

SOLICITUD DE INFORME PRECEPTIVO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL (SSTC 13/2015 Y 155/2017): TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE (121/000128).

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ  
José Manuel SALA ARQUER  
PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA  
Letrados de las Cortes Generales.

La documentación que sigue es consecuencia de la tramitación parlamentaria de dos leyes – Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes- y de dos sentencias del Tribunal Constitucional consecuencia de la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra aquellas leyes – SSTC 13/2015, de 5 de febrero y 155/2017, de 21 de diciembre. A continuación se va a explicar su íter:

1. La disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental fueron recurridas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón al considerar que se le debía haber solicitado el preceptivo informe establecido en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en tanto que tal precepto señala que “la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio”, ya que tales disposiciones afectaban a las aguas de su territorio, en concreto, referidas al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura.
2. El Tribunal Constitucional en su STC 13/2015, de 5 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de tales disposiciones dado que, en efecto, se había omitido durante la tramitación de la Ley el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, consideró, ponderando diversos intereses, que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debía quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de la Sentencia, periodo de tiempo en el que se debería proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez fuera observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón.
3. Durante la tramitación del Proyecto de Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presentó varias enmiendas cuyo objeto principal era la incorporación al Proyecto de Ley de una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento al fallo de la STC 13/2015, de 5 de febrero.
4. En este contexto, los Letrados de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboraron una Nota analizando el alcance de

estas enmiendas en relación con el fallo de la sentencia constitucional, proponiendo que la Comisión solicitara el correspondiente informe a la Comunidad Autónoma de Aragón.

5. En el mismo sentido, los Letrados de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboraron una Addenda a la antecitada Nota analizando el contenido de las enmiendas más allá del caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, proponiendo, a su vez, que la Comisión también solicitara informe a la Junta de Castilla y León.
6. Sendas solicitudes de informe fueron cursadas tras la finalización de la fase de ponencia del procedimiento legislativo por conducto de la Presidencia del Congreso de los Diputados.
7. Finalmente, las enmiendas fueron incorporadas al texto en tramitación constituyendo las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.
8. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes alegando que, nuevamente, se había omitido la solicitud del preceptivo informe.
9. El Congreso de los Diputados se personó y formuló alegaciones defendiendo tanto que se había producido la solicitud del informe preceptivo como la regularidad del procedimiento llevado a cabo a esos efectos, presentándose la oportuna prueba de haberse enviado la solicitud de informe a la Comunidad Autónoma de Aragón.
10. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad en su STC 155/2017, de 21 de diciembre.

A continuación se adjuntan la mencionada Nota, su Addenda, las alegaciones formuladas por la Asesoría Jurídica al Recurso de Inconstitucionalidad, así como la solicitud de la aportación de prueba, y un extracto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2017, de 21 de diciembre, en lo que al tema se refiere así como el Voto Particular formulado por uno de los Magistrados.

## **Nota a las enmiendas número 179 a 184 presentadas al Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (121/128).**

### **Antecedentes**

En el trámite de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presenta las antecitadas enmiendas cuyo objeto principal es la incorporación al Proyecto de Ley una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de febrero de 2015.

### **Consideraciones**

Primera. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental motivó el recurso de inconstitucionalidad. En concreto, y para lo que nos interesa, los precepto impugnados y posteriormente declarados nulos, fueron la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera.

Como señaló el Tribunal Constitucional, en la referida sentencia (STC 13/2015, de 5 de febrero) (FJ 5) *“la tercera tacha formulada con carácter general es la relativa a la omisión del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previsto en el art 72.3 EAAR, en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma. El precepto estatutario que se reputa vulnerado establece que «[e]n este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.”*

Las tres cuestiones conflictivas son el análisis del significado de “afectación”, la necesidad de solicitud del informe preceptivo y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

1. En cuanto al significado de “afectación”, el Tribunal Constitucional sostuvo que *“la afectación al territorio autonómico constituye*

*también presupuesto necesario para la aplicación de lo previsto en la norma estatutaria, lo que ha sido implícitamente cuestionado por el Abogado del Estado al aludir, en primer lugar, a que las disposiciones impugnadas del trasvase Tajo-Segura presentan un punto de conexión «bastante diluido» con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, al afirmar que las transferencias no afectan a su territorio. Para determinar si tiene lugar dicha afectación hemos de atenernos al criterio que formulamos en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2. Conforme al criterio que de ambas resulta es evidente que las disposiciones cuestionadas afectan al territorio de la Comunidad Autónoma en la medida en que, como también expone el propio Abogado del Estado, los preceptos recurridos se refieren al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos diez términos municipales del territorio aragonés, circunstancia suficientemente acreditativa de la conexión exigida por el precepto estatutario para la emisión del informe en cuestión, expresivo del interés autonómico en la participación en las decisiones sobre unas aguas de las que son ribereños municipios de la Comunidad Autónoma.» Continúa señalando que “es claro, entonces, que hallándose parte del territorio aragonés comprendido en el ámbito de una cuenca hidrográfica supracomunitaria como es la del Tajo, sometida, por imperativo de la doctrina constitucional, al principio de unidad de gestión, las decisiones que se adopten respecto a las transferencias hídricas en el seno de dicha cuenca afectan a esa Comunidad Autónoma sin que sea admisible, tal como se desprende de la doctrina expuesta, una suerte de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica que permitiera considerar que los aprovechamientos realizados en un tramo inferior del curso fluvial no afectan a los territorios, situados aguas arriba, por los que ese mismo curso transcurre.”*

En conclusión, del fundamento jurídico antes reproducido, se desprende que un Trasvase Tajo-Segura afecta a la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. En cuanto a la segunda cuestión conflictiva, la relativa a la solicitud de informe, el Tribunal Constitucional sostuvo que “establecida de esta forma la afectación al territorio autonómico de las transferencias reguladas por los preceptos impugnados y la imposibilidad de una gestión fragmentada de la cuenca, es evidente que dicho trámite de informe preceptivo, exigible

*sobre cualquier propuesta de transferencia y que tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos, no ha tenido lugar en esta ocasión, por lo que, en principio, contraviene lo previsto en una disposición integrada en el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 CE) como es el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, en cuanto integrante del mencionado bloque, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad)."*

A ello añade que *"Sobre dicho apartado [artículo 72.3 EAAr] hemos declarado (STC 110/2011, FJ 9) que «el precepto solo establece que los poderes públicos aragoneses "velen" para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo. Pues bien, si se considera, de un lado, que "velar" no conlleva potestades concretas, sino, como antes indicábamos, meras pautas de orientación, no puede desconocerse que el art. 72.3 EAAr. al atribuir competencias acerca de este extremo a la Comunidad Autónoma, las limita a la emisión de 'un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio', técnica esta que, como las de cualquier informe preceptivo pero que no vincule al Estado en la decisión que a éste le corresponde adoptar, hemos reputado que no contradice el reparto constitucional de competencias (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y 31/2010, entre otras)."*

Por otra parte, realizó una analogía con respecto al Régimen Económico Fiscal de Canarias en los siguientes términos: *"de hecho, frente a lo que parece entender la Letrada de las Cortes Generales, el supuesto que venimos examinando presenta evidentes similitudes con el informe o audiencia previos del Parlamento canario establecidos en el art. 45 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con lo establecido en la disposición adicional tercera CE. Así, nuestra doctrina ha examinado supuestos en los que dicho trámite se producía con posterioridad a lo que la Letrada*

*denomina fase prelegislativa, considerando que debía producirse «antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata» (STC 35/1984, de 13 marzo, FJ 4, reiterado en la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9), así como que también resultaba exigible un nuevo informe en el caso de que las enmiendas introducidas en el trámite parlamentario produjeran el efecto de «alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado» [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, citada en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e)] e, incluso, que los informes podían solicitarse a petición del Congreso y del Senado (según se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 4).”*

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

3. En cuanto a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional utilizó, en esta ocasión, la técnica de las denominadas sentencias de alcance prospectivo, desligando la inconstitucionalidad de la nulidad inmediata. Así, señala que *“la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto ya que todas estas disposiciones se refieren al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, cuya trascendencia está fuera de toda duda de suerte que la anulación de las normas antes mencionadas es susceptible de generar graves perjuicios a los intereses generales. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, por otro, los propios intereses de las restantes Comunidades Autónomas afectadas por el trasvase y del resto de los destinatarios de la norma que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de esta Sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma*

*de Aragón (en el mismo sentido, SSTC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 7, y 164/2014, de 7 de octubre, FJ 3, en ambos casos por referencia a la participación del Parlamento de Canarias).”*

Segunda. De todo lo expuesto, podemos inferir que la presentación de las enmiendas ha venido motivada para dar cumplimiento, en el plazo de un año, a la obligación que impuso el Tribunal Constitucional. Procede determinar, aunque ya se ha adelantado, el marco normativa que ocasionaría la solicitud del correspondiente informe.

En efecto, el artículo 72.3, relativo a aguas, de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone:

*En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.*

Como apuntó el Tribunal Constitucional, los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de la constitucionalidad (artículo 28.1 LOTC).

Tercera. Una vez analizado el contenido de la sentencia de constitucionalidad y el marco normativo, procede examinar los precedentes que sobre esta materia obren en poder de la Secretaría General. Al ser la primera ocasión en que se suscita esta cuestión se carece de los mismos. Sin embargo, siguiendo la comparación realizada por el propio Tribunal Constitucional, consideramos procedente acudir a los precedentes relativos a la solicitud de informe al Parlamento de Canarias con ocasión de una eventual modificación de su régimen económico fiscal.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en la presente Legislatura, la Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público (121/63), con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas

aprobadas en el transcurso de la tramitación, al Parlamento de Canarias de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos. No obstante, en la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2013 se suscitó la cuestión de si el Parlamento de Canarias dispondría del plazo suficiente para emitir el informe. El Secretario General advirtió que las Cámaras cumplen con el hecho de poner el texto en conocimiento del Parlamento de Canarias y corresponde al mismo decidir en qué momento procede a emitir su informe, si bien no puede condicionar la actividad de las Cortes Generales.

