bis.1 define como demarcación hidrográfica «la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas». Finalmente, los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las

demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.

La demarcación hidrográfica, así entendida, se erige ahora, según establece el art. 16 bis.4 del texto refundido de la Ley de aguas en «la principal unidad a efectos de gestión de cuencas» constituyendo, en todo caso, el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en la ley (sin perjuicio del régimen específico del medio marino que pueda establecer el Estado) y también el nuevo ámbito territorial de los planes hidrológicos de cuenca. No obstante, se sigue manteniendo también, como noción central, la noción de cuenca hidrográfica —aunque ahora se reformule siguiendo la definición de la Directiva 2000/60/CE—, que se considera indivisible como unidad de gestión del recurso, que continúa determinando la organización de la Administración hidráulica y que sigue siendo el objeto principal de los planes hidrológicos (que siguen llamándose «planes hidrológicos de cuenca»), aunque se disponga que «el ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente» (art. 40 del texto refundido de la Ley de aguas).

El texto refundido de la Ley de aguas, tras la reforma introducida por la Ley 62/2003, distingue entre demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (arts. 35.1 y 36 bis.1) y demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias (art. 36.2 y 36 bis.4). En relación con las primeras, la Ley 62/2003 introdujo algunas novedades organizativas como el Consejo del Agua de la demarcación y el Comité de Autoridades Competentes que persiguen reforzar la participación social y la cooperación interadministrativa en la gestión y protección de las aguas (arts. 36 y 36 bis). En relación con las segundas, la Ley consagra determinados principios organizativos entre los que tienen especial relevancia los de participación social, unidad de gestión de las aguas y representación y cooperación de todas las Administraciones con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas.

7. Expuesto ya tanto el contexto normativo de los artículos impugnados, como la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de aguas, procede adentrarse a continuación en el análisis concreto de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos.

El art. 16 bis.5 texto refundido de la Ley de aguas dispone:

«El Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.»

La Letrada de la Junta de Andalucía afirma que el precepto, al no aclarar si se refiere sólo a las cuencas intercomunitarias o también a las intracomunitarias, habilita, con carácter exclusivo, al Gobierno de la Nación para la fijación de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, en detrimento de las competencias autonómicas, pues, de acuerdo con la STC 227/1988 así como con los arts. 149.1.22 CE y 13.12 EAAnd, hay que entender que es a la Comunidad Autónoma de Andalucía a la que corresponde fijar el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, mientras que el precepto no diferencia entre uno y otro tipo de cuencas y los arts. 36.2 y 36 bis.4 ponen de manifiesto que puede haber demarcaciones con cuencas intercomunitarias e intracomunitarias. Por otra parte, considera la Letrada de la Junta andaluza que si se acepta que una misma demarcación hidrográfica pueda incluir cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, ello requeriría no sólo la audiencia a las Comunidades Autónomas, sino su consentimiento, dada la afectación que se produce a su ámbito competencial, así como la búsqueda de fórmulas de cooperación.

El Abogado del Estado rechaza el motivo de inconstitucionalidad y señala que la competencia que se reconoce al Estado se refiere únicamente a la determinación de las demarcaciones en tanto que unidades de gestión de las cuencas de competencia estatal, es decir, de aquellas cuyo ámbito territorial excede de una Comunidad Autónoma.

Los motivos de inconstitucionalidad del art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas invocados por la Letrada de la Junta de Andalucía no pueden acogerse. Es cierto que el art. 16 bis.5 en su literalidad permite entender que contiene una habilitación al Gobierno de la Nación para delimitar todo tipo de demarcaciones hidrográficas —intercomunitarias e intracomunitarias—, pues, en efecto, el precepto no establece diferenciación alguna al respecto. No obstante, una interpretación sistemática del art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas en el contexto del resto de la Ley lleva a la conclusión de que, en realidad, sólo está habilitando al Gobierno de la Nación para delimitar las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias. En efecto, es preciso tener en cuenta el propio objeto del texto refundido de la Ley de aguas tal y como éste se define en el art. 1.1, de acuerdo con el cual, «es objeto de esta ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149 de la Constitución».

Hay que entender, por tanto, que cuando el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas habilita al Gobierno de la Nación para delimitar las demarcaciones hidrográficas lo hace en regulación de las competencias que corresponden al Estado en la materia y, a esos efectos, es importante destacar que de la lectura del texto refundido de la Ley de aguas se deduce que, pese a la introducción de la demarcación hidrográfica como nueva unidad de gestión del agua, el legislador estatal ha optado por seguir manteniendo la noción de cuenca hidrográfica como noción esencial para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así hemos tenido ya ocasión de señalarlo en nuestra STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 5, en la que se afirma que el criterio de delimitación competencial utilizado por la Ley 29/1985 para precisar el alcance del art. 149.1.22 CE «se mantiene en la vigente Ley de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre)».

