

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5447 *Pleno. Sentencia 104/2013, de 25 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2095-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias en materia de aguas, agricultura asistencia social, legislación laboral y medio ambiente; autonomía local: nulidad del precepto legal que atribuye a un órgano estatal la competencia para sancionar infracciones en materia de desempleo (STC 165/1996), interpretación conforme del precepto legal que prevé la intervención subsidiaria del Gobierno de la Nación en las propuestas de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca (STC 227/1988).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2095-2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de marzo de 2004, los Letrados de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostentan, promueven recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El escrito de interposición del recurso comienza aludiendo al heterogéneo contenido de la norma impugnada, señalando que en la misma se incluyen preceptos que modifican con carácter indefinido del ordenamiento jurídico en materias y sectores de la actividad pública ajenos, en principio, a lo que propiamente cabe entender como temas de política económica y que inciden directamente en el orden de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afectando negativamente las competencias autonómicas.

Sentado así el carácter competencial del recurso, los diversos preceptos impugnados se agrupan en bloques por temas.

a) El primer precepto impugnado es el art. 33.2 a), relativo a una de las funciones que se atribuyen al Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, creado por la Ley 62/2003. La demanda excluye que la existencia de títulos competenciales estatales que proporcionen cobertura a una previsión como la impugnada, admitiendo que si la norma se limitara a crear el citado consejo actuando tan sólo mediante la realización de estudios o la formulación de recomendaciones no se plantearía problema alguno, pues la vulneración competencial se residencia en el apartado 2 a) de dicho artículo 33, donde se prevé como competencia del Consejo «prestar asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones». Para la representación procesal de la Generalitat de Cataluña implica la realización de una función ejecutiva concreta que entra en colisión con las competencias autonómicas y locales en la materia, razón por la cual el precepto es inconstitucional por vulneración del orden de distribución de competencias, en concreto, las autonómicas en materia de asistencia social. Según el escrito de interposición, la asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones, implica el establecimiento de servicios de asistencia dotados de medios personales y materiales, cuando dichos servicios pueden ser incardinados en los servicios asistenciales autonómicos de la Generalitat en Cataluña, muy especialmente teniendo en cuenta que se vincula la asistencia a prestaciones también de competencia autonómica, como la sanidad, la educación, la ejecución de fomento laboral y las prestaciones sociales en general. Aluden también los Letrados de la Generalitat de Cataluña a la existencia de un marco jurídico y de cooperación perfectamente establecido y delimitado, en el que la Generalitat ha desarrollado su competencia en materia de asistencia social en atención a inmigrantes, en el cual ocupa un lugar destacado evitar la discriminación de dicho colectivo.

b) Se impugna, en segundo lugar, el art. 46, apartado 17, de la Ley 62/2003. Este art. 46 introduce diferentes modificaciones en el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. El apartado 17 modifica el apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social y, según la recurrente, pretende impedir el ejercicio de las competencias sancionadoras de los servicios públicos de empleo autonómicos cuando la prestación por desempleo pueda verse afectada. Así, en la actual redacción del art. 48.4, primer párrafo, se distinguen las infracciones en materia de Seguridad Social del resto de materias a que el precepto hace referencia (empleo, formación profesional, ayuda para el fomento del empleo), en aquel concreto ámbito la competencia para la imposición de sanciones graves y leves se atribuye «a la entidad gestora de la Seguridad Social competente, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de las mismas». Esta última precisión implica que será el servicio estatal de empleo quien impondrá las sanciones leves y graves que afecten a las prestaciones por desempleo, dado que es aquel servicio la entidad gestora de dichas prestaciones [art. 13 h) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo]. Ello viene corroborado por el tercer párrafo del mismo precepto, en el que se prevé la comunicación a la entidad gestora de las prestaciones, por parte del servicio público de empleo, de las infracciones leves y graves mencionadas, a los efectos sancionadores que corresponden a aquella entidad gestora. A diferencia de la anterior redacción del precepto, se comunica la infracción para que la entidad gestora, en su caso, sancione, y no ya la propia sanción para que dicha entidad gestora la aplique. La demanda considera que la reforma legislativa operada altera el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, vulnerando de forma manifiesta la doctrina de la STC 195/1996, la cual establece de forma expresa y con total claridad que la imposición de sanciones, consistentes en la pérdida temporal o definitiva de la prestación o subsidio por desempleo, corresponde a la Comunidad Autónoma. En definitiva, las sanciones por la comisión de las infracciones en esta materia, a las que hacen referencia los arts. 24.3 y 25.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social se incardinan en la materia de Seguridad

Social, si bien aquellas infracciones no recaen sobre la actividad económica de la Seguridad Social, por lo que, en virtud del art. 17.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y de acuerdo con los pronunciamientos de la STC 195/1996, la imposición de las sanciones debería corresponder al órgano competente de la Generalitat de Cataluña, y no al servicio estatal de empleo. A lo anterior añade la demanda que el precepto impugnado supone una alteración unilateral de los traspasos acordados y aprobados por medio del Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, en relación con la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

c) El tercer precepto impugnado es el art. 120 de la Ley 62/2003, según el cual el régimen de pago único de las ayudas directas en materia agrícola previstas en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre se aplicará en todo el territorio nacional. También en el caso de los pagos únicos parciales previstos en el Reglamento se opta, de acuerdo con este mismo artículo, por la aplicación a escala nacional. Finalmente, se habilita al Estado para desarrollar lo previsto en el Reglamento comunitario por la vía del real decreto. Tras aludir a los objetivos que persigue la normativa comunitaria indica que la misma establece una única ayuda por explotación con independencia de la producción obtenida si bien se permite que se mantenga de forma limitada un elemento de vinculación a la producción para evitar el abandono del cultivo. La percepción de la ayuda se condiciona al cumplimiento de determinados requisitos de gestión y al cumplimiento de una serie de exigencias en los ámbitos de la protección al medio, la sanidad animal y vegetal, la seguridad y la salud alimentaria. El cálculo de la ayuda que recibe cada explotación se efectúa sobre un periodo de referencia y puede efectuarse de forma global para todo el Estado o bien de forma regionalizada. También se permite que, dentro del margen fijado en el propio reglamento, se determine a nivel nacional o regional el porcentaje de desconexión autorizado para determinados productos (cultivos herbáceos, ganado ovino y caprino, y ganado vacuno). Pese a ello, el Estado ha optado por aplicar el pago único a escala nacional, vulnerando con ello las competencias autonómicas en materia de agricultura, ya que se está impidiendo que las Comunidades Autónomas puedan intervenir con el objeto, previsto en el propio reglamento comunitario, de adaptar el régimen de ayudas a las peculiaridades de sus estructuras agrarias. Dicha actuación supone también ignorar la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de ejecución del Derecho comunitario. Tampoco el título competencial estatal del art. 149.1.13 CE proporcionaría amparo a la decisión estatal, pues el Estado está obligado a instrumentar las medidas de política económica sobre la agricultura de modo que puedan implementarse por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus propias competencias. En este caso la decisión estatal no puede ser considerada una norma básica para la ordenación del sector ni la regulación común se encuentra justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los reglamentos comunitarios aplicables, puesto que es la propia norma comunitaria la que reconoce que la política agrícola común puede aplicarse por cada Estado miembro de forma regionalizada con el objetivo de adecuar las medidas a las distintas características de las estructuras agrarias. Ninguna razón justifica la necesidad de establecer, con el carácter de normativa básica, un único marco para la aplicación de las medidas adoptadas en el marco de la política agraria europea de la que deriva la propia oportunidad de establecer una flexibilidad en la aplicación del sistema a la que, sin razón aparente, renuncia el Estado español con su decisión de proceder a aplicación del sistema con carácter nacional y no regional, posición que tampoco coincide con la adoptada por otros Estados miembros de la Unión Europea.