Esta misma cuestión fue suscitada en pasadas Legislaturas llegando a la misma conclusión y con los mismos efectos. Entre otras, encontramos el Proyecto de Ley por el que se transponen determinadas directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria (121/43; IX Legislatura) o el Proyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (121/76; VI Legislatura).

### **Propuesta**

A la vista de lo anterior,

1. Se propone solicitar el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas, ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.

2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 29 de abril de 2015.

LOS LETRADOS DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA,  
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

José Manuel Sala Arquer

Luis Manuel Miranda López

**Addenda a la Nota de 29 de abril de 2015 sobre el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (121/128).**

**Antecedentes**

En el trámite de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso presenta las antecitadas enmiendas cuyo objeto principal es la incorporación al Proyecto de Ley una serie de preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de febrero de 2015. Esta cuestión ya fue analizada en la Nota de 29 de abril de 2015 elaborada al efecto.

En caso de incorporarse estas enmiendas, supondría una alteración desde la perspectiva del Derecho de aguas. Por tanto, en la presente Nota procede analizar el impacto de las mismas en otra Comunidad Autónoma diferente a Aragón que pudiera verse afectada y cuyo Estatuto de Autonomía contemple la obligación de solicitar informe a dicha Comunidad Autónoma.

**Consideraciones**

Primera. El Derecho de aguas en España se ha regido, tradicionalmente, bajo el sistema de cuencas hidrográficas. Este modelo es genuino y conlleva importantes implicaciones desde el punto de vista del criterio racional de su planificación.

En este caso, interesa estudiar de qué forma afecta el trasvase Tajo-Segura a sus respectivas cuencas, tanto desde el punto de vista territorial como poblacional.

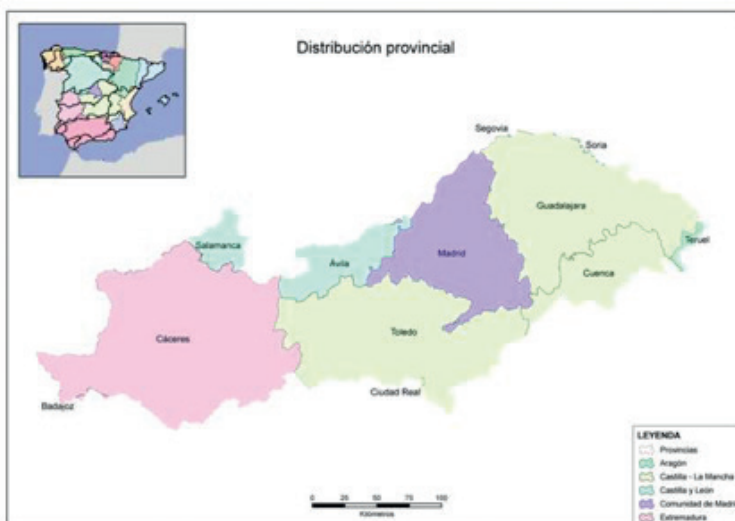
Segunda. Según los datos proporcionados por la Confederación Hidrográfica del Tajo, su cuenca hidrográfica se extiende por territorios de España y Portugal. La parte española limita con cuencas del Duero al norte, Ebro y Júcar al este y Guadiana al sur, siendo la superficie de unos 55.781 km<sup>2</sup>. Al oeste continúa la cuenca del Tajo en Portugal (Demarcación Hidrográfica “Tejo e Riberas do Oeste”) con una superficie de unos 25.666 km<sup>2</sup>, lindando con las cuencas “pequenas ribeiras do Oeste”, “Lis”, “Mondego”, “Douro”, “Guadiana” y “Sado”.

Se sitúa en la zona central de la Península Ibérica, limitado por la Cordillera Central al norte, la Ibérica al este y los Montes de Toledo al sur. Se extiende en cinco Comunidades Autónomas: Extremadura, Madrid, Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha, que totalizan 12 provincias: Ávila, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Toledo. Además, cuatro capitales de provincia se asientan dentro de la cuenca (Cáceres, Madrid, Guadalajara y Toledo). La Comunidad Autónoma que mayor extensión ocupa es Castilla-La Mancha, seguida de Extremadura, mientras que toda la Comunidad de Madrid se encuentra prácticamente dentro de la cuenca.

En la siguiente tabla se observan los datos estadísticos:

<b>Tabla de Distribución Provincial de la Población en la Demarcación del Tajo</b>					
	<i>Superficie</i>		<i>Población 2011</i>		<i>Densidad</i>
	Km2	%	Empadronados	%	
<b>Aragón</b>					
<b>Castilla-La Mancha</b>					
<b>Castilla y León</b>					
<b>Extremadura</b>					
<b>Madrid</b>					
<b>Total</b>					

De forma gráfica, lo podemos observar en el siguiente mapa:



En consecuencia, procede analizar si alguno de los Estatutos de Autonomía de cuyas Comunidades Autónomas se ven afectadas por la cuenca hidrográfica del Tajo contempla la obligación de solicitar un informe al respecto.

Tercera. Dejando de lado el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues ya ha sido analizado, sólo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla la obligación de solicitar este tipo de informe.

En concreto, el artículo 75 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sobre competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad, señala en su apartado 5: *“Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses. En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad.”*

Puesto que un 7,15% de la cuenca hidrográfica del Tajo discurre por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, procede solicitar el preceptivo informe al que alude su Estatuto de Autonomía.

Cuarta. Una vez concluido que, en efecto, es necesario solicitar un informe preceptivo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hemos de examinar los precedentes que sobre esta materia obren en poder de la Secretaría General. Al ser la primera ocasión en que se suscita esta cuestión se carece de los mismos. Sin embargo, siguiendo lo ya estudiado en la Nota de 29 de abril de 2015 en relación con la solicitud de informe a la Comunidad Autónoma de Aragón, consideramos procedente acudir a los precedentes relativos a la solicitud de informe al Parlamento de Canarias con ocasión de una eventual modificación de su régimen económico fiscal.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en la presente Legislatura, la Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público (121/63), con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar al Parlamento de

Canarias las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos. No obstante, en la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2013 se suscitó la cuestión de si el Parlamento de Canarias dispondría del plazo suficiente para emitir el informe. El Secretario General advirtió que las Cámaras cumplen con el hecho de poner el texto en conocimiento del Parlamento de Canarias y corresponde al mismo decidir en qué momento procede a emitir su informe, si bien no puede condicionar la actividad de las Cortes Generales.

Esta misma cuestión fue suscitada en pasadas Legislaturas llegando a la misma conclusión y con los mismos efectos. Entre otras, encontramos el Proyecto de Ley por el que se transponen determinadas directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria (121/43; IX Legislatura) o el Proyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (121/76; VI Legislatura).

### **Propuesta**

A la vista de lo anterior,

1. Se propone solicitar el informe preceptivo a la Junta de Castilla y León al que alude el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas,

ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.

2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 6 de mayo de 2015.

LOS LETRADOS DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA,  
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

José Manuel Sala Arquer

Luis Manuel Miranda López

Rec. de inconstitucionalidad nº 2192/2016

## AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno)

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como acredita mediante certificación expedida y Acuerdo de la Mesa de la Cámara, que se adjuntan como *Documentos 1 y 2*, COMPARECE Y DICE:

Que, con fecha 17 de mayo de 2016, se ha notificado al Congreso de los Diputados providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 10 de mayo de 2016 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 2192-2016, promovido por el Gobierno de Aragón contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pueda personarse y formular las alegaciones que estimare convenientes.

Que, dentro del plazo concedido, y conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), procedo a cumplimentar dicho trámite mediante la formulación de las siguientes

### ALEGACIONES

PRIMERA.- TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, QUE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES

El Gobierno de Aragón interpone recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMLM), solicitando se declare su inconstitucionalidad y nulidad.

En primer lugar, es necesario describir la tramitación parlamentaria que se ha seguido hasta la aprobación de la LMLM, para aclarar las ac-

tuaciones que se realizaron, dado que uno de los motivos de impugnación cuestiona la omisión, como trámite preceptivo, del Informe exigido por el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EA).

Con fecha de 12 de enero de 2015, tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2015, de 21 de noviembre, de Montes. Dicho Proyecto de Ley fue calificado por la Mesa de la Cámara el día 20 de enero de 2015, encomendando su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. A su vez, se abrió un plazo para la presentación de enmiendas por 15 días. El texto fue publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-1, de 23 de enero de 2015.

Tras sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas, previa calificación de las enmiendas de totalidad presentadas por el Presidente de la Comisión en fecha 14 de abril de 2015, el día 16 de abril de 2015 se celebró debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, en el que, además, se solicitó la avocación de dicho Proyecto de Ley. El resultado de la votación supuso el rechazo tanto las enmiendas de totalidad presentadas como de la solicitud de avocación.

En el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-2, de 7 de mayo de 2015 se publicaron las enmiendas y el índice de enmiendas al articulado. A la vista de las presentadas, los Letrados de la Comisión elaboraron los siguientes informes que fueron distribuidos con anterioridad a la celebración de la sesión de la Ponencia: “Nota al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 14 de abril de 2015), “Nota a las enmiendas número 179 a 184 presentadas al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 29 de abril de 2015) y “Addenda a la Nota de 29 de abril de 2015 sobre el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes” (de 6 de mayo de 2015). Se adjuntan tales Informes como *Documento 3*.