Ciertamente la demarcación y la cuenca hidrográficas son instituciones diferentes que se extienden a ámbitos territoriales diversos. La cuenca comprende únicamente las aguas que discurren por el territorio, es decir, por la zona terrestre o continental, mientras que la demarcación incluye también las aguas de transición y las aguas costeras configurándose como el ámbito no sólo para la gestión de las cuencas sino también para la aplicación de las normas de protección ambiental de las aguas establecidas en el texto refundido de la Ley de aguas para las aguas continentales, las de transición y las costeras. Estas diferencias podrían haber llevado al Estado a considerar necesario un cambio en el criterio de delimitación competencial en materia de aguas. Sin embargo, ello no ha sido así. La organización de la Administración hidráulica sigue respondiendo a las mismas reglas que antes, pues el dato relevante, a esos efectos, sigue siendo el carácter intra o intercomunitario de las cuencas hidrográficas (art. 21 del texto refundido de la Ley de aguas). Por otra parte, aunque el ámbito de los planes hidrológicos de cuenca sea ahora la demarcación hidrográfica (art. 40.3), el legislador estatal sigue atribuyendo su elaboración y revisión a la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma correspondiente en aquellos casos en los que la demarcación es intracomunitaria (art. 41.1). En definitiva, el legislador estatal no ha considerado pertinente, al introducir la nueva unidad de la demarcación hidrográfica, alterar la distribución de las competencias en materia de planificación hidrológica que existía cuando la unidad de gestión hidrológica era la cuenca hidrográfica.

Pues bien, es en este contexto normativo en el que ha de ser interpretado el significado y alcance del art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas —especialmente si tenemos en cuenta que la delimitación de la demarcación hidrográfica opera al mismo tiempo como delimitación del ámbito territorial de los planes hidrológicos—, siendo entonces la interpretación más lógica del precepto la que lleva a entender que éste se limita a habilitar al Gobierno para configurar demarcaciones hidrográficas que —conforme al criterio adoptado por el legislador de seguir considerando noción central la cuenca hidrográfica— son de competencia estatal, esto es, las demarcaciones hidrográficas de carácter intercomunitario, si bien hay que tener en cuenta, también, que sólo al Estado compete

delimitar la parte española de las demarcaciones hidrográficas internacionales que contempla la Directiva 2000/60.

Esta interpretación restrictiva del precepto es, de hecho, tanto la que sostiene el Abogado del Estado en este proceso, como la que ha guiado efectivamente la delimitación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas en los Reales Decretos 125/2007, de 2 de febrero y 29/2011, de 14 de enero, que fijan el alcance de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias situadas en territorio español, así como la parte española de las demarcaciones hidrográficas correspondientes a las cuencas compartidas con otros países. Es más, tampoco el legislador autonómico parece haber entendido el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas tal y como se plantea en el presente recurso, pues en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, se distingue entre demarcaciones hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias, disponiéndose que la delimitación de las primeras corresponde al Consejo de Gobierno autonómico, mientras que el ámbito de las intercomunitarias será el que establezca la normativa estatal (arts. 3.2 y 3.3 de la Ley 9/2010).

Por otra parte, la Letrada de la Junta de Andalucía alega también como motivo de inconstitucionalidad del precepto la insuficiencia de la mera audiencia a las Comunidades Autónomas a pesar de que el precepto permite que el Estado incluya en una misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias e intracomunitarias. El motivo de impugnación debe rechazarse por la misma razón que el anterior, esto es, por basarse en un entendimiento erróneo del alcance y significado del art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas que responde a una interpretación literal y aislada de la norma. Una exégesis sistemática del mismo en el contexto del resto de la regulación actual del texto refundido de la Ley de aguas lleva a una interpretación muy distinta.