d) El siguiente precepto impugnado es el art. 127.3, relativo a la declaración de impacto ambiental. Este precepto añade una disposición adicional, la cuarta, al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, con el objeto de incluir en la tramitación de la evaluación de impacto ambiental la evaluación sobre el impacto que para las zonas de la Red Natura 2000 tienen los planes o proyectos que puedan afectar de forma apreciable dichos lugares cuando dichos planes y proyectos sean autorizados por la Administración General del Estado. La demanda alega que con

ello se pretende trasladar al Estado la competencia para adoptar las medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de Natura 2000 ignorando las competencias que algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, han asumido como exclusivas en materia de espacios naturales. Tras aludir a las decisiones de la Unión Europea en la materia, señala que la normativa comunitaria se incorporó al Ordenamiento nacional a través del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio. Esta norma reconoce que deben ser las Comunidades Autónomas las que deben fijar las medidas de conservación y deberán ser también éstas las que evalúen las repercusiones que para la zona de especial conservación pueda tener un plan o proyecto. También se establecía que eran las Comunidades Autónomas las que, si a pesar de las conclusiones negativas se determinaba que debía efectuarse el plan o proyecto, determinaban las medidas compensatorias. Dicho sistema queda modificado con la norma ahora impugnada que traslada a la Administración estatal la competencia no sólo para efectuar la evaluación sino también para determinar, en su caso, las medidas compensatorias que sean adecuadas. Con ello se obvia la competencia de las Comunidades Autónomas para la gestión de espacios naturales protegidos puesto que se incide directamente en la gestión de un espacio sujeto a una especial protección medio ambiental, pese a que el Estado no dispone de título específico en materia de espacios naturales. Trasladar al Estado, en todo caso la decisión, supone vaciar de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas cuando existen otros sistemas de cooperación en el ejercicio de las propias competencias que permitirían que ambas Administraciones, cada una de ellas en el ejercicio de sus propias competencias alcanzaran un acuerdo.

Según la demanda el Estado podría intentar justificar este cambio normativo con base a dos argumentos. De un lado, la posibilidad, reconocida en la normativa comunitaria, de que la declaración de afectación de una zona de especial conservación se efectúe en procedimientos coordinados o conjuntos con otras declaraciones medioambientales con objeto de evitar duplicidades en las evaluaciones, y de otro, en las facultades que el Tribunal Constitucional reconoció al Estado en relación a la declaración de impacto ambiental. En cuanto a la primera de las razones indica que la posibilidad de efectuar de forma coordinada ambos procedimientos de evaluación no puede suponer una disminución de las garantías medioambientales que derivan de la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales. La pretensión del Estado de coordinar los procedimientos de declaración de impacto ambiental y de afectación a una zona de especial conservación deberá cumplir las garantías que, para la protección de los hábitats, establece dicha normativa y ello comporta el ejercicio de unas actuaciones de carácter medioambiental para las que el Estado no es competente puesto que la gestión de estos espacios protegidos corresponde a la Comunidad Autónoma. En cuanto a lo segundo, los Letrados de la Generalitat descartan la aplicación analógica de la doctrina de la STC 13/1998, en relación con la declaración de impacto ambiental, por cuanto el objeto de ésta no responde estrictamente a la protección del hábitat natural. De ahí que se argumente que se trata de procedimientos que no persiguen una misma finalidad y, por ello, no cabe la aplicación analógica de la doctrina del Tribunal Constitucional que atribuye al Estado la facultad de proceder a efectuar la evaluación de impacto ambiental, puesto que, en el caso de las evaluaciones relativas a las zonas de especial conservación, supondría atribuir al Estado una competencia en materia de espacios protegidos que, de acuerdo con el sistema de distribución de competencias, corresponde a la Comunidad Autónoma. En este sentido la demanda manifiesta su discrepancia con la doctrina de la STC 13/1998 y defiende la aplicación al presente caso del criterio de los votos particulares formulados a la citada Sentencia.

e) Se impugnan a continuación los arts. 122, 128.2 y 129.7 y 21 de la Ley 62/2003, por entender que todos ellos hacen referencia cuestiones relacionadas con el medio ambiente, que, sin embargo, son objeto de un análisis separado.

El art. 122 de la Ley 62/2003 introduce una modificación puntual en el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio,

consistente en añadir un nuevo párrafo al apartado 2 de su art. 127 al que se imputa que delimita, de forma contraria al orden competencial y a la autonomía local, el informe previo que las entidades locales han de emitir con ocasión de la construcción de obras hidráulicas en cuanto que dispone que dicho informe «deberá pronunciarse exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico», lo que resulta excluyente del ejercicio del resto de las competencias municipales, por lo que no resulta respetuosa con el haz de competencias propias de las entidades locales y vulnera el principio de autonomía local establecido en los arts. 137 y 140 CE. Se contradice también con ello la doctrina constitucional (por todas, STC 40/1998) según la cual, la garantía institucional de la autonomía municipal exige la intervención de los entes locales en los asuntos que les atañen y, por lo mismo, resultan de su interés.

En cuanto al art. 128.2 de la Ley 62/2003, modifica la redacción del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 10/1998, de residuos. La modificación ha consistido en añadir la frase «tras una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las Comunidades Autónomas». Al respecto señala la demanda que el legislador estatal de la Ley de residuos, en su art. 27.4, precepto que tiene carácter básico según declara la disposición final primera de la misma Ley, encomendó al Gobierno del Estado la aprobación y publicación de una lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo, e impuso a los propietarios de las fincas en que se realizaran esas actividades, dos obligaciones. La de declarar en escritura pública y en el momento de la transmisión que se han realizado tales actividades en la propiedad que se transmite y la de remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente informes sobre la situación del suelo. La novedad que introduce la Ley 62/2003 se refiere a la segunda de las citadas, pues la remisión del informe sobre la situación del suelo se deberá hacer «tras una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las Comunidades Autónomas». Con ello se introduce una precisión más relativa al informe de situación, la determinación de cuyo contenido se atribuye también al Consejo de Ministros, lo que constituye un exceso en la competencia estatal para dictar la legislación básica que, a su vez, viene a vaciar de contenido la competencia autonómica en orden al eventual desarrollo legislativo de la normativa básica estatal. Además, en este caso, la legislación básica estatal no tendrá rango legal, sino que nacerá ya con carácter reglamentario, por efecto de la muy amplia habilitación contenida en el art. 27.1 de la Ley 10/1998. Se olvida con ello que, conforme a la doctrina de la STC 102/1995, el nivel de lo básico que corresponde establecer al Estado se agota en el establecimiento de un común denominador normativo de carácter nuclear y cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos, pero, en todo caso, ha de permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su competencia de desarrollo normativo para establecer niveles de protección superiores y aplicar medidas para la efectividad de las previsiones normativas estatales y autonómicas. La evaluación preliminar impugnada forma parte de la aplicación de las previsiones legales básicas relativas al control de las actividades potencialmente contaminantes y, por lo tanto, determinar su contenido va más allá de lo que cabe considerar como legislación básica de la competencia estatal y se corresponde con la función de desarrollo normativo que compete a las Comunidades Autónomas.

El art. 129, por el que se modifican diversos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas, se impugna en sus apartados siete y veintiuno.

El primero de ellos añade al citado texto refundido un nuevo art. 16 bis con la denominación «demarcación hidrográfica», concepto impuesto desde la normativa comunitaria. Su principal novedad en relación con la actual cuenca hidrográfica reside en el hecho de que incorpora las aguas de transición al mar y las costeras asociadas, pero desde la perspectiva competencial lo más destacable es que la demarcación hidrográfica puede componerse de una o varias cuencas hidrográficas vecinas, y que se convierte en la principal unidad a los efectos de la gestión integrada de los recursos hídricos. Para la demanda, si se tiene presente que el carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrográfica es lo que determina la titularidad competencial del Estado o de la Comunidad Autónoma de que se trate resulta coherente con este reparto competencial

que se acuda al mismo criterio para especificar las demarcaciones hidrográficas, de manera que corresponda a la Generalitat la determinación del ámbito territorial de tales demarcaciones cuando se refieran a las cuencas internas de Cataluña. En cambio, esa actuación ejecutiva autonómica sobre las cuencas que no exceden el ámbito territorial catalán resulta impedida por lo dispuesto en el punto 5 del nuevo art. 16 bis del texto refundido de la Ley de aguas en cuanto que atribuye al Gobierno estatal la facultad de determinar el ámbito de todas las demarcaciones hidrográficas del Estado y no sólo de aquéllas que se refieran a las cuencas intercomunitarias. Esa determinación vulnera la doctrina constitucional de la STC 227/1988, FJ 20 c), en cuya aplicación la determinación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas en el caso de las aguas intracomunitarias ha de corresponder a las Comunidades Autónomas competentes, como es el caso de Cataluña en mérito de lo dispuesto en el art. 9.16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por último, el apartado veintiuno del art. 129, viene a añadir al art. 41 del citado texto refundido los nuevos apartados 3, 4, 5 y 6, relativos a los criterios generales de tramitación y coordinación en el procedimiento de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca. La impugnación se circunscribe al inciso que dispone «la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta» de la planificación hidrológica, ubicado en el apartado 3. Argumentan los Letrados de la Generalitat de Cataluña que tal intervención subsidiaria sólo podría entenderse correcta si estuviera limitada a los planes cuya elaboración correspondiera a organismos dependientes del Estado, pero, en su genérica formulación, no tiene respaldo constitucional alguno e interfiere en el normal ejercicio del orden de reparto competencial al presuponer el incumplimiento por parte de los órganos autonómicos competentes e intentar ocupar su lugar, tal como se afirmó explícitamente en la STC 227/1988, FJ 20 d).