Los dos últimos Informes, uno referido a la Comunidad Autónoma de Aragón y el otro a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como

posibles territorios afectados, analizan precisamente las consecuencias de la presentación de las citadas enmiendas número 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, que están relacionadas con el fallo de la STC 13/2015, de 5 de febrero, con el fin de proceder cuanto antes a su ejecución, a partir de la publicación de la Sentencia, y subsanar el vicio en el procedimiento legislativo que había llevado a la declaración de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La propuesta de acuerdo que se contenía en ambos Informes era la misma y estaba basada en el procedimiento que habitualmente se sigue para el caso del informe canario de la Disposición adicional tercera de la Constitución, siguiendo la asimilación entre ambos informes realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/2015. En concreto, respecto al caso que aquí interesa que afecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, se decía:

*“A la vista de lo anterior,*

*1. Se propone solicitar el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón en el momento en que sean incluidas las correspondientes enmiendas, ya sea al finalizar el trámite de Ponencia, ya sea al finalizar el trámite de Comisión.*

*2. La obligación del Congreso de los Diputados se circunscribe a la solicitud del informe preceptivo sin que la emisión o ausencia del mismo pueda suponer la paralización del procedimiento legislativo.”*

El día 8 de mayo de 2015 se celebró sesión de la Ponencia con el fin de informar el Proyecto de Ley. Tal y como consta en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-3, de 19 de mayo de 2015, la Ponencia, tras el estudio de las enmiendas presentadas, acepta, entre otras las número 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. A su vez, y en relación con ellas, acuerda por mayoría solicitar el informe preceptivo a que alude el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el informe preceptivo a que alude el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, en relación a estas mismas enmiendas, se señala que “*si bien no se solicita en este momento un informe jurídico sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas, a la vista del debate suscitado sobre este asunto, los Letrados de la Comisión distribuyen a los miembros de la Ponencia un extracto de Jurisprudencia Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas en el marco del procedimiento legislativo*”. Para que así quede constancia se adjunta dicho extracto como *Documento 4*.

La ejecución de tal acuerdo conllevó los siguientes trámites. Primero, con fecha de 8 de mayo de 2015, el Presidente de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente comunicó al Presidente del Congreso de los Diputados la necesidad de trasladar las modificaciones del Proyecto de Ley consecuencia del informe de la Ponencia a la Comunidad Autónoma de Aragón de conformidad con lo previsto en el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que pudieran suponer cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, así como trasladar las modificaciones del Proyecto de Ley consecuencia del informe de la Ponencia a la Junta de Castilla y León de conformidad con el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a la Junta de Castilla y León, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que pudieran implicar transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad. Se adjuntan estas comunicaciones como *Documento 5*.

Segundo, con fecha de 12 de mayo de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados pone en conocimiento de la Presidenta de Aragón y del Presidente de la Junta de Castilla y León que la Ponencia encargada de estudiar el mencionado Proyecto de ley, lo ha informado, a los efectos de trasladarles las modificaciones introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, de conformidad con lo previsto, en un caso, en el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en el otro, en el artículo 75.5 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer cualquier propuesta

de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, en el caso de Aragón, o que pueda implicar transferencia de aguas fuera del territorio, en el caso de Castilla y León. Se adjuntan estas comunicaciones como *Documento 6*.

El resto del procedimiento discurrió de la forma habitual. La Comisión de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación celebró sesión el día 13 de mayo de 2015, donde ratificó la Ponencia y aprobó con competencia legislativa plena el Proyecto de Ley. El Senado celebró dos sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático (9 de junio de 2015 y 17 de junio de 2015) y sesión Plenaria el día 8 de julio de 2015. Tras el envío del texto con Mensaje Motivado por el Senado, el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del día 8 de julio de 2015, debatió y votó las enmiendas del Senado aprobando definitivamente el Proyecto de Ley. La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes fue publicada en el BOE, núm. 173, de 21 de julio de 2015.

#### SEGUNDA.- LA OMISIÓN DEL INFORME PRECEPTIVO DEL ARTÍCULO 72.3 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Entrando ya al análisis del fondo de la cuestión, dos son las razones que esgrime el Gobierno de Aragón para que se declare la inconstitucionalidad de estas disposiciones. La primera, no haber solicitado el informe preceptivo al que alude el artículo 72.3 EA, en el sentido determinado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/2015, de 5 de febrero. La segunda, la ausencia de conexión material o falta de homogeneidad de las enmiendas introducidas en la tramitación legislativa del Proyecto de Ley.

La presente alegación se referirá al primero de los motivos de impugnación, esto es, la ausencia de solicitud del mencionado informe preceptivo del artículo 72.3 EA. El recurrente se basa en los siguientes argumentos jurídicos. En primer término, en el citado precepto del EA, que establece que:

*“En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de*

*España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.”*

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 110/2011, de 22 de junio, declaró expresamente su constitucionalidad. A su vez, el Gobierno de Aragón se refiere a la disposición adicional primera de la Ley aragonesa 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos, que establece el procedimiento para emitir el correspondiente informe:

*“La Comunidad Autónoma de Aragón emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a los intereses de Aragón, en el marco de lo previsto en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía, y en defensa de las competencias e intereses de la Comunidad.*

*2. La propuesta de informe preceptivo será emitida por el Gobierno de Aragón, en el plazo de dos meses, una vez que sea recabada la emisión del informe por la Administración General del Estado, con arreglo al siguiente procedimiento:*

1.º En el seno de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón emitirán informe, al menos, los siguientes órganos con la finalidad de conformar la decisión del Gobierno de Aragón:

- a) Por el Instituto Aragonés del Agua.
- b) Por el Consejo de Ordenación del Territorio.
- c) Por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- d) Por el Consejo Consultivo de Aragón.

*2.º Los cuatro informes, y cualesquiera otros que sean recabados, se elevarán al Consejo de Gobierno, que elaborará una propuesta de informe.*

*3.º Una vez aprobado el informe por el Gobierno de Aragón, será remitido a las Cortes de Aragón, para su tramitación y aprobación, en su caso, en el órgano que decida la Mesa y Junta de las Cortes de Aragón, para su remisión definitiva a la Administración General del Estado”.*

Por otro lado, alude a que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta; la disposición transitoria segunda; la disposición derogatoria única, apartado tercero, y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación

ambiental, –disposiciones con idéntico contenido a las impugnadas en el presente recurso– por haberse omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón. En definitiva, según el recurrente, estaríamos ante un vicio procedimental pues no se ha observado el procedimiento del informe previo que debiera emitir la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por otra parte, el recurrente entiende que el contenido del artículo 72.3 EA opera como condición y *prius* en la sustitución normativa de los preceptos antes aludidos y, en todo caso, para ejecutar correctamente el fallo del Tribunal Constitucional, se tiene que dar un plazo suficiente para la emisión del informe autonómico favoreciendo su recta incardinación en un procedimiento pre-legislativo o propiamente legislativo. Consecuencia de lo anterior, de forma adicional apunta posible infracción de los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE.

Alega que la Comunidad Autónoma se vio imposibilitada a la emisión del informe por la forma en la que el legislador estatal procedió a efectuar la sustitución normativa, viciando de inconstitucionalidad la totalidad de las disposiciones impugnadas pues no formaban parte estos artículos del proyecto de ley originario que el Gobierno había remitido al Congreso de los Diputados, sino que fueron incorporadas a través de enmiendas de adición.

Por otro lado, señala que, a pesar de lo dispuesto en el informe de la Ponencia en relación al acuerdo de solicitud del informe a la Comunidad, no consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad y, en todo caso, el escaso lapso de tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley no hubiera permitido el cumplimiento de dicho trámite por la Comunidad al tener que respetar los plazos antes señalados en relación a la tramitación del informe y, por otro lado, coincidiendo con la renovación del Gobierno y con un Gobierno regional en funciones.

En consecuencia, concluye, que postular otra interpretación que negase la aplicación de la legislación autonómica dictada en desarrollo del artículo 72.3 EA vulneraría la competencia autonómica en materia hídrica.

Todos estos argumentos deben ser rechazados, pues lo que se observa del procedimiento de tramitación seguido, que antes se ha descrito, es que

la Cámara sí solicitó el informe al Gobierno de Aragón, lo cual así ha sido debidamente documentado a los efectos oportunos. A la vista de este hecho acreditado, sorprende que el órgano destinatario de la petición pueda alegar lo siguiente en la pág. 7 del escrito del recurso: “*Ni consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad*”.

El Congreso ejecutó el acuerdo y, a los efectos del artículo 72.3 EA, cumplió mediante tal envío, siendo del todo ajeno a las causas por las que el Gobierno de Aragón no haya podido finalmente conocer el mismo, por lo que no parece que se le pueda imputar responsabilidad alguna por tal desconocimiento de la Comunidad, ni menos hacer equivaler esta falta de conocimiento a una omisión por su parte de la formulación de la solicitud.

Entrando en la cuestión que asimismo plantea el recurrente sobre el tiempo del que disponía el Gobierno de Aragón para emitir el informe, no consideramos de suficiente entidad como argumento jurídico la referencia a las supuestas dificultades de tramitación que dicho Gobierno podía tener para elaborar y aprobar ese informe, impuestas por la Ley aragonesa 10/2014, o por la situación política del momento a nivel autonómico. De entrada, dicha norma autonómica no forma parte del bloque de constitucionalidad y, como ha declarado el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia 13/2015, de 5 de febrero, “*la decisión de las Cámaras, [que] no puede venir condicionada por lo dispuesto en la legislación ordinaria*”. Estas limitaciones “internas” de la Comunidad, tanto jurídicas como políticas, aun pudiéndose comprender, no se pueden hacer valer hacia el exterior como justificante de una supuesta imposibilidad de emitir el informe, pues ello equivaldría a otorgar a la Comunidad una especie de condición suspensiva del procedimiento legislativo que en modo alguno está prevista para este tipo de tramitaciones. Además, la consecuencia del carácter no vinculante de informe es clara: si el informe fuera vinculante, el Congreso de los Diputados tendría que esperar necesariamente a que fuese emitido –y parar, por tanto, el procedimiento legislativo- pues su contenido afectaría a las disposiciones sobre las que se legisla; puesto que no es vinculante, el Congreso no tiene que suspender la tramitación del Proyecto de Ley ni tampoco se ve afectado ni por su ausencia ni por la conclusión del informe en un sentido u otro.

Es más, este efecto suspensivo tampoco está contemplado para el caso del informe canario, que es el ejemplo que el Tribunal Constitucional

ha tomado como asimilable al de Aragón y el que debe dar las claves para determinar el procedimiento a seguir en este caso. De la experiencia de tramitación de los informes canarios, cabe señalar que la Comunidad los suele remitir en el tiempo más breve que le sea posible, siendo del todo ajena la Cámara a las posibles dificultades que pudiera tener para la emisión del informe pues, en todo caso, se entiende que es una responsabilidad solo de ella. Se supone, por lo tanto, que cada Comunidad actuará del modo más diligente posible para poder emitir el informe en un plazo que resulte útil, preferentemente antes de la finalización del procedimiento legislativo. Incluso si fuera necesario, conforme a las normas generales de los procedimientos administrativos, se podría acudir a una reducción de los plazos para responder ante supuestos urgentes de remisión del informe.

De lo que se trata con ello es de asegurar el no “entorpecimiento” del procedimiento legislativo al que se refiere la propia STC origen de este caso. Por eso, es de exigir de ambas partes implicadas la mayor celeridad. El Congreso, remitiendo la solicitud de informe en cuanto las enmiendas se aprueban; el Gobierno autonómico afectado, remitiendo a la mayor brevedad el informe.

En relación con lo anterior, conviene aclarar cuál debe ser el momento o momentos oportunos para solicitar el informe al Gobierno autonómico. Reproduce el recurrente algunas de las intervenciones producidas durante el debate parlamentario para apoyar sus tesis de que cuando se introducen estas enmiendas en el momento de la votación de en la Comisión, no constaba el informe del Gobierno de Aragón. Y pone también en evidencia la falta de dicho informe en la fase de tramitación legislativa correspondiente a la aprobación del Informe de la Ponencia, a la vista de que es la propia Ponencia quien acuerda solicitarlo.

Frente a tales argumentaciones, debe aclararse cuál es el procedimiento seguido. Siguiéndose la práctica del caso canario, marcado como modelo por el Tribunal Constitucional, cuando vía enmienda se introduce un texto que afecta a materias de las que ha de informar preceptivamente esa Comunidad, la solicitud de informe no se cursa con la simple presentación de la enmienda, sino cuando la enmienda es aprobada por un órgano de la Cámara. Estos antecedentes, reflejados en ejemplos concretos, son los que se recogen en las Notas de los Letrados que se han adjuntado como Documento 3.

Sin ser exhaustivos, en la X Legislatura hubo la obligación de solicitar un informe al Parlamento de Canarias. La Ponencia encargada de estudiar el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, con fecha de 7 de noviembre de 2013, informó dicha iniciativa a los efectos de trasladar las modificaciones de dicho Proyecto de Ley, introducidas como consecuencia de enmiendas aprobadas en el transcurso de la tramitación, al Parlamento de Canarias de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con los preceptos de dicho Proyecto que puedan suponer modificación del régimen económico-fiscal de Canarias.

A su vez, con fecha de 12 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas dio traslado del escrito al Presidente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, con fecha de 12 de noviembre de 2013, dio traslado del escrito al Presidente del Parlamento de Canarias a los efectos oportunos.

Este mismo procedimiento es el que se ha seguido en el caso que nos ocupa y, por tanto, se ha actuado con la mayor corrección y diligencia posible. Como se ha descrito antes, en el caso objeto de este recurso, la solicitud a la Comunidad se cursa con fecha 12 de mayo de 2015, una vez celebrada la Ponencia donde se introducen esas enmiendas, y antes de la celebración de la Comisión, al día siguiente.

Lo que exige el recurrente de que en la Ponencia ya se disponga del informe, solo se podría cumplir si la solicitud de informe se emitiera con la simple presentación de la enmienda, cuando aún no se sabe si va a ser aprobada, pero atendiendo a la lógica del desarrollo del procedimiento, no parece que tenga sentido solicitar el informe de modo tan prematuro o a modo cautelar. Por otro lado, es doctrina del Tribunal Constitucional que la solicitud de los informes preceptivos debe realizarse solo cuando las enmiendas se introduzcan en el trámite parlamentario. Así, en relación con el informe de Canarias, ha señalado que *“también resultaba exigible un nuevo informe en el caso de que las enmiendas introducidas en el trámite parlamentario produjeran el efecto de «alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado» [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9,*

*citada en la STC 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e)] e, incluso, que los informes podían solicitarse a petición del Congreso y del Senado (según se expone en la STC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 4)” (STC 13/2015, de 5 de febrero). En el caso de este recurso, así ocurrió. En el momento en que se introdujeron las enmiendas, la Ponencia consideró que era necesario solicitar el informe.*

Por otro lado, es cierto como reflejan las intervenciones transcritas en el escrito del recurso que durante la Comisión no se tenía el informe del Gobierno de Aragón, pero es que ello no era exigible, sino solo solicitar el informe. Debe aclararse que lo que se exige al Congreso es “solicitar” el Informe en cuanto se introducen las enmiendas que pudieran afectar a la Comunidad, no disponer de él para tramitar los proyectos de ley y este extremo, como se ha dicho antes, se cumplió en este caso. Esta forma de proceder guarda total coherencia con la propia configuración del informe como no vinculante. Solo si el informe fuera vinculante, tendrían razón esas intervenciones, pues se necesitaría disponer del mismo antes de poder tomar una decisión sobre aprobar o rechazar las enmiendas, pero no es con este efecto como se configura el informe.

Igualmente, debe señalarse que solo si el informe fuera vinculante, se tendría que articular un procedimiento legislativo que garantizase que, en todo caso, se tuviera conocimiento del mismo antes de la aprobación definitiva de la enmienda. Por otro lado, en cuanto al posible alcance del Informe en el procedimiento legislativo debe tenerse en cuenta el carácter bicameral de las Cortes Generales. El informe emitido respecto a enmiendas introducidas por el Congreso, aunque llegue cuando ya ha concluido el procedimiento en esta Cámara, puede ser tenido en cuenta por el Senado, al formar parte del expediente que se le remite. Lo mismo ocurre respecto a los informes que pudiera solicitar esta Cámara respecto a enmiendas por ella introducidas. Si llegan cuando ya ha concluido su procedimiento, pueden ser conocidos por el Congreso en la vuelta a esta Cámara del texto remitido por el Senado.

De todo lo dicho, se desprende de forma evidente que el Congreso ha cumplido con el trámite previsto en el artículo 72.3 EA y que la responsabilidad por no haberlo emitido corresponde al Gobierno de Aragón. En consecuencia, el Congreso ha ejecutado de forma correcta el fallo de la

STC 13/2015, de 5 de febrero, debiéndose desestimar la vulneración de los artículos 38.1, 39.1 y 87.1 LOTC en relación con los artículos 164.1, 164.2, 118 y 9.3 CE, relativos a la ejecución de las sentencias.

### TERCERA.- AUSENCIA DE CONEXIÓN MATERIAL O FALTA DE HOMOGENEIDAD DE LAS ENMIENDAS

El segundo argumento del recurrente para solicitar que se declaren inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados es que éstos, introducidos durante el trámite de Ponencia como consecuencia de la presentación de enmiendas de adición, no guardan la debida conexión material y carecen de homogeneidad con el texto del Proyecto de Ley y, en consecuencia, están incurso en infracción del procedimiento legislativo y, con ello, de los artículos 66.2 y 87.1 CE.

El recurrente aduce razones materiales y de forma para sostener su pretensión. En cuanto a las razones materiales, alega que la propia Constitución distingue entre recursos y aprovechamientos hidráulicos y montes respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.22 y 23, respectivamente; no, 23 y 24 como señala el recurrente). Así, dado que el Proyecto de Ley tenía como ámbito material la legislación forestal, se estaría alterando su propio ámbito con la introducción de estas enmiendas relativas a los recursos hídricos. En este sentido, aduce que el derecho de enmienda queda delimitado por el texto concreto que se hubiera presentado y que éste no incluía materia propia del régimen de planificación hidráulica y de regulación de las transferencias intracomunitarias.

En cuanto a las razones de forma, denuncia la omisión y ausencia del informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes Generales ante las dudas sobre el acomodo de la técnica utilizada sobre la inclusión de estos preceptos, en base a las manifestaciones vertidas por algunos parlamentarios pertenecientes a los grupos minoritarios, así como pronunciamiento alguno del órgano parlamentario que justificase, siquiera de forma sucinta, la conexión de las enmiendas con el texto.

Estos argumentos también deben ser rechazados.

Comenzando con las razones materiales aducidas, cierto es que la Constitución contempla en diferentes apartados del artículo 149.1 la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas relativa a los recursos hidráulicos y a los montes. Pero no deja de ser menos cierto que el criterio seguido para realizar el juicio de congruencia de las enmiendas es un criterio de identidad material y no estrictamente competencial.

En tal sentido, recursos hidráulicos y montes se encuentran englobados en las previsiones del artículo 45 CE, relativo al medio ambiente. Así, su apartado 2 dispone que *“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales”*. Según las SSTC 102/1995 y 306/2000, el término “medio ambiente” conectado con los recursos naturales, tiene que interpretarse de manera más amplia en el artículo 45 que en el artículo 149.1.23 CE.

Se deduce fácilmente que los montes pueden ser considerados dentro del ámbito de los recursos naturales a los efectos del medio ambiente y, siguiendo estos criterios constitucionales, así lo ha considerado también el legislador ordinario, al realizar esta conexión entre montes y “ciclo hidrológico”. De hecho, el artículo 4 del Proyecto de LMLM remitido por el Gobierno, disponía que:

“Artículo 4. Multifuncionalidad de los montes.

*Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuerza de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje.*

*El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.”*

Este artículo es prueba evidente de la interrelación entre montes y agua, amparada en lo que se llama “multifuncionalidad” de los montes,

esto es, su virtualidad de ofrecer múltiples servicios ambientales que no se agotan solo en lo estrictamente forestal sino que abarca otros recursos y externalidades como son el suelo, el ciclo hidrológico, la fijación del carbono atmosférico, la diversidad biológica, la conectividad ecológica o el paisaje, según la relación contenida en dicho artículo. En la STC 64/1982 precisamente se alude a que *“el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico”*.

Antes, en la Exposición de motivos del Proyecto LMLM, quedaba justificada la consideración de los espacios forestales como *“sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden”*. Y además, cabe citar como ejemplos de esta conexión montes/agua/recursos hídricos, todos ellos recogidos en el Proyecto de Ley remitido al Congreso, los siguientes:

1º En el apartado ocho, la modificación del artículo 7.2 a) 4º de la Ley 43/2003, en el que se hace referencia a *“La definición de los objetivos generales de la política forestal española a través de documentos como: (...) 4º Un Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración hidrológico-forestal”*. Es decir, las actuaciones de restauración hidrológico-forestal forman parte de la definición de la política forestal.

2º En el apartado diecisiete, la modificación del artículo 13 de la Ley 43/2003: *“A partir de la entrada en vigor de esta ley, las comunidades autónomas podrán declarar de utilidad pública e incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública los montes públicos comprendidos en alguno de los siguientes supuestos: (...) b) Los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad”*. Es decir, a los efectos de su catalogación como Montes de Utilidad Pública, se reconoce la importante contribución de determinados montes en la regulación del régimen hidrológico.

3º En el apartado cincuenta y tres, la modificación del artículo 36 de la Ley 43/2003, en cuyo apartado 7 se establece que: *“Los aprovechamientos en*

*los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía, o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios, siempre y cuando tales montes dispongan de instrumentos de gestión cuya aprobación por el órgano forestal de la comunidad autónoma haya sido informada favorablemente por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados*". Es decir, considera la existencia de posibles afecciones entre el aprovechamiento forestal y la zona de dominio público hidráulico.

Por parte de los recursos hídricos, la legislación en materia de aguas y, en concreto, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, señala en su Preámbulo que "*Constituyendo el agua un recurso natural, su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente*". Basta leer el Anexo II de dicha Ley (Listado de inversiones), con alusión a múltiples actuaciones del Plan Hidrológico-Forestal y otras actuaciones de restauración hidrológico-forestales en diversas Cuencas y Áreas Hidrográficas, para comprobar la relación entre montes y agua.

A la vista de lo anterior, qué duda cabe que tanto los recursos hidráulicos como los montes son recursos naturales y están relacionados con el concepto global de medio ambiente y, en consecuencia, entre ellos se da una conexión material que permite que los poderes públicos los puedan considerar de forma conjunta a la hora de regularlos o de llevar a cabo actuaciones referidas a los mismos. De hecho, como se ha analizado, el mismo Proyecto de Ley enmendado presentaba contenido relativo a temas hidráulicos, lo que impide que las enmiendas a que se refiere este recurso, se puedan estimar incongruentes o carentes de conexión con el objeto de dicho Proyecto.

Al contrario, estas enmiendas cumplen escrupulosamente con la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 59/2015 que dispone que:

"En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (artículo. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados

al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.”

Es decir, el concepto clave a analizar es el de conexión “mínima”. No se está adoptando una exigencia maximalista de conexión absoluta, como pretende el recurrente. Ello avocaría a que solo en la ley de aguas se pudieran incluir contenidos de agua y en la ley de montes, de montes, sino que se trata de una exigencia mucha más matizada de conexión “mínima”, entendiéndose, como reconoce la doctrina del Tribunal Constitucional, que los órganos de gobierno de las Cámaras disponen de “*un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate*”, de suerte que “*sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda*”.

En este caso, tal y como se ha visto, se puede razonar de forma sencilla que se da esa conexión mínima requerida, y ésta es evidente y manifiesta, pues montes y recursos hídricos pertenecen a la categoría global y superior de medio ambiente y gestión de los recursos naturales, siendo la prueba evidente de esta relación el artículo 4 del Proyecto de LMLM y los demás artículos que antes se han indicado que aluden a temas hídricos. Es decir, las cuencas hidrográficas, el agua, los montes, son partes interrelacionadas de un único espacio físico al que todos ellos pertenecen, manejando el Tribunal Constitucional la concepción del territorio como soporte físico de diversos ecosistemas (STC 102/1995).

Un análisis similar fue también el que se hizo en la STC 234/2012 de 13 diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del suelo. Dicha disposición, introducida vía enmienda, tenía por objeto la regulación de una cuestión relacionada con los espacios naturales protegidos, en concreto, la equiparación territorial entre los espacios ya existentes y los lugares de importancia comunitaria en trámite de designación. Pues bien, el Tribunal Constitucional declara lo siguiente:

*“A la vista de la doctrina sentada por este Tribunal acerca del alcance de la facultad de enmienda, fácilmente se colige que la alegación que nos ocupa no puede ser estimada, pues es evidente que la enmienda introducida guarda una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa en cuestión, por cuanto, desde el punto de vista de los usos posibles del suelo no es indiferente la existencia de zonas del territorio autonómico sometidas a algún tipo de régimen de protección ambiental, teniendo presente además que, como se infiere del art. 66 tanto de la Ley 1/2001 como del Decreto Legislativo 1/2005, todo suelo que no tenga la calificación de urbano o deba preservarse del proceso urbanizador, por, entre otras razones, las medioambientales, tiene la condición de urbanizable”.*

Como se ve, y al igual que lo que se defiende en este caso, el Tribunal Constitucional utiliza el supraconcepto de “medioambiente” para justificar la conexión entre dos elementos integrantes de un mismo territorio, en este caso, el suelo y los espacios naturales protegidos.

Es cierto que cada supuesto requiere un análisis específico, pero lo que no parece que se pueda afirmar es que en este caso se dé una desconexión clara e evidente, equiparable en su intensidad a la existente en otros supuestos que sí que llevaron a este Tribunal a apreciar un vicio de incongruencia, como introducir una modificación del Código Penal en la Ley de arbitraje (STC 119/2011).

En consecuencia, se debe rechazar el argumento de que no exista conexión material entre las enmiendas y el texto del Proyecto de Ley, pues se ha probado de forma suficiente la existencia de una conexión mínima de homogeneidad. Al quedar afirmada tal conexión, no parece que resulte relevante a efectos argumentativos la referencia que se hace en el recurso al voto particular de la STC 136/2011 que se refería a un supuesto de falta de conexión muy determinado, el de las denominadas leyes de acompañamiento. Además, respecto a las mismas, el Tribunal Constitucional en pronunciamientos posteriores no ha seguido la posición del voto particular, sino el criterio expuesto en el FJ 8 de la STC 136/2011, considerando que en este caso de leyes de contenido heterogéneo *“la exigencia de conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible”* (SSTC 209/2012, 132/2013, 120/2014).

Por otro lado, debe aludirse al motivo que llevó al legislador a incorporar en el Proyecto de LMLM las enmiendas 179 a 184. Aunque se disponía del plazo de un año para el cumplimiento del fallo (hasta marzo de 2016), el legislador consideró que la trascendencia del trasvase justificaba acometer cuanto antes y no demorar la sustitución normativa para evitar como se dice en el apartado X de la Exposición de motivos del Proyecto de LMLM la situación de incertidumbre jurídica que sobre el funcionamiento del trasvase se había generado con la declaración de inconstitucionalidad. Estaba justificado, por tanto, que dos meses después de publicarse el fallo del Tribunal Constitucional y dado que se estaba tramitando el Proyecto de LMLM, se presentaran al mismo las referidas enmiendas, dada la conexión entre sus materias. En definitiva, se consideró que prevalecía el interés general relativo a que el nuevo régimen de funcionamiento del trasvase entrara en vigor cuanto antes. La presentación de una iniciativa legislativa *ad hoc* solo para este fin, aunque se hubiera tramitado por el procedimiento de urgencia o de lectura única, hubiera supuesto un evidente retraso y el consiguiente perjuicio a tales intereses generales.

Asimismo, cabe referirse a que con tales enmiendas no se estaba abordando en realidad ninguna regulación nueva de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, sino que era exactamente la misma que se había incorporado al Proyecto de Ley de evaluación ambiental. Se trata, por tanto, de un caso sumamente peculiar por los orígenes de los que deriva. El fallo de la STC 13/2015 estaba obligando a un acto que se puede calificar como de “legislación debida”, es decir el contenido a legislar era indisponible para la Cámara, pues lo que ordenaba la STC 13/2005 era sustituir las mismas normas declaradas nulas. De nuevo, no parece que este caso se pueda asimilar al resuelto por la STC 136/2011, puesto que la Ley de acompañamiento impugnada sí que contenía *ex novo* modificaciones esenciales de distintas normas del ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, exigir una modificación *ad hoc* de la Ley del Plan Hidrológico Nacional o, incluso de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, a la que se refería la enmienda número 184, para realizar lo que es solo una operación de sustitución normativa, y no una regulación *ex novo*, parece que resulta también excesivo como así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional

(STC 132/2013), en relación con otro caso en el que se trataba de realizar adaptaciones de una ley a las nuevas necesidades:

*“Esto es lo que ha sucedido en la norma que ahora se impugna, que en modo alguno aborda la regulación independiente de una materia que no le ha sido encomendada, sino que simplemente se limita a adaptar su contenido a las nuevas necesidades, sin alterar su esencia. Admitir lo contrario, esto es, asumir la necesidad de tramitar una iniciativa legislativa separada cada vez que fuese necesario modificar una ley específica, supondría introducir en el procedimiento parlamentario una carga innecesaria e insostenible, habida cuenta de la gran cantidad de reserva legales que contemplan tanto la Constitución como las normas estatutarias.”*

Si así se admite en este caso donde había una reserva de ley, con más razón en el presente, al no existir tal reserva a favor de la Ley del Plan Hidrológico Nacional derivada del artículo 45 de la Ley de aguas (STC 13/2015).

En cuanto a las razones formales, debemos distinguir entre lo referente a la falta de informe de los Servicios Jurídicos y a la falta de pronunciamiento del órgano competente justificando la conexión material.

En primer lugar, sobre la falta de informe de los Servicios Jurídicos, debe señalarse que el Congreso de los Diputados, a diferencia del Senado, no ha regulado a nivel interno un procedimiento específico que contemple la necesidad de que, en todos los casos, se haya de elaborar un informe sobre la homogeneidad de las enmiendas con el texto presentado. En consecuencia, deben aplicarse las reglas generales de funcionamiento interno. Así, si alguno de los órganos competentes solicitaran un informe sobre esta materia, los Servicios Jurídicos estarían obligados a su realización. Sin embargo, tal y como pone de manifiesto el recurrente, y consta en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-3, de 19 de mayo de 2015, los Servicios Jurídicos actuaron con corrección pues *“en relación a estas mismas enmiendas, si bien no se solicita en este momento un informe jurídico sobre la homogeneidad y congruencia de las mismas, a la vista del debate suscitado sobre este asunto, los Letrados de la Comisión distribuyen a los miembros de la Ponencia un extracto de Jurisprudencia Constitucional sobre la homogeneidad y congruencia de las enmiendas presentadas en el marco del procedimiento legislativo”*. En ningún momento posterior se

solicitó informe alguno por parte de ningún órgano parlamentario. Aun así, los Letrados de la Comisión documentaron a los miembros de la Ponencia en los términos indicados.

En relación con esta cuestión referida a la falta de informes o antecedentes que se puedan considerar necesarios, el Tribunal Constitucional ha señalado que es preciso que tales informes sean efectivamente solicitados: “[l]a ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 3)” (STC 136/2011).

En segundo lugar, en relación con la falta de pronunciamiento del órgano competente justificando la conexión material entre las enmiendas y el texto, volviendo a la jurisprudencia constitucional, “para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado” (STC 59/2015).

Pues bien, este amplio margen de apreciación tiene que ser usado de manera respetuosa con el procedimiento legislativo. No parece que sea la intención del Tribunal exigir el pronunciamiento expreso del órgano competente respecto de todas y cada una de las enmiendas que cada vez se presentan, teniendo este que motivar una a una las enmiendas como homogéneas con el texto presentado. Sin embargo, sí debe procederse de esta forma “sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión [y] deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa” (STC 119/2011).

En este caso, se entendió, como hemos razonado antes, que no era necesario ese pronunciamiento expreso, pues se podía interpretar de forma sencilla que había una conexión evidente y manifiesta. Como ha declarado el Tribunal Constitucional, el examen de la posible vulneración constitucional debe cohonestarse con “*la necesaria flexibilidad en el procedimiento legislativo y el papel de control que a los órganos de gobierno corresponde y del que el proceso constitucional es siempre subsidiario*” (STC 59/2015, FJ 6). Además, ningún Diputado ni Grupo Parlamentario planteó formalmente ante la Mesa del Congreso ninguna cuestión sobre la calificación de las enmiendas, que obligara a este órgano a pronunciarse al respecto, sin que la mera alusión a la incongruencia de las enmiendas durante los debates pueda servir a estos efectos.

A la vista de lo anterior, tanto los Servicios Jurídicos como los órganos competentes actuaron con la corrección debida en el cumplimiento de sus funciones pues ni se solicitó informe alguno ni era necesario pronunciamiento del órgano competente al no habérselo solicitado ni existir una desconexión evidente y manifiesta.

En atención a lo expuesto,

SUPLICO: Que tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan, lo admita y, en su virtud, le tenga por personada y parte en la representación que tiene acreditada en el recurso de inconstitucionalidad número 2192/2016, y tenga por formuladas, en tiempo y forma, las presentes alegaciones en el citado recurso y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia desestimándolo.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 6 de junio de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

Rec. de inconstitucionalidad nº 2192/2016

## AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, tal como tiene acreditado en este recurso, COMPARECE Y DICE:

Que por medio del presente escrito y de conformidad con el artículo 89.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), vengo a solicitar la PRÁCTICA DE PRUEBA en el proceso constitucional sometido a su consideración en relación con el recurso de inconstitucionalidad número 2192/2016, promovido por el Gobierno de Aragón contra las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

A efectos de justificar ante este Tribunal la presente solicitud de práctica de prueba, se realizan las siguientes

### ALEGACIONES

#### PRIMERA.- CONCRECIÓN DEL HECHO OBJETO DE PRUEBA

En primer lugar, ha de hacerse referencia a que, como exige este Tribunal, la prueba que se propone está dirigida a acreditar un “hecho” o cuestión fáctica (AATC 313/1992, de 20 de octubre, FJ único, 115/1996, de 11 de junio, FJ 1; y 486/2004, de 30 de noviembre, FJ 2). Asimismo, se exige que se concrete el hecho objeto de la actividad probatoria, indicándose que se solicita que verse sobre el concreto hecho del envío por el Congreso de los Diputados y entrega al Gobierno de Aragón de la solicitud del informe al que se refiere el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EA), como consecuencia de la aprobación de las enmiendas números 179 a 184 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso durante la tramitación en dicha Cámara del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Como igualmente exige este Tribunal, se trata de un hecho sobre el cual no hay acuerdo entre las partes (AATC 110/1983, de 16 de marzo, FJ único; 195/1990, de 16 de mayo, FJ 2). Mientras que por parte del Congreso de los Diputados se afirma que se ha llevado a cabo tal solicitud (alegación segunda de nuestro escrito de alegaciones), el Gobierno de Aragón sostiene en su escrito de interposición del recurso que: “*Ni consta que tal acuerdo se llegase a ejecutar, dando conocimiento de la petición a la Comunidad*” (pág. 22). Mediante la prueba que ahora se propone, se pretende acreditar no solo la solicitud del informe, sino además su envío y entrega al destinatario señalado; en consecuencia, la ejecución del acuerdo.

#### SEGUNDA.- MEDIO DE PRUEBA PROPUESTO

En segundo lugar, se especifica el medio de prueba que se propone, documental consistente en la aportación de los *DOCUMENTOS NÚMERO 1 y 2*, que se adjuntan.

El *DOCUMENTO NÚMERO 1* es el resguardo de Correos del envío de la solicitud del referido informe mediante oficio del Presidente del Congreso de los Diputados. El motivo de su aportación no es otro que el desconocimiento por parte de esta representación procesal del Congreso de los Diputados de su existencia al momento de formalizar el escrito de alegaciones, ya que no estaba incorporado en la fotocopia del expediente que manejó, lo que impidió su aportación en ese momento junto al documento 6 de nuestro escrito de alegaciones, del cual es complementario, puesto que tuvo acceso al mismo con posterioridad (ATC 854/1985, de 4 de diciembre).

Una vez esta representación tuvo conocimiento de dicho resguardo, a través de la utilización del número de localización del envío que figura en el impreso, se pudo entonces obtener el *DOCUMENTO NÚMERO 2*. Este documento deriva del servicio ofrecido por Correos que permite conocer la localización del envío y la situación en la que se encuentra, constando en este caso en situación de “Entregado”. Este documento ha sido generado por la propia Oficina de Correos en el Congreso de los Diputados, debido a que, de forma particular, esta consulta sobre la situación del envío ya no es posible realizarla a fecha de hoy al haber transcurrido más de 6 meses desde la fecha de remisión del envío, conforme a las condiciones y términos que rigen este servicio ofrecido por Correos de forma gratuita y que se pueden consultar en su página web.

### TERCERA.- TRASCENDENCIA Y RELEVANCIA DE LA PRUEBA PROPUESTA

Finalmente, este Alto Tribunal exige que se fundamente la trascendencia y relevancia de la prueba que se propone (SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3 a); y 110/2007, de 10 de mayo, FJ 2).

A la vista de las anteriores alegaciones, consideramos que la prueba que se solicita es relevante para la afirmación o negación de la existencia del hecho que se discute pues sirve directamente para acreditar tal envío y entrega a través del servicio de Correos, razón por la que se debería tener en cuenta como elemento trascendente que pueda servir de apoyo al razonamiento del Tribunal (STC 50/1991, de 11 de marzo, Ant. 12; y ATC 68/1983, de 17 de febrero FJ 2). Se trata además de un hecho clave o esencial para la decisión del recurso, puesto que de la acreditación de tal envío y entrega depende la decisión del litigio acerca de la constitucionalidad de la Ley en lo que se refiere a este motivo de impugnación. Por tanto, para la finalidad del proceso constitucional resulta necesaria la prueba de este hecho.

Por los motivos indicados, tales documentos se aportan en este momento a través de la oportuna solicitud de práctica de prueba, que consideramos pertinente, y con la finalidad de que también puedan ser objeto de la oportuna contradicción por las demás partes.

En atención a lo expuesto,

SUPLICO: Tenga por presentado este escrito, lo admita y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 89.1 LOTC, acuerde la práctica de prueba en el proceso constitucional referido al recurso de inconstitucionalidad núm. 2192/2016 y admita la prueba documental consistente en los *DOCUMENTOS NÚMEROS 1 y 2* que se acompañan a este escrito.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de junio de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

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

## II. Fundamentos jurídicos

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

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

ordenación, a efectos del enjuiciamiento que seguirá, de su fundamentación jurídico-constitucional.

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

El Tribunal Constitucional –y es ello lo que procede precisar ahora– solo acordará la práctica de prueba «cuando lo estimare necesario» (art. 89.1 LOTC) y tal necesidad no es de apreciar, desde luego, si los extremos de hecho sobre los que aquella hubiera de versar constaran ya acreditados en las actuaciones o pudiera esa acreditación ser traída al proceso en virtud de lo previsto en el artículo 88.1 de la misma Ley Orgánica, de conformidad con el cual esta jurisdicción «podrá recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional» (entre otros, ATC 67/2009, de 24 de febrero, FJ 3). Desde luego, ninguna probanza requiere en este recurso la remisión por el Congreso de los Diputados a la Comunidad Autónoma de la repetida solicitud de informe ex artículo 72.3 EAAr, remisión que se encuentra suficientemente acreditada por la aportación que hace la representación de la Cámara, en sus alegaciones, de copia del correspondiente oficio de 12 de mayo de 2015, con registro de salida, dirigido a la Presidenta de Aragón por el Presidente del Congreso de los Diputados. Tampoco es preciso abrir

fase de prueba sobre la documentación que la Letrada de las Cortes adjuntó a su escrito de 16 de junio de 2016, pues, cualquiera que sea su valor acreditativo, esa documentación quedó ya incorporada a los autos, y fue trasladada a las demás partes que han formulado alegaciones, con arreglo a nuestra providencia de 5 de julio siguiente (en tal sentido, ATC 32/2015, de 17 de febrero, FJ 2). Y en lo que se refiere, en fin, a la constancia de si la solicitud de informe indubitadamente interesada por el Congreso de los Diputados llegó, y en qué fecha, a su destino, el Tribunal ha recabado la acreditación de tales extremos de la representación legal del Gobierno de Aragón mediante providencia de 15 de febrero de 2017, a resultas de la cual ha quedado confirmado que aquel oficio fue efectivamente recibido en la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma el 19 de mayo de 2015 (antecedente 9). En atención a todo ello no ha sido procedente, en definitiva, acordar la práctica de prueba interesada en su momento por la representación del Congreso de los Diputados.

(...)

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

(...)

b) La medida de la validez o invalidez de los preceptos impugnados no trae causa pues, de manera inmediata, de nuestra STC 13/2015, sino de las normas que integran el recién aludido bloque de la constitucionalidad y, en particular, de aquellas que disciplinan su procedimiento de adopción y que eventualmente habrían sido transgredidas con reiteración y por causas

diversas. Ante todo, porque el legislador habría conculcado, de nuevo, lo que impone el tantas veces citado artículo 72.3 EAAr, no habiendo tenido ocasión la Comunidad Autónoma de informar sobre las enmiendas que, presentadas en el Congreso de los Diputados, dieron finalmente lugar a las disposiciones recurridas. Y, en segundo lugar, porque aquellas mismas enmiendas, al margen ya de este reproche, habrían carecido de toda conexión material u homogeneidad mínima con el objeto del proyecto de ley al que en este punto modificaron, proyecto que perseguía la reforma de una legislación de montes que ninguna relación guardaría con la ordenación, reintroducida por estas enmiendas, de un trasvase entre cuencas hidrográficas. Se pretende con una y otra censura, la declaración de inconstitucionalidad de normas legales por vicios de procedimiento, aunque de diferente carácter, pretensión que no resulta desde luego ajena a un proceso constitucional como el presente. Como con reiteración hemos dicho, «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (por todas, STC 213/2016, FJ 3), resultado este de inconstitucionalidad que sin la menor duda podría llegar a verificarse también en la hipótesis de ignorancia u omisión en el procedimiento parlamentario de trámites que, como el previsto en el artículo 72.3 EAAr, no se insertan necesariamente en ese procedimiento, pero que sí deben ser, llegado el caso, respetados en su curso.

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

de no compartirse tal reproche por este Tribunal— la necesaria participación de la Comunidad Autónoma, vía informe, en el debate previo a su votación parlamentaria. Este es por tanto el orden que procede seguir en el examen de constitucionalidad que a continuación iniciamos.

(...)

4. El escrito de recurso aduce también que los preceptos legales impugnados estarían incursos en inconstitucionalidad por la misma causa que ya fue apreciada, respecto de las normas que reiteran, en la STC 13/2015; esto es, por haberse adoptado sin haber dado ocasión a la Comunidad Autónoma para expresar su criterio sobre ellos, antes de su aprobación, con arreglo a lo previsto en el artículo 72.3 EAAr, a tenor del cual, y por lo que ahora interesa: «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio».

Las partes no han hecho cuestión, en este procedimiento, de la aplicabilidad al caso de lo establecido en el precepto estatutario parcialmente transcrito y no cabe desde luego duda alguna de que las reglas objeto ahora de recurso quedan comprendidas en el supuesto contemplado en la norma estatutaria, siendo como son unas y otras en todo idénticas a las declaradas inconstitucionales y nulas en la STC 13/2015 por haberse omitido, antes de su aprobación parlamentaria, el trámite de informe. Tampoco discrepan propiamente sobre si el Congreso de los Diputados requirió o no en el procedimiento parlamentario controvertido el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. Conforme ya se ha destacado, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió oficio a estos efectos a la Presidenta de Aragón que, como se ha acreditado a requerimiento de este Tribunal, llegó cumplidamente a su destino el día 19 del mismo mes. A diferencia, pues, de lo ocurrido en el procedimiento parlamentario enjuiciado en la STC 13/2015, la Cámara sí interesó en este caso, una vez aceptadas las enmiendas a examen, el informe de la Comunidad Autónoma, de modo que la discusión procesal se ha de entender objetivamente ceñida a si el informe se pidió de una manera regular y en términos tales que permitieran a aquélla manifestar con efectividad su criterio al respecto. Esto es lo que la demanda niega con el argumento de que el «escaso lapso de tiempo transcurrido hasta la aprobación de la ley»

—que se produjo finalmente en el Congreso de los Diputados el 8 de julio de 2015— desde que el repetido informe fuera interesado vino a impedir a la Comunidad Autónoma cumplir con este trámite. Semejante consideración se formula previa cita de la Ley autonómica 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, cuya disposición adicional primera regula el «[i]nforme sobre transferencia de aguas», disponiendo, en lo que aquí se pretende sea de relieve, que su propuesta corresponderá al Gobierno de la Comunidad Autónoma «en plazo de dos meses, una vez que sea recabada la emisión del informe por la Administración General del Estado» y que, «aprobado el informe por el Gobierno de Aragón, será remitido a las Cortes de Aragón, para su tramitación y aprobación, en su caso» a efectos de «su remisión definitiva a la Administración General del Estado» (primer párrafo y número 3 del apartado segundo de esta disposición adicional). A ello se añade que el cumplimiento de dicho trámite por la Comunidad Autónoma habría sido tanto más difícil, o impracticable, vista la circunstancia de que el Gobierno regional estaba «en funciones» ante la celebración en el tercer domingo del mes de mayo de 2015 de elecciones a las Cortes de Aragón.

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

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

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

a) En la tan citada STC 13/2015 nos referimos, respecto del artículo 72.3 EAAR, a la «eventual norma estatal que regulase tal procedimiento» [FJ 5 d)] y no otra cosa ha dejado dicho el Tribunal, con plena claridad, a propósito de otras previsiones del mismo Estatuto relativas, asimismo, a diversas modalidades de participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias estatales (STC 110/2011, FFJJ 7 y 13). Todo ello en coherencia con lo advertido en la STC 31/2010, de 28 de junio, por referencia al análogo artículo 117.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que prevé un informe preceptivo de la Generalitat para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial. En esta misma resolución el Tribunal señaló que, para las cuencas intercomunitarias, «es al legislador estatal al que corresponde

determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 65). Cómo y cuándo se articule en el curso de los procedimientos estatales la atribución autonómica que consideramos ahora son aspectos, en definitiva, cuya determinación corresponde al Estado, sin perjuicio de que se ha de asegurar que tal participación sea efectiva y a reserva de dejar siempre a salvo la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma en punto a la ordenación de sus instituciones de autogobierno (art. 71.1 EAAr). Es relevante lo que queda dicho, como después se precisará, ante la invocación por la demanda, sin los debidos matices, de la legislación autonómica dictada «en desarrollo» del artículo 72.3 EAAr.

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

autonómica y viciada, por esta causa, la disposición de ley adoptada sin dar en absoluto ocasión a la Comunidad Autónoma de hacer llegar a las Cortes su criterio o, eventualmente, de defender y hacer valer, en curso aún el procedimiento legislativo, la propia atribución estatutaria.

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

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

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

a) Una vez presentadas las tan citadas enmiendas, la ponencia hizo constar en su informe tanto la aceptación de las mismas como su acuerdo en orden a solicitar el informe previsto en el artículo 72.3 EAAR, informe que se interesó, conforme ha quedado reseñado, con fecha 12 de mayo por el Presidente del Congreso de los Diputados a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón recibándose en este último órgano el correspondiente oficio, con el texto de las enmiendas, el día 19 del mismo mes. El día posterior a la firma y remisión de aquella solicitud, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de la Cámara aprobó, con competencia legislativa plena, el proyecto de ley y, en lo que ahora interesa, aquellas enmiendas, no sin que en el debate previo el Grupo Parlamentario Socialista preguntara si se había recibido o no el informe de la Comunidad Autónoma, respondiéndose entonces por el Presidente de la Comisión que el trámite había sido evacuado «y en este momento no tenemos constancia de haber recibido nada». El 22 de mayo siguiente tuvo entrada en el Senado el proyecto remitido por el Congreso, siendo de reseñar ahora que por parte de senadores pertenecientes al Partido Aragonés Regionalista, miembros del Grupo Parlamentario Popular, se presentaron enmiendas para la supresión de los preceptos provenientes de aquellas otras aprobadas en el Congreso de los Diputados, propuestas justificadas todas de igual modo: por «ser preceptivo el informe al que alude el art. 72.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón», así como por referencia a «la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2015» («Boletín Oficial de las Cortes Generales». Senado, X Legislatura, núm. 541-3591, de 15 de junio de 2015). La ponencia hizo constar en su informe el rechazo, entre otras, de estas enmiendas. Y en el debate en comisión, se adujo en nombre del Grupo Parlamentario Socialista que «la opinión [de la Comunidad Autónoma] no ha sido tenida en cuenta, ni siquiera escuchada, y parece que hoy se mantienen los mismos vicios a este respecto», manifestándose también por quienes presentaron las enmiendas antes referidas que el informe de la Comunidad Autónoma «no ha sido emitido» y que cuando las enmiendas fueron «incluidas» en el Congreso de los Diputados «no se había cumplido la Sentencia del Tribunal Constitucional, sino más bien todo lo contrario» («Diario de Sesiones del Senado», X Legislatura, núm. 471. Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático. Sesión de 17 de junio de 2015, pp. 5, 7 y 10).

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

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

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

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

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

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

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

Esto es lo que procede considerar seguidamente, no sin hacer antes dos puntualizaciones de relieve. El proyecto de ley inicialmente aprobado en el Congreso tuvo entrada en el Senado el 22 de mayo de 2015, el cual propuso sus enmiendas, concluyendo así su intervención, el 25 de junio siguiente, por más que —esta es la primera observación ahora pertinente— hubiera podido llegar a agotar el plazo legal de dos meses (art. 90.2 CE), ya prosiguiendo la tramitación del proyecto durante el siguiente período ordinario de sesiones (en el mes de septiembre, por lo que ahora importa), ya, eventualmente, habilitando a estos efectos sesiones extraordinarias (arts. 69.1 y 70 del Reglamento del Senado). Conviene asimismo reseñar, en otro orden de cosas, que al tiempo de la recepción en la Presidencia autonómica

(el 19 de mayo) de aquella solicitud de informe era sin duda el Gobierno de la Comunidad Autónoma el órgano competente para emitirlo, «remitiéndolo a las Cortes de Aragón para su conocimiento» [art. 12.19) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón] y que así continuó siendo hasta el 10 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigor la más arriba citada Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón y, en lo que aquí interesa, su también ya mencionada disposición adicional primera, relativa al «[i]nforme sobre transferencias de aguas», informe que pasó entonces a corresponder a las Cortes de la Comunidad Autónoma, previa propuesta del Gobierno a emitir «en el plazo de dos meses» (párrafo primero y apartado tercero del número 2 de esta disposición legal).

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

No lo hizo, desde luego el Gobierno autonómico, que bien pudo interesar con prontitud el señalamiento de un plazo para informar o, en todo caso, remitir de inmediato al Senado, tan pronto fue pública la aprobación inicial del proyecto por aquella otra Cámara, el informe que, según hizo constar ante la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, ya se estaba preparando. Pero ni se llevó a cabo tal remisión ni se formuló ante el Senado ninguna otra solicitud o protesta, como pudieran haber sido, respectivamente, la de que se ampliaran, a fin de concluir y hacer llegar el repetido informe, de estimarse ello preciso, los plazos del procedimiento legislativo en curso (arts. 107.1 y 113.2 RS) hasta los dos meses que marca el artículo 90.2 CE, o la que invocara la indebida aprobación de las enmiendas en el Congreso sin dar ocasión a que la Comunidad Autónoma manifestara su criterio

sobre ellas. Precisamente, esta invocación hubiera podido llevar al Senado a decidir de otro modo sobre las enmiendas de supresión que, con cita del artículo 72.3 EAAR, se motivaron en la condición preceptiva del trámite de informe por la Comunidad Autónoma, enmiendas finalmente no asumidas por esta Cámara. Y tampoco cabe, en los mismos términos, descartar que, de haber sido remitido el propio informe directamente al Senado, la Cámara pudiera haberlo tenido en cuenta al pronunciarse sobre las controvertidas enmiendas del Congreso, enmendándolas acaso a su vez, y dando lugar, en tal hipótesis, a que el Congreso hubiera de votar más tarde sobre tales nuevas propuestas. Esto habría permitido, a la postre, un conocimiento por una y otra Cámara del criterio de la Comunidad Autónoma antes de la aprobación final del proyecto, conocimiento que debió haberse buscado antes y de mejor manera ya por el Congreso, como es claro, pero que el Gobierno autonómico pudo sin duda haber intentado mientras estuvo aún pendiente el procedimiento legislativo en el Senado, que, cabe recordar, solo votó en Pleno sobre las propuestas de veto y de enmiendas de los senadores el 25 de junio de 2015, cuando había transcurrido ya más de un mes, por tanto, desde la recepción en la Presidencia de Aragón del oficio del Presidente del Congreso al que se adjuntó el texto de las repetidas enmiendas.

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

disposición adicional primera atribuyó el «[i]forme sobre transferencias de aguas» a las Cortes autonómicas.

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

### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad

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

(...)

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

Los hechos, que se exponen en detalle en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, se pueden resumir de la siguiente forma. Una vez aceptadas unas enmiendas con el contenido de las disposiciones anteriormente declaradas inconstitucionales, el Presidente del Congreso de los Diputados dirigió una solicitud a la Presidenta de Aragón para que evacuara el informe previsto en el artículo 72.3 EAAr. La solicitud fue firmada y cursada con fecha de 12 de mayo de 2015 y llegó a su destinatario con fecha de 19 de mayo. Pero el día siguiente a la remisión de la solicitud, el 13 de mayo, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso

aprobó con competencia legislativa plena, el proyecto de ley, incluidas las mencionadas enmiendas. El proyecto de ley siguió su tramitación en el Senado y fue aprobado definitivamente por el Pleno del Congreso en sesión de 8 de julio de 2015.

(...)

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

a) En primer lugar, no muestra plena coherencia con la STC 13/2015, en la que se consideró que la consulta a la Comunidad Autónoma de Aragón era un requisito procedimental de validez de las disposiciones relacionadas con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de dicha Comunidad Autónoma, de forma que la omisión de la solicitud del correspondiente informe debía conducir a la inconstitucionalidad de las disposiciones afectadas, como entonces se afirmó y se llevó al fallo. Recordemos, además, que aquella Sentencia señaló que el informe preceptivo y vinculante del artículo 72.3 EAAR sirve «para proporcionar a la Cámara una información adicional a tener en cuenta durante la tramitación legislativa». La finalidad del informe exigido en la norma estatutaria consiste en que la posición de la Comunidad Autónoma sobre una determinada cuestión tenga la oportunidad de ser tenida en cuenta en el procedimiento estatal de toma de decisiones: en el presente caso, en el procedimiento legislativo que se desarrolla en las Cortes Generales. Solo así cobra sentido el inciso final del artículo 72.3 EAAR: «El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas». Para ello debe garantizarse que la Comunidad Autónoma tenga realmente la oportunidad de ser oída antes de que las Cámaras se pronuncien definitivamente sobre la iniciativa legislativa, y ello solo puede materializarse mediante la fijación de un plazo determinado para ello, con la consiguiente suspensión del procedimiento parlamentario en curso.

b) A la misma conclusión debería haberse llegado incluso careciendo del inequívoco precedente abordado por la STC 13/2015, pues no puede ser otra la consecuencia jurídica que debe llevar aparejada la finalización de un procedimiento en el que no se espera a que se evacue el informe que exige

una norma jurídica. En efecto, en todas las regulaciones procedimentales se parte de la premisa de que es necesario un determinado plazo para la evacuación de los informes, que será mayor o menor dependiendo de la naturaleza del informe, el órgano que lo emite y la urgencia del procedimiento (compárese, por ejemplo, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). Plazo que, por regla general, debe ser respetado por el órgano competente para resolver, en el sentido de que, solo una vez transcurrido, le es lícito proseguir con sus actuaciones o resolver lo que proceda.

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

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

c) Teniendo en cuenta el significado institucional de la previsión del informe (que, según la STC 13/2015, FJ 5, «tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos») y el rango de la norma que lo exige (norma institucional básica de una Comunidad Autónoma y, por tanto,

perteneciente al bloque de la constitucionalidad), no puedo compartir la nula consideración que se refleja en la Sentencia hacia un mecanismo de cooperación del que tan necesitado está nuestro Estado autonómico para lograr la cooperación en el ejercicio de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que confluyen en el mismo espacio físico. El presente pronunciamiento desatiende tanto el principio de cooperación como el de lealtad institucional, principios que deben regir nuestro sistema autonómico para prevenir en lo posible los conflictos. Quienes consideran que las deficiencias de nuestro Estado autonómico no provienen siempre, o solo, del contenido o la estructura del bloque de la constitucionalidad, sino también, en ocasiones, de la forma en que se interpreta ese bloque, obtendrán de la lectura de esta Sentencia respaldo a sus argumentos.