En efecto, no puede compartirse la interpretación conforme a la cual el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas permite al Estado incluir en la misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias de competencia estatal y cuencas intracomunitarias de competencia autonómica, pues lo cierto es que, de ser así, ello debería tener su reflejo en el regulación de los aspectos organizativos que contempla la Ley. Es decir, si el legislador pretendía habilitar al Gobierno de la Nación para incluir en una misma demarcación cuencas de competencia estatal y de competencia autonómica debería haber establecido alguna previsión respecto a la organización, la gestión y planificación en estas demarcaciones mixtas. Sin embargo, no ha hecho tal cosa, sino que, por el contrario, se ha limitado a regular, por un lado, la organización y funcionamiento de las confederaciones hidrográficas —que han de crearse en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 21 del texto refundido de la Ley de aguas)— con competencias respecto a las demarcaciones intercomunitarias, y a establecer ciertas previsiones en torno a la organización y gestión de las demarcaciones intracomunitarias, sin que, por otra parte, en precepto alguno de la ley se mencione o se prevea la existencia de demarcaciones mixtas, ni exista base jurídica alguna —hoy por hoy con la actual regulación— para su creación, al margen, claro está, de eventuales convenios, al efecto, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En definitiva, para resolver la presente controversia este Tribunal no ha de pronunciarse ahora sobre la eventual constitucionalidad de una regulación estatal que habilitara, efectivamente, al Gobierno de la Nación para delimitar tanto demarcaciones intercomunitarias como intracomunitarias, así como para configurar demarcaciones mixtas, pues lo cierto es que la correcta interpretación del significado y alcance del art. 16 bis.5 CE lleva a la desestimación de los motivos de impugnación alegados por la Letrada de la Junta de Andalucía, sin que proceda, tampoco, que nos pronunciemos acerca de la constitucionalidad de la actual opción legislativa conforme a la cual corresponde a las Comunidades Autónomas la delimitación del ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, puesto que esta cuestión no ha sido planteada por las partes en este proceso.

Por todo lo anteriormente expuesto, los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Letrada de la Junta de Andalucía no pueden admitirse, debiendo desestimarse la

impugnación del art. 129 de la Ley 62/2003 en relación con el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas.

La desestimación ha de extenderse a la impugnación del mismo art. 129 de la Ley 62/2003 referida a la introducción del art. 36 bis y a la redacción dada al art. 40.3 del texto refundido de la Ley de aguas, puesto que el motivo de inconstitucionalidad que se alegaba en relación con estos preceptos partía de la misma interpretación —ya rechazada en este fundamento jurídico— de que el texto refundido de la Ley de aguas habilita al Gobierno para delimitar demarcaciones mixtas.

8. El art. 36 del texto refundido de la Ley de aguas establece:

«1. La composición del Consejo del Agua se establecerá mediante real decreto, aprobado por el Consejo de Ministros, ajustándose a los siguientes criterios:

a) Cada departamento ministerial relacionado con la gestión de las aguas y el uso de los recursos hidráulicos estará representado por un número de vocales no superior a tres.

b) Los servicios técnicos del organismo de cuenca estarán representados por un máximo de tres vocales; cada servicio periférico de costas del Ministerio de Medio Ambiente cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica estará representado por un vocal; cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la demarcación hidrográfica estarán representadas por un vocal.

c) La representación de las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, se determinará y distribuirá en función del número de Comunidades Autónomas de la demarcación y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representada cada una de las Comunidades Autónomas participantes, al menos, por un vocal.

La representación de las Comunidades Autónomas no será inferior a la que corresponda a los diversos departamentos ministeriales señalados en el apartado 1 a).

d) Las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca estarán representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica, en los términos que reglamentariamente se determine. El número máximo de vocales no será superior a tres.

e) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de vocales y estará integrada por representantes de los distintos sectores con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua.

f) La representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua. El número de vocales no será superior a seis.

2. En el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la Comunidad Autónoma correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre, puertos de interés general y marina mercante.»

La Letrada de la Junta de Andalucía impugna el apartado 1 del art. 36 por su conexión con el art. 16 bis.5 y, más concretamente, porque considera que hay que entender que el mismo está habilitando al Consejo de Ministros para que establezca la composición del consejo del agua de las demarcaciones de cuencas intercomunitarias; pues bien, si se

entiende que éstas pueden incluir cuencas intracomunitarias, la fijación de tal composición sin el previo acuerdo de las Comunidades Autónomas, afectaría a las competencias autonómicas determinando la inconstitucionalidad de la regulación. Por otra parte, el apartado 2 del art. 36 también se considera contrario a la Constitución porque en el mismo el Estado está regulando mínimos de participación en los órganos colegiados vulnerando, de esta forma, la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la demarcación de las cuencas intracomunitarias, así como sus competencias de autoorganización en un ámbito material que le corresponde.

El Abogado del Estado, en línea con la argumentación utilizada para defender la constitucionalidad del art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas, considera que el legislador estatal está regulando únicamente las demarcaciones hidrográficas en cuanto unidades de gestión de las cuencas intercomunitarias y que las Comunidades Autónomas han de encauzar la defensa de sus intereses en relación con las demarcaciones intercomunitarias —trasladando a las demarcaciones hidrográficas la doctrina constitucional existente en relación con las cuencas— a través de su participación en los correspondientes organismos de cuenca. Entiende, además, que las Comunidades Autónomas pueden regular la composición de los órganos de participación de sus demarcaciones hidrográficas, pero respetando los mínimos normativos que garantizan la participación de los interesados, pues tales mínimos tienen el carácter de básicos.