f) Se controvierte la disposición adicional vigésima tercera por la que se deroga el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, precepto que preveía la elaboración del plan integral de protección del Delta del Ebro. La derogación de dichas previsiones del plan hidrológico nacional resultan contrarias a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad garantizados por el art. 9.3 CE, así como a los mandatos que el art. 45 CE impone a todos los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales a fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente y vulneran también las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña, cuyo ejercicio coincide en el mismo territorio sobre el que se proyectan las disposiciones del plan hidrológico nacional, como son las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral, de medio ambiente, de protección de los espacios naturales, etc... En cuanto al primero de los motivos aducidos, los Letrados de la Generalitat de Cataluña señalan que se ha derogado el contenido esencial del plan integral de protección del Delta del Ebro –la definición de un caudal ambiental adicional para la preservación de las funciones ecológicas del río y de las especiales condiciones ecológicas del Delta–, es decir, el elemento esencial a partir del que puede cobrar sentido el instrumento de cooperación sobre el que se ha articulado el ejercicio concurrente en el mismo territorio de las competencias estatales y de las propias de la Generalitat de Cataluña. De este modo, la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 62/2003 carece de toda explicación racional y no guarda la debida proporción entre los fines perseguidos y el sacrificio que comporta del derecho de todos a disponer de un medio ambiente adecuado, así como por la restricción innecesaria e ilegítima de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en el área del Delta del Ebro. A mayor abundamiento, señala que la vulneración del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad en la que incurre este precepto resulta también de la circunstancia que viene incluido en una ley de medidas y que, debido al especial trámite parlamentario seguido para su aprobación, ni ha sido objeto de debate parlamentario en las comisiones parlamentarias con competencia específica en materia de obras hidráulicas o de medio ambiente, ni es posible conocer la voluntad concreta del legislador expresada

en los debates parlamentarios que ayuden a comprender las razones que justifican y el sentido de un cambio legislativo tan radical como el que se está produciendo con la derogación del apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional.

En cuanto a la vulneración del art. 45 CE señala el escrito de interposición que la actuación del legislador estatal muestra una inequívoca contravención de los principios, derechos, deberes y mandatos, del art. 45.1 y 2 CE. Tal vulneración deriva de la supresión del principal contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro, como era la determinación del caudal ecológico complementario de garantía ambiental del Delta del Ebro, supone la desaparición del elemento fundamental sobre el que se sustentaban las transferencias de recursos hídricos, comporta la ruptura del equilibrio entre la utilización racional de los recursos naturales y el concepto de desarrollo sostenible, con claro perjuicio de éste último, y vulnera, de ese modo, de los mandatos expresados en el art. 45.1 y 2 CE. Alega también la representación procesal de la Generalitat de Cataluña que la derogación del citado plan ha vaciado de contenido este instrumento de planificación, con la consiguiente vulneración del deber de colaboración entre el Estado y la Generalitat de Cataluña y de las competencias autonómicas que se proyectan sobre el espacio físico del Delta del Ebro.

g) El último precepto impugnado es la disposición adicional trigésima, que establece unas obligaciones de programación y unos límites en relación a la posibilidad de emitir en cadena aplicables a los titulares de concesiones de ámbito estatal o autonómico de servicios de televisión digital terrenal y de televisión local por ondas terrestres.

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña indican que, conforme a la doctrina constitucional, la regulación de los aspectos técnicos o de soporte queda dentro de la competencia del Estado para ordenar el dominio público radioeléctrico ex art. 149.1.21 CE y la regulación relativa al contenido de la programación de los concesionarios del servicio público de televisión no forma parte del contenido del título competencial relativo a telecomunicaciones, sino que encuentra su encaje en el ámbito del título competencial en materia de medios de comunicación social del art. 149.1.27 CE, puesto que guarda relación con el desarrollo del derecho fundamental. Encuadrada la cuestión en este segundo ámbito, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña niega que la delimitación de las condiciones de programación pueda ser considerada como normativa básica, pues ninguna de las definiciones que se desprenden de la doctrina constitucional puede conducir a dicha configuración. Por ello, las disposiciones relativas al contenido de la programación televisiva, cuando afectan a televisiones de carácter autonómico o local en el ámbito de la Comunidad Autónoma, debe corresponder a la Generalitat de Cataluña puesto que se trata de una regulación inherente al régimen de la concesión del servicio público y es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde establecer las condiciones para su regulación y proceder a su adjudicación.

Por los mismos motivos, y en la medida en que comporta una obligación que afecta a la programación de televisiones, locales y autonómicas, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la obligación prevista en la letra c) del segundo apartado de la disposición cuestionada relativa a la necesidad de que los contenidos de los programas originales que se emitan entre las 13:00 y las 16:00 horas y entre las 20:00 y las 23:00 horas correspondan a contenidos relacionados con el ámbito territorial de cobertura. El apartado dos de la disposición adicional trigésima supone importantes modificaciones en relación con la posibilidad de emisión en cadena, puesto que afecta también a los concesionarios de televisiones autonómicas y no sólo, como hasta ahora, a los de televisión local; establece un tiempo máximo de emisión simultánea durante un número determinado de horas y no a través de un porcentaje, como hasta ahora se venía haciendo en el ámbito de la televisión local y remite a un reglamento la regulación de los supuestos en que debe considerarse que se produce solapamiento. Respecto a la primera de las cuestiones mencionadas, los Letrados de la Generalitat indican que la regulación supone ya una mayor restricción, puesto que establece un régimen que afecta al contenido de una concesión que, por su ámbito territorial, debería corresponder a las

Comunidades Autónomas ya que, hasta la entrada en vigor de la Ley 62/2003, no había sido objeto de límite por el legislador estatal. En cuanto a lo segundo, se argumenta que en la medida en que, en aplicación con el sistema de gestión establecido para la televisión local, la adjudicación de los programas no gestionados directamente por el municipio corresponde a la Comunidad Autónoma, debería ser ésta la que determinara los requisitos relativos a la emisión ya que dicha regulación no puede tener el carácter de bases. En cuanto a lo tercero, y aunque no se indica de forma expresa que el desarrollo reglamentario deba efectuarse por el Estado, lo cierto es que de la propia regulación parece desprenderse que el Estado se reserva también esa facultad de determinar cuándo se produce el solapamiento y que la nueva regulación omite la posibilidad, hasta ahora reconocida, de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias puedan proceder a determinar en qué casos se encuentra justificada la emisión en cadena de las televisiones locales que emiten en el territorio de la Comunidad Autónoma. Al reservarse el Estado la competencia para reglamentariamente determinar cuando existe solapamiento se aparta de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación a la normativa básica puesto que en este caso ninguna excepcionalidad justifica, que el Estado, en el ejercicio de su competencia para fijar las bases, se reserve dicha función, pues con ello no se pretende tampoco asegurar un tratamiento uniforme –ya que de dicha regulación quedan excluidas las concesiones que otorga el Estado– para todo el territorio del Estado dirigido a asegurar un interés general.

Los Letrados de la Generalitat concluyen rechazando la competencia del Estado para la autorización y el control de emisiones en cadena en el ámbito de la televisión local y autonómica, dado que de la doctrina del Tribunal Constitucional, y en concreto de la STC 26/1982, de 24 de mayo, se desprende que el Estado no puede reservarse, en el ámbito de la televisión local y autonómica, otras facultades que las que derivan de la delimitación del espectro radioeléctrico y de la regulación de las condiciones básicas y requisitos generales para la prestación del servicio. En ningún caso cabe atribuir el carácter de básico a la prohibición de emisión en cadena, puesto que se trata de un ámbito relacionado con la programación y, por ello, y en aplicación de la doctrina constitucional debe corresponder a la Comunidad Autónoma la regulación de las emisiones en cadena cuando afecta a concesiones de televisión autonómica o local que corresponde otorgar a la Comunidad Autónoma.

2. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 27 de abril de 2004 se acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 7 de mayo de 2004 y en el que solicitaba una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Prórroga en ocho días del plazo ordinario para formular alegaciones que le fue concedida por providencia de la Sección Segunda de 11 de mayo de 2004.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 12 de mayo de 2004, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. El día 14 de mayo de 2004 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 21 de mayo de 2004 instando la íntegra desestimación del recurso planteado conforme a los siguientes argumentos:

a) El representante del Gobierno alude, en primer lugar, a la cuestión de los límites al contenido de las denominadas leyes de acompañamiento y el principio de seguridad jurídica, indicando que la decisión del legislador puede, en principio, abarcar cualquier materia, pues goza de libertad para determinar el contenido normativo de las leyes que aprueba. De este modo estima que, salvo en determinados casos que pueden resultar notoriamente graves, las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al Tribunal Constitucional, pues las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma no constituyen, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad. Señala que, para que se produzca un supuesto de gravedad que pudiera llevar a la conclusión de que la norma infringe el principio de seguridad jurídica, debería producirse una inserción de dicha norma en el ordenamiento jurídico de forma que, atendiendo a las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones del texto normativo en cuestión produjeran tal confusión y dudas en sus destinatarios que generasen una evidente incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos (STC 212/1996, FJ 15), lo que, a su juicio, en el presente caso está muy lejos de producirse. Argumenta en este sentido que la técnica legislativa de incorporar a textos legales normas intrusas, ajenas al contenido regulado por aquellos, no es exclusiva de las denominadas leyes de acompañamiento, de manera que solo podría considerarse contraria al principio de seguridad jurídica la incorporación de normas intrusas cuando no exista una justificación suficiente para introducirlas en la ley de acompañamiento y supongan un cambio legislativo tan severo que afecten al sistema o subsistema en cuyo seno pretendan desarrollar su eficacia y, además, sus efectos se despliegan en un sector importante del ordenamiento jurídico. Descartada así la vulneración del principio de seguridad jurídica, el Abogado del Estado indica que sus alegaciones se dedican a examinar si en los preceptos impugnados se ha producido una vulneración del orden de distribución de competencias.

En cuanto al art. 33.3 a) señala que, de la lectura de la parte del precepto impugnado, se desprende que la asistencia que presta el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico a las víctimas de discriminación no es de carácter social, pues será la Administración competente la que deberá prestar, en su caso, tal asistencia. Se trata de asistencia «a la hora de tramitar sus reclamaciones» de discriminación y, aunque la redacción puede no ser muy afortunada, no cabe otra interpretación que el precepto se refiere a la asistencia para presentar las reclamaciones de discriminación ante los distintos poderes públicos, en función de las diversas competencias que pueden verse concernidas. Así la actuación estatal encontraría amparo en el art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 9.2 y 13 CE. Por ello, el Abogado del Estado considera que, dada su naturaleza, no parece que la asistencia a la hora de presentar reclamaciones sea una competencia de la que pueda extraerse el menoscabo de las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

Respecto al art. 46.17, alude el Abogado del Estado, en primer lugar, a la STC 195/1996, en la que se proponía al legislador estatal la reelaboración de la ley sobre infracciones y sanciones en el orden social para clarificar el orden constitucional de competencias en beneficio de la seguridad jurídica. Sin embargo la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, al establecer la atribución de competencias sancionadoras preveía que, en materia de ejecución de la legislación social, dichas potestades sancionadoras serían ejercidas por los órganos y con los límites de distribución que determinara cada Comunidad Autónoma y la cooperación necesaria para la ejecución de la sanción impuesta. Redacción que no solucionó los problemas de seguridad jurídica, pues la potestad de sancionar las infracciones de los mencionados tipos, en tanto que actividad administrativa instrumental que no comprometía la unidad del sistema de recursos de la Seguridad Social, al no afectar directamente a actividades económicas y suponer una mera facultad de supervisión de naturaleza ejecutiva, correspondía a las Comunidades Autónomas según el criterio de algunos Tribunales ordinarios. Sin embargo, son competencia estatal los actos de gestión económica derivados de las conductas descritas en los tipos sancionadores, como la extinción de la prestación por incumplimiento

de los requisitos exigidos para su percepción o el requerimiento de reintegro de lo indebidamente percibido, actos vinculados a la gestión económica de la Seguridad Social y a su unidad como sistema. La redacción dada por la Ley impugnada al apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social pretende resolver el problema estableciendo los criterios para determinar la Administración competente para ejercer la potestad sancionadora y los elementos de coordinación entre el servicio público de empleo competente, la entidad gestora de la Seguridad Social, y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pero sin que la nueva redacción conlleve intromisión alguna en las competencias autonómicas sobre ejecución de la legislación social.

En lo que se refiere al art. 120, indica el Abogado del Estado que su carácter básico se desprende de su propio contenido sin necesidad de esfuerzo alguno y, por ello, se encuentra amparada, no solo en el texto del propio Reglamento que establece la posibilidad de que las ayudas se apliquen en virtud de una ratio nacional, sino en el art. 149.1.13 CE, puesto que las competencias en materia de agricultura están limitadas por la competencia estatal sobre las bases y la ordenación de la economía. El criterio de que las ayudas se apliquen sobre una base regional, es una opción que permite el Reglamento comunitario pero que corresponde elegir a los Estados miembros por razones de ordenación de la economía y no es la única constitucionalmente posible.

Sobre el art. 127.3 señala que las certificaciones que son objeto del precepto impugnado traen causa de la habilitación contenida en el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, mediante el cual se transpone parcialmente a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo. Indica el Abogado del Estado que el Ministerio de Medio Ambiente ha venido expidiendo las certificaciones objeto de la controversia, declarando, en cada caso, que el proyecto objeto de evaluación no tendrá efectos negativos apreciables en los lugares incluidos en la arriba mencionada red ecológica europea, siempre que se cumplan las condiciones fijadas en la misma. Dicha declaración se realiza en el ámbito de un procedimiento de solicitud de fondos de cohesión europeos cuya finalidad inmediata es la obtención de la financiación del proyecto y la mediata es la realización de la obra, entre cuyas condiciones se encuentra acreditar ante las autoridades comunitarias que el proyecto o la obra son respetuosos con las zonas incluidas en la Red Natura 2000. Tal declaración no supone el ejercicio de competencias ni en materia de medio ambiente ni de espacios naturales protegidos sino de aquella a la que están anudados el proyecto u obra pública concretos que se pretende ejecutar por la Administración que la tiene atribuida. En consecuencia, la Administración estatal, en estos supuestos, está ejerciendo competencias propias sustantivas y no ejecutando la legislación básica sobre medio ambiente o aprobando intervenciones administrativas que tienen como finalidad inmediata la protección del medio ambiente o la gestión del espacio natural protegido, lo que determina que se apliquen aquí los mismos criterios que los que derivan de la doctrina constitucional sobre la evaluación de impacto ambiental, dada la idéntica finalidad de ambos instrumentos.

La siguiente alegación es la relativa a los arts. 122; 128, apartado 2; y 129, apartados 7 y 21. En cuanto al primero de ellos el Abogado del Estado señala que la introducción de que el informe en cuestión será emitido a petición del Ministerio de Medio Ambiente o sus organismos autónomos y que su contenido versará exclusivamente sobre los aspectos urbanísticos no suponen sino una precisión que mejora la delimitación de la competencia municipal en relación con el citado informe. Indica, además, que sólo podía ser urbanístico por razón de la naturaleza de su órgano emisor y por su contenido vinculado a la exigencia de una modificación del planeamiento, pues es en este ámbito material donde se fundamentan los intereses del municipio, en el que se incluyen los sistemas generales que afectan al suministro de aguas y al tratamiento de las aguas residuales.

Respecto al art. 128.2 defiende que entra dentro del mínimo normativo que corresponde fijar al Estado en materia de medio ambiente determinar el contenido de la

evaluación preliminar que deberá ser sustancialmente la misma en todo el territorio nacional. El texto impugnado no impide que las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, en virtud del principio de cooperación, sean oídas antes de elaborar el citado contenido, puedan, en virtud de sus propias competencias, ampliar, mejorar y desarrollar aquel, siempre que respeten el mínimo común del contenido establecido por el Consejo de Ministros, justificado por la necesidad del tratamiento de los datos de la evaluación a nivel nacional.

Por su parte, el art. 129.7 no vulnera las competencias autonómicas, ya que, según el Abogado del Estado, la competencia del Gobierno está solamente referida a la determinación de las demarcaciones hidrográficas en tanto que unidades de gestión de las cuencas de competencia estatal y de los organismos estatales de cuenca, es decir cuando la cuenca, propiamente dicha, excede del ámbito de una Comunidad Autónoma, y que, por tanto, no se extiende dicha competencia a las cuencas cuya gestión es competencia de las Comunidades Autónomas. En cuanto al art. 129.21 la demanda circunscribe sus alegaciones al inciso referido «a la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta», lo que no supone innovación alguna puesto que ya estaba recogido en el apartado 2 del art. 41 sobre elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, lo que debe ser interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico vigésimo sexto de la STC 118/1998, de 4 de junio.

En cuanto a la disposición adicional vigésimo tercera indica el Abogado del Estado que la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, resultaba superflua puesto que el régimen hídrico del río Ebro se determinará como en las demás cuencas intercomunitarias de acuerdo con la Ley de aguas y las prescripciones europeas, de suerte que no se produce inseguridad jurídica alguna. Que se acuda para la determinación del régimen hídrico del río Ebro al procedimiento general de la Ley de aguas no significa, por sí mismo, la desprotección del Delta del Ebro y desde el punto de vista competencial no existe diferencia alguna entre ambos sistemas de elaboración, en la medida que el procedimiento general prevé las técnicas adecuadas de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas.

Finalmente, por lo que respecta a la disposición adicional trigésima, el Abogado del Estado argumenta que la implantación de determinadas obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión de competencia estatal o autonómica constituyen un mínimo normativo en todo el territorio nacional, en tanto que suponen límites que configuran el derecho a emitir derivado de las concesiones y licencias otorgadas. Forman así parte del contenido esencial del derecho a emitir y, por tanto, gozan de carácter básico, sin perjuicio de su manifiesto ámbito supracomunitario, como se deriva de las propias circunstancias de una emisión en cadena.

7. Por providencia de 23 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En concreto los preceptos impugnados son los arts. 33.2 a), relativo a una de las funciones que se atribuyen al Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, creado por la Ley 62/2003; 46, apartado 17, que modifica el apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto; 120, relativo a la aplicación en todo el territorio nacional del régimen de pago único de las ayudas agrícolas previstas en la normativa comunitaria; 127.3, que añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental con el objeto de incluir en la tramitación de la evaluación de impacto ambiental la evaluación sobre el impacto que

para las zonas de la Red Natura 2000 tienen los planes o proyectos que puedan afectar de forma apreciable dichos lugares cuando dichos planes y proyectos sean autorizados por la Administración General del Estado; 122, que modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, añadiendo un nuevo párrafo al art. 127.2 en relación con el contenido del informe previo que las entidades locales han de emitir con ocasión de la construcción de obras hidráulicas; 128.2 de la Ley 62/2003, que modifica la redacción del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 10/1998, de residuos; 129.7 y 21, por el que se modifican diversos preceptos del ya citado texto refundido de la Ley de aguas, en lo relativo al concepto de «demarcación hidrográfica» y a la regulación de los planes hidrológicos de cuenca; la disposición adicional vigésima tercera por la que se deroga el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, precepto que preveía la elaboración del plan integral de protección del Delta del Ebro y, finalmente, la disposición adicional trigésima que establece para los titulares de concesiones de ámbito estatal o autonómico de servicios de televisión digital terrenal y de televisión local por ondas terrestres unas obligaciones de programación y unos límites en relación a la posibilidad de emitir en cadena.

Como es notorio por el carácter pluridisciplinar de la ley recurrida los preceptos objeto de impugnación guardan poca o ninguna relación entre sí, afectando a ámbitos competenciales de muy diverso orden, lo que impone que sean analizados de forma separada.

2. Durante la pendencia de este proceso han tenido lugar también modificaciones normativas que, en cuanto afectan a las cuestiones que debemos resolver aquí, han de ser ahora examinadas.

Así, en primer lugar, como recuerda la STC 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 2 b), con cita de la STC 163/2012, de 20 de septiembre, «debemos tener en consideración que, también con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, se ha producido la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina al respecto, las cuestiones controvertidas se decidirán teniendo en cuenta lo dispuesto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), pues cuando la impugnación en los recursos de inconstitucionalidad se fundamenta en un problema de delimitación competencial y el juicio de constitucionalidad ha de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad, este Tribunal habrá de considerar, como parámetro de enjuiciamiento, las leyes vigentes en el momento de dictarse la Sentencia [por todas, SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 2; y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)].»

Igualmente se han modificado algunas de las normas impugnadas, lo que nos obliga a plantearnos los efectos que dichas modificaciones hayan podido tener sobre el objeto del presente recurso. Hay que tener en cuenta que, en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial como el que ahora nos ocupa, este Tribunal ya ha señalado (STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3) que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2), si bien, ha de recordarse que, también con respecto de los motivos competenciales, el Tribunal ha precisado el alcance de esta excepción en función de la incidencia real que tenga sobre el precepto su derogación o modificación [SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); y 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, y jurisprudencia allí citada]», pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial.

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

a) Por lo que respecta al art. 46.17, que modifica el apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, es de advertir que los aspectos impugnados no se incluyen ahora en el impugnado art. 48.4 sino en el apartado 5 del mismo precepto, conforme a la modificación operada por la disposición final duodécima de la Ley 23/2009, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010. Es claro, no obstante, que, consistiendo la modificación de lo controvertido en un simple cambio en la sistemática y numeración del precepto, no ha desaparecido el objeto del recurso en este punto. Tampoco desde un segundo punto de vista, la remisión del precepto a las infracciones contenidas en los arts. 24.3 y 25.4 del aludido texto refundido, es posible apreciar que la controversia haya desaparecido pues, aunque tales preceptos también han sufrido diversas modificaciones durante la pendencia del proceso, siguen tipificando como infracciones la realización de determinadas conductas en términos muy similares a como se definían en la redacción que a los mismos dio la propia Ley 62/2003.

b) En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, al que se refería el art. 127.3 ha sido derogado por la disposición derogatoria única a) del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Sin embargo, por las razones que ya quedaron expuestas en la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b), dicha derogación no ha hecho desaparecer el objeto del proceso, ya que la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986 se refería a la evaluación de planes o proyectos que pudieran afectar de forma apreciable a las zonas especiales de conservación, regulación que ahora aborda la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008 sin introducir modificaciones sustanciales respecto a la anterior. La vigente disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008 sigue atribuyendo a la Administración del Estado la competencia para la realización de la evaluación de los proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de la Red Natura 2000, así como la determinación de las medidas compensatorias que puedan ser necesarias, en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la propia Administración del Estado, aspecto éste que la Generalitat de Cataluña considera contrario al orden constitucional de competencias por invadir las competencias que le corresponden en materia de espacios naturales protegidos y de gestión de la protección medioambiental. El nuevo precepto sigue, por tanto, suscitando la misma controversia competencial, sin que la modificación de la norma recurrida haya producido, en este caso, la pérdida del objeto del recurso.

c) En tercer lugar, hemos de plantearnos la pervivencia del recurso en lo que respecta al art. 128.2, que modifica la redacción del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. La modificación consistía en añadir, en la regulación de las obligaciones de información a las que estaban sometidos los titulares de actividades potencialmente contaminantes de suelos, la frase «tras una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las Comunidades Autónomas». La Ley 10/1998 ha sido derogada en su totalidad por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en cuyo título V, intitulado «Suelos contaminados», el art. 33.2 alude a la necesidad de que los titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo deberán remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente los informes en los que figuren la información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados. A este respecto conviene advertir que el mencionado art. 27 de la Ley 10/1998 fue completado y desarrollado por el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, norma que no ha resultado afectada por lo dispuesto en la Ley 22/2011. El art. 3 del Real Decreto contempla en sus apartados 1 a 3 los denominados «informes preliminares» de situación (que integran la denominada evaluación preliminar); en los apartados 1 y 2 se determinan las actividades que dan lugar a la remisión por sus titulares del informe preliminar y se fija el alcance y contenido mínimo de éste, así como la obligación de remisión de dicho informe a la

Comunidad Autónoma. En el apartado 3 se faculta a la Comunidad Autónoma para recabar informes complementarios, datos o análisis añadidos que, en todo caso, deberán realizarse de acuerdo con los criterios y estándares establecidos en el Real Decreto. Ello implica que, pese a la derogación del art. 27 de la Ley 10/1998, manteniéndose vigente la denominada «evaluación» o «informe» preliminar regulada en el mismo, debe considerarse subsistente la disputa competencial, lo que determina que el recurso no haya perdido objeto en este punto.

d) En cuarto lugar debemos examinar si pervive la controversia trabada respecto a la disposición adicional vigésima tercera, por la que se deroga el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, precepto que preveía la elaboración del denominado plan integral de protección del Delta del Ebro. Al respecto es preciso advertir que el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 25 de julio, del plan hidrológico nacional, reforma el art. 26.1 y la disposición adicional décima de la citada Ley 10/2001, de modo que la misma vuelve a recoger la regulación relativa al controvertido plan integral de protección del Delta del Ebro. Se sigue de ello que la controversia planteada, centrada en la derogación de las previsiones relativas al citado plan integral, ha desaparecido, sin perjuicio de advertir que, respecto a dicho plan integral, ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en las SSTC 195/2012, de 31 de octubre, 239/2012 y 240/2012, ambas de 13 de diciembre, a cuya fundamentación y fallo procede también remitirse ahora.

e) Por lo que respecta a las modificaciones normativas sobrevenidas hemos de examinar en cuarto y último lugar, la disposición adicional trigésima, que establece para los titulares de concesiones de ámbito estatal o autonómico de servicios de televisión digital terrenal y de televisión local por ondas terrestres unas obligaciones de programación y unos límites en relación a la posibilidad de emitir en cadena. La disposición derogatoria, apartado decimocuarto de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, ha privado de vigencia a la disposición impugnada en el presente proceso y ha establecido en su art. 22.3 unas reglas distintas en relación exclusivamente con el servicio de comunicación televisiva de ámbito local, señalando, además, en su art. 22.4 que «el derecho de emisión en cadena previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de la plena competencia de las Comunidades Autónomas con relación a los prestadores que hayan obtenido licencias en sus respectivos ámbitos territoriales». Así pues, dado que la Ley 7/2010 actualmente vigente ya no recoge las obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión de ámbito local y autonómico en los términos que habían sido controvertidos y salvaguarda expresamente las competencias autonómicas cuyo ejercicio se reclamaba, es posible apreciar que, en este punto, ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del presente recurso.

Señalado todo lo anterior, podemos concluir que pervive el objeto del recurso en lo que respecta a los arts. 33.2 a), relativo a una de las funciones que se atribuyen al Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico; 46, apartado 17, que modifica el apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social; 120, relativo a la aplicación en todo el territorio nacional del régimen de pago único de las ayudas agrícolas previstas en la normativa comunitaria; 127.3, que añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; 122 y 129, apartados siete y veintiuno, por el que se modifican diversos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas, así como en lo que respecta al art. 128.2, que modifica la redacción del párrafo segundo del art. 27.4 de la Ley 10/1998.

3. Delimitado así el objeto del presente recurso, procede iniciar el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados por el art. 33.2 a), el cual recoge, como una de las funciones del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, la de «prestar asistencia a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico a la hora de tramitar sus reclamaciones».

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña consideran que se trata de una norma de objeto asistencial y finalidad instrumental de diversas prestaciones que competen a la Generalitat, como serían las de ámbito educativo, sanitario y de ejecución en materia laboral así como de atención a inmigrantes, previsión que implicaría, además, el establecimiento de servicios materiales de asistencia. El Abogado del Estado ha negado la vulneración competencial señalando que, con una redacción no muy afortunada, el precepto se refiere a la asistencia para presentar las reclamaciones de discriminación ante los distintos poderes públicos, sin que con ello se menoscaben las competencias autonómicas.

El Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico se enmarca en un contexto más general en el que la Ley 62/2003 persigue trasponer la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Para ello establece un conjunto de medidas a fin de hacer efectivo dicho principio en ámbitos como la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios (art. 29 de la Ley 62/2003). Entre ellas se encuentran la posibilidad de mantener o adoptar medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico (art. 30), el reconocimiento de legitimación a las personas jurídicas que estén legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos para actuar en los procesos judiciales en nombre del demandante que así lo autorice (art. 31) o la inversión de la carga de la prueba en los procesos civiles y contencioso-administrativos (art. 32).

En dicho marco, el art. 33 de la Ley 62/2003 crea un órgano colegiado, el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, al que atribuye funciones relacionadas con la promoción, análisis, seguimiento y apoyo de las actuaciones antidiscriminatorias, reconociendo expresamente que «deberá asegurarse la participación de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como de otras organizaciones que representen intereses relacionados con el origen racial o étnico de las personas» y remitiendo la regulación de su composición y funcionamiento a un desarrollo reglamentario posterior, llevado a cabo por el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, en el que se precisan sus funciones y estructura. El citado desarrollo reglamentario permite ya desechar una de las quejas formuladas por la Generalitat de Cataluña, la relativa al establecimiento de un aparato administrativo expresamente dedicado a la función que cuestiona, pues es claro que, como, por otra parte ya se deducía del no impugnado art. 33.5, la creación del citado consejo no ha supuesto el desarrollo de una estructura administrativa específica, como muestra el hecho de el mismo se adscribiera al entonces existente Ministerio de Igualdad, a través de la Dirección General contra la Discriminación dependiente de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, sin participar en la estructura jerárquica del mismo (art. 1.2 del Real Decreto 1262/2007).

Conviene también advertir que dicho consejo, en su configuración y en las funciones asignadas, trae causa de lo previsto en la ya citada Directiva 2000/43/CE, cuyo art. 13 establece que «cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales». Entre las competencias de estos organismos ha de encontrarse necesariamente la relativa a «prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación». Esta referencia a la norma comunitaria nos proporciona ya una de las claves para aproximarnos al enjuiciamiento de la previsión discutida pues si bien, conforme a reiterada doctrina, la ejecución del derecho comunitario no altera el orden interno de distribución de

competencias [por todas STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)], como recuerda la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 7, «también hay que considerar que hemos afirmado, en cuanto al encuadramiento de normas vinculadas al Derecho comunitario, que prestar atención a como se ha configurado una institución por la normativa comunitaria “puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial” (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3).»

En ese sentido una de las notas que caracterizan a la función de asistencia que han de prestar los organismos a los que la Directiva hace referencia es la de la independencia en una actividad, la de prestar asistencia, en la que la iniciativa no es propiamente de tales organismos sino de las personas que sufran conductas discriminatorias por motivos de origen racial o étnico y presentan al efecto la correspondiente reclamación para combatirla. Nota de independencia en la mencionada tarea que no aparece expresamente consignada en el precepto impugnado pero se plasma expresamente en el art. 3.a) del ya citado Real Decreto 1262/2007. Dicha nota, en relación con la actividad con la que se predica, permite ya descartar que la función del consejo que examinamos tenga como pretensión el ejercicio de competencias de las Administraciones públicas, pues nada hay en la configuración del citado consejo, en general, ni de la función de prestar asesoramiento en particular, que permita llegar a dicha conclusión. Conclusión que, por lo demás, entraría en abierta contradicción con la exigencia de asistencia independiente fijada por la Directiva 2000/43 y relativa a la obligación, establecida por la normativa comunitaria, de asesorar a las víctimas de discriminación en sus reclamaciones ante cualquier instancia en cuyo ámbito de actividad se haya producido la discriminación. Es, además, evidente que prestar asistencia a la hora de tramitar las reclamaciones por discriminación nada prejuzga respecto a cuál sea la instancia competente para tramitar y resolver esas eventuales reclamaciones y, por tanto, en nada tampoco afecta a las competencias autonómicas que se han señalado como vulneradas. Por otra parte, la presencia en el consejo de cuatro vocales en representación de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Igualdad asegura la participación autonómica en sus funciones [art. 4.1 e) del Real Decreto 1262/2007], lo que también se manifiesta en el reconocimiento de dicha participación en el seno de la Comisión Permanente (art. 13). Finalmente, la atribución de la función cuestionada en nada obstaculiza las competencias autonómicas que puedan verse concernidas; antes bien, las presupone, pues, al determinar sus posibles ámbitos de actuación, alude a algunos ámbitos en los que es indiscutible que las Comunidades Autónomas ostentan competencias, como son la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda o la formación profesional ocupacional y continua.

En suma, por todo lo expuesto la impugnación del art. 33.2 a) de la Ley 62/2003 ha de ser desestimada.

4. El segundo precepto impugnado es el art. 46.17 que da nueva redacción al apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, el cual dispone:

«La imposición de las sanciones por infracciones leves y graves a los trabajadores en materia de empleo, formación profesional y ayudas para el fomento del empleo, corresponde al servicio público de empleo competente; y en materia de Seguridad Social corresponde a la entidad gestora de la Seguridad Social competente, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de las mismas; la de las muy graves a la autoridad competente a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Cuando la sanción impuesta consista en la extinción de la prestación por desempleo por la comisión de una infracción muy grave, la autoridad competente que haya impuesto la sanción dará traslado a la entidad gestora de dicha prestación a los efectos procedentes para su aplicación.

El servicio público de empleo comunicará, en el momento en que se produzcan o conozcan, las infracciones contenidas en los artículos 24.3 y 25.4 de esta Ley, a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, a los efectos sancionadores que a ésta le corresponden.»

Ya hemos dejado señalado que durante la pendencia del proceso se ha modificado este precepto sin que esa modificación haya afectado a los dos aspectos cuestionados por la Generalitat de Cataluña, el inciso segundo del párrafo primero y el párrafo tercero del art. 48.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, los cuales se incluyen ahora, en los mismos términos, en los actuales inciso segundo del párrafo primero y en el párrafo segundo del art. 48.5 del mismo texto legal. Dicho precepto, sin dar, por tanto, nueva redacción a lo discutido, presenta el siguiente tenor:

«La imposición de sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social a los trabajadores corresponde, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social competente, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de éstas.

El servicio público de empleo comunicará, en el momento en que se produzcan o conozcan, las infracciones contenidas en los artículos 24.3 y 25.4 de esta Ley, a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, a los efectos sancionadores que a ésta le corresponden.»

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña cuestionan los ya mencionados inciso segundo del párrafo primero y el párrafo tercero del art. 48.4 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, en la redacción dada al mismo por el art. 46.17, pues al atribuir la imposición de sanciones por infracciones leves y graves en materia de Seguridad Social «a la entidad gestora de la Seguridad Social competente, salvo que la sanción afecte a las prestaciones por desempleo, en cuyo caso la competencia corresponde a la entidad gestora de las mismas», impide a los servicios autonómicos de empleo imponer sanciones por la comisión de las infracciones incluidas en los arts. 24.3 y 25.4, cuando tales infracciones se cometen por solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que entienden contrario a la doctrina constitucional de la STC 195/1996, de 28 de noviembre. El Abogado del Estado ha negado la vulneración denunciada argumentando que el Estado goza de plena competencia legislativa en materia laboral, lo que incluye la tipificación de las infracciones y sanciones, y señalando que la reforma obedece a la necesidad de clarificar el orden constitucional de competencias, a partir de la competencia estatal para la realización de los actos de gestión económica derivados de las conductas descritas en los tipos sancionadores.

Así expuestas las alegaciones de las partes, la controversia trabada se centra en la atribución a un órgano estatal, el Servicio Público de Empleo Estatal, en tanto que entidad gestora de las prestaciones por desempleo [art. 13 j) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo], de la competencia para sancionar las conductas tipificadas en los arts. 24.3 y 25.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, en la redacción dada a los mismos por la Ley 62/2003, en el caso de que los infractores sean solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, pues tal es la consecuencia que producen los incisos impugnados del art. 48 del citado texto refundido, el primero por atribuir directamente tal competencia a un órgano estatal y el segundo por presuponerla, en la medida en que alude a la comunicación a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo a los efectos sancionadores que correspondan.

Planteada en tales términos, dicha controversia ha de ser encuadrada, conforme a nuestra doctrina (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 10) en la materia «Seguridad Social», pues tenemos declarado que las prestaciones por desempleo son prestaciones

de Seguridad Social (y así se proclaman en los arts. 203 y ss. del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio). En el ámbito material de la Seguridad Social, el art. 149.1.17 CE declara que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas», mientras que el art. 165.1 b) EAC atribuye a la Generalitat competencia compartida sobre la «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» y le encomienda, en su apartado 2, la organización y administración de todos los servicios de la Seguridad Social, sin perjuicio de la alta inspección que corresponde al Estado, competencias que han de entenderse con el alcance que les ha atribuido la doctrina de este Tribunal Constitucional (así, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). Por otra parte, dado que lo discutido en el presente recurso en el ejercicio de la potestad sancionadora, hemos de añadir que, como ha señalado de forma reiterada este Tribunal, la atribución de la competencia ejecutiva comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

En concreto, la doctrina constitucional respecto a la potestad sancionadora en materia de Seguridad Social se halla recogida, por remisión a la anterior STC 195/1996, en la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, en la que señalamos lo siguiente:

«[E]ste Tribunal tuvo ocasión de señalar en su STC 195/1996, de 28 de noviembre, al analizar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en el orden social, que el citado precepto constitucional obliga a distinguir, desde un punto de vista competencial, entre la Seguridad Social y su régimen económico. Respecto a la primera es evidente que, ostentando la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, “le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle (STC 102/1995, FJ 32). En cuanto a la segunda, la delimitación del ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma requiere mayores precisiones, pues la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas del régimen en una determinada materia comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus: además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. Eso es lo que sucede en el caso del régimen económico de la Seguridad Social” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).»

En virtud de ello, la citada Sentencia efectuó el deslinde competencial afirmando, en primer lugar, la potestad sancionadora autonómica (en aquella ocasión, de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y excluyendo, en consecuencia, la del Estado, «para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social», así como para «aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)», reservando por el contrario al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre «aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

Así pues, en los términos de nuestra doctrina, han quedado reservadas al Estado tanto la tipificación de infracciones como la imposición de sanciones en los casos en los que se vea afectado el régimen económico de la Seguridad Social, entendido en los términos anteriormente expuestos, esto es, «referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes» pues en tales casos «el objeto inmediato de tutela es la gestión de la caja única de la Seguridad Social que, al hallarse atribuida al

Estado, determina que éste, como titular de la ejecución, ostente también la potestad de declarar infracciones e imponer sanciones, que no es sino una técnica específica de control, y que forma parte, por consiguiente, de su competencia en materia de régimen económico» (STC 195/1996, FJ 8).

Debemos, en consecuencia, determinar si las conductas realizadas por los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial descritas en los arts. 24.3 y 25.4, se ajustan a tales criterios, de suerte que la competencia para el castigo de las infracciones allí tipificadas corresponderá al Estado o, por el contrario, hemos de estimar que, al no tratarse de ilícitos que recaigan directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, la atribución de la competencia sancionadora a un órgano estatal que implican los incisos impugnados del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias e incurre en la vulneración que ha denunciado la Generalitat de Cataluña.

Para ello, como ya hicimos en la STC 195/1996, debemos ahora examinar los preceptos que tipifican las infracciones correspondientes para determinar si las mismas pueden ubicarse íntegramente en el régimen económico de la Seguridad Social o pertenecen a materias en las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de ejecución, incluida la potestad sancionadora. Así, por lo que hace al art. 24.3 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, este tipifica como infracciones leves susceptibles de ser cometidas, entre otros, por los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, conductas como «no comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada» [apartado a)]; «no devolver en plazo, salvo causa justificada, al servicio público de empleo o, en su caso, a las agencias de colocación sin fines lucrativos el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos» [apartado b)]; «no cumplir las exigencias del compromiso de actividad, salvo causa justificada, siempre que la conducta no esté tipificada como otra infracción leve o grave en los artículos 24 o 25 de esta Ley» [apartado c)] y «no facilitar, al Servicio Público de Empleo Estatal y a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, la información necesaria para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones» [apartado d)]. Por su parte el art. 25.4 califica como infracciones muy graves «rechazar una oferta de empleo adecuada, ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, salvo causa justificada» [apartado a)] y «negarse a participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada, ofrecidos por los servicios públicos de empleo o en las acciones de orientación e información profesional ofrecidas por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos» [apartado b)].

Correspondiendo al Estado la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social, ese control supone, en los términos de nuestra doctrina (SSTC 124/1989, de 7 de julio, FFJJ 3 y 4 in fine y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 7), la atribución de la potestad ejecutiva, y con ella la potestad sancionadora, cuando recae directamente sobre actividades económicas; esto es, las vinculadas a la percepción de los ingresos o la administración y disposición de esos fondos para atender la realización de los gastos correspondientes vinculados a las prestaciones por desempleo. Es patente que las conductas tipificadas en ambos preceptos no responden a esas notas pues no recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, en la medida en que no están relacionadas con la percepción de la prestación por desempleo, sino que se refieren a facultades de supervisión de competencia autonómica en tanto que relativas al cumplimiento de

obligaciones que pesan sobre los beneficiarios de la prestación pero no se relacionan directamente con su percepción. Algo que, por otra parte, ya tuvimos ocasión de apreciar en la STC 195/1996, FJ 10, cuando, examinando la infracción de los trabajadores consistente en «no comparecer, sin causa justificada, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora» y las relativas a «negarse a participar en acciones de promoción, formación y reconversión profesionales, salvo causa justificada» y «rechazar una oferta de empleo adecuada o negarse a participar en los trabajos de colaboración social o en programas de empleo, salvo causa justificada», establecidas en el art. 30.1 y 2 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones del orden social, declaramos que la competencia para sancionarlas correspondía a la Comunidad Autónoma. Conclusión que alcanzamos, con independencia de que, como ahora ocurre [arts. 47.1 a) y b) del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social], tales infracciones se sancionen con la pérdida temporal o con la extinción de la prestación, según los casos, pues una cosa es la imposición de la sanción prevista por el legislador estatal como consecuencia de conductas asimismo tipificadas por ese legislador y otra distinta la realización del concreto acto de gestión económica relativo a la extinción o modulación de la prestación en la que la sanción consiste, que, en todo caso, habrá de corresponder a un órgano estatal, en tanto que gestor de la prestación.

Debemos pues concluir que la competencia para la imposición de las sanciones frente a las conductas descritas en los arts. 24.3 y 25.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social corresponde a la Generalitat de Cataluña, lo que determina que sea contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo, el actual segundo párrafo del art. 48.5 de dicho texto refundido en cuanto que recoge, alterando únicamente su posición, el anterior tercer párrafo del art. 48.4, pues, al hacer referencia a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, atribuye la titularidad de la potestad para sancionar las conductas descritas en los arts. 24.3 y 25.4 a un órgano estatal, el Servicio Público de Empleo Estatal. Excluida la competencia estatal para sancionar las anteriores conductas, el inciso cuestionado del primer párrafo del art. 48.5, que no ha modificado lo establecido por el segundo inciso del primer párrafo del art. 48.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social sino, solamente, afectado a su ubicación sistemática, no plantea el problema competencial denunciado.

En suma, por todo lo expuesto, el art. 46.17 de la Ley 62/2003, en cuanto que da nueva redacción al párrafo tercero del apartado 4 del art. 48 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (actual segundo párrafo del art. 48.5) ha de ser declarado contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

Finalmente hemos de precisar el alcance de nuestra declaración de nulidad en un doble sentido. En primer lugar, atendiendo a lo manifestado en el escrito de interposición del recurso, la declarada nulidad ha de referirse a la competencia para sancionar las conductas tipificadas en los arts. 24.3 y 25.4 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social en los casos de solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial. En segundo lugar, siguiendo en este punto la doctrina recogida, entre otras, en las SSTC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9 y 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8, debemos modular en el tiempo los efectos de la declaración de nulidad. En ellas declaramos que «en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren “debemos traer a colación ... el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes “no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada” en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que –en el asunto que nos ocupa– esta declaración de inconstitucionalidad sólo

sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. ... El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes».

5. El art. 120 de la Ley 62/2003, intitulado «normativa básica sobre regímenes de ayuda a los agricultores en el marco de la política agrícola común», dispone:

«1. El régimen de pago único de las ayudas directas previsto en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores se aplicará en todo el territorio a escala nacional.

2. El régimen de pago único parcial a que se refiere la sección 2 del capítulo 5 del título III del Reglamento (CE) núm. 1782/2003, se aplicará a escala nacional para cada uno de los pagos directos señalados en los artículos 66, 67 y 68, así como la aplicación opcional para tipos específicos de actividades agrarias y la calidad de producción regulada en el artículo 69 del citado Reglamento.

3. Se habilita al Gobierno, para que, por vía de Real Decreto desarrolle lo establecido en este artículo de conformidad con las previsiones del Reglamento (CE) 1782/2003.»

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña sostienen que la aplicación del régimen de pago único a escala nacional vulnera las competencias autonómicas en materia de agricultura, pues la ejecución de la normativa comunitaria hubiera debido corresponder a la Comunidad Autónoma, sin que tal decisión, que no aplica los mecanismos de flexibilidad previstos en ella que hubieran permitido regionalizar el régimen de estas ayudas, pueda considerarse adoptada al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación general de la actividad económica. El Abogado del Estado ha opuesto que el art. 120 es una norma de carácter básico, tal como se desprende de su contenido, señalando, además, que las competencias autonómicas en materia de agricultura se encuentran limitadas por la competencia estatal sobre las bases y la ordenación de la economía y que el criterio regional en la aplicación de estas ayudas es una opción permitida por el reglamento comunitario pero cuya determinación corresponde a los Estados miembros.

El denominado régimen de pago único al que el precepto hace referencia se inserta en la nueva orientación de la política agrícola común adoptada a partir del año 2003 y consistente en el paso del sistema tradicional de subvenciones vigente anteriormente (mediante ayudas directas a la renta de los agricultores derivadas de las distintas organizaciones comunes de mercado a la que pertenecen los productos) a otro nuevo basado en un sistema de ayuda disociado a la renta de la explotación (que se ha venido a definir como desacoplada, en la medida que las ayudas ya no están vinculadas o subordinadas –acopladas– a la producción de un producto específico sino a la situación de las explotaciones). Dicho pago único por explotación está, a su vez, condicionado al cumplimiento de requisitos medioambientales, de seguridad alimentaria, de salud y bienestar de los animales y de mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales. De esta manera el pago único no se subordina a la producción de ningún producto específico, sino que la ayuda se instrumenta mediante la generación de los denominados derechos de pago único calculándose el importe global al que tiene derecho una explotación, en función de la superficie de la misma y de los importes de las ayudas recibidas por el agricultor en un período de referencia, período que inicialmente comprendía los años naturales 2000, 2001 y 2002, existiendo, en todo caso, máximos presupuestarios que limitaban el conjunto y, en consecuencia, las ayudas a otorgar por cada Estado miembro.

Dicho sistema se estableció inicialmente en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda, al que alude el impugnado art. 120. En esa norma algunas de esas ayudas aún se encuentran vinculadas a la producción; sin embargo, la mayoría de las ayudas directas están disociadas y concedidas en virtud del régimen de ayuda denominado «régimen de pago único». Esta regulación ha sido sustituida por el Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo, de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1290/2005, (CE) núm. 247/2006, (CE) núm. 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1782/2003. Este último Reglamento establece, entre otras modificaciones, la del régimen de pago único a partir de 2009, ajustando determinados elementos de las ayudas directas y avanzando hacia una simplificación de este régimen. Igualmente, ha reforzado el concepto de condicionalidad, que incluye las buenas condiciones agrarias y medioambientales y los requisitos legales de gestión en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad y bienestar animal. Así, este Reglamento establece la obligación para todo agricultor que reciba pagos directos de cumplir con los requisitos legales de gestión citados en su anexo II y con las buenas condiciones agrarias y medioambientales que establezcan los Estados miembros, y en virtud de su art. 6, sobre la base del marco establecido en su anexo III.

La aplicación en España del Reglamento (CE) núm. 73/2009 se llevó a cabo mediante dos reales decretos, el Real Decreto 66/2010, de 29 de enero, sobre la aplicación en el año 2010 y 2011 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, y sus posteriores modificaciones, y el Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, sobre la aplicación del régimen del pago único en la agricultura y la integración de determinadas ayudas agrícolas en el mismo a partir del año 2010. El citado Real Decreto 66/2010 fue derogado, con las excepciones de la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final tercera, por el Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación a partir del 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, norma que, pese a sufrir modificaciones puntuales, se encuentra vigente.

Por otra parte, en cuanto a la discutida