Puesto que la tacha de inconstitucionalidad que se reprocha al apartado primero del precepto está relacionada con el motivo de impugnación alegado respecto al art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas y éste ha sido desestimado en el fundamento jurídico 7, procede ahora rechazar también la impugnación —por el mismo motivo— del art. 36.1 del texto refundido de la Ley de aguas remitiendo a la argumentación jurídica que allí desarrollamos.

También procede rechazar la tacha de inconstitucionalidad relativa al apartado segundo del art. 36 del texto refundido de la Ley de aguas. Si bien es cierto que, tal y como señala la Letrada de la Junta de Andalucía, corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las potestades de autoorganización en aquellos ámbitos materiales que son de su competencia, no es menos cierto que estas potestades se encuentran limitadas por las normas básicas que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.18 CE, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas. Pues bien, el precepto impugnado se limita a establecer un principio de participación en la planificación hidrológica tanto de usuarios y organizaciones interesadas como de Administraciones públicas con competencias relacionadas con la protección de las aguas (dulces, de transición y costeras) que es plenamente acorde con la singular naturaleza de este tipo de planificación y el efecto que ésta produce sobre diversos intereses, así como sobre diferentes materias de competencia de distintas Administraciones públicas. Ello hace especialmente importante que, en el desarrollo de la tarea de planificación hidrológica, se tengan en cuenta los principios de participación social y de colaboración y cooperación entre Administraciones públicas. Es más, este Tribunal ya ha afirmado, en resoluciones anteriores, que «en la configuración de los órganos de participación debe considerarse básica la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes...) y sus atribuciones esenciales» [SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4; 48/1988 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, FFJJ 3 c) y 16 respectivamente].

A esos principios de participación social y colaboración y cooperación entre Administraciones públicas responde, sin duda, el precepto ahora impugnado que, por otra parte, se limita a establecer una representación mínima de usuarios y organizaciones interesadas, así como a consagrar el principio de representación de todas las Administraciones públicas con competencias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, de la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre, puertos de interés general y marina mercante (lo que es acorde con los espacios que comprende ahora la demarcación hidrográfica,

que constituye el nuevo objeto de la planificación hidrológica). Más allá del establecimiento de estos principios y estándares mínimos de representación, la norma estatal no impone a las Comunidades Autónomas ningún modelo organizativo concreto, ni contiene una regulación precisa que vacíe de contenido sus competencias [STC 277/1988, de 29 de noviembre, FJ 21 c) y las allí citadas], sino que, por el contrario, deja a éstas un amplio margen de decisión que les permite plasmar sus opciones políticas sobre organización administrativa y concretar, de la forma que estimen más pertinente, los principios y estándares fijados por la norma básica estatal.

Por todo lo anteriormente dicho, el art. 129 de la Ley 62/2003 en la medida en que da nueva redacción al art. 36 del texto refundido de la Ley de aguas no se reputa inconstitucional.

9. Finalmente, el art. 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas establece en su apartado 3:

«Las Administraciones competentes por razón de la materia facilitarán, al organismo de cuenca correspondiente, la información precisa para mantener actualizado el Registro de Zonas Protegidas de cada demarcación hidrográfica bajo la supervisión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación.»

La Letrada de la Junta de Andalucía considera que el precepto invade las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de gestión medioambiental, pues, en virtud de las mismas, corresponde únicamente a esta Comunidad decidir qué órgano ha de ser el encargado del registro, imponiendo, por el contrario, la regulación estatal que tal órgano ha de ser necesariamente el organismo de cuenca. Por su parte, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto y afirma que el principio de cooperación ampara, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 118/1998, de 4 de junio (FJ 13), técnicas como el registro de zonas protegidas, siempre que —como es el caso— quede intacta la competencia para la declaración de estas zonas.

El motivo de impugnación no puede acogerse, pues hay que entender que la regulación del art. 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas se establece únicamente en relación con los registros de las zonas protegidas de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, como lo indica el hecho de que se prevea una función de supervisión por parte del Comité de Autoridades Competentes que es un órgano que el texto refundido de la Ley de aguas sólo se establece para las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (art. 36 bis).

El art. 129 de la Ley 62/2003 en la medida en que introduce el art. 99 bis.3 del texto refundido de la Ley de aguas no es, por tanto, inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación del art. 126 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto a la redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y la introducción de la disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugenio Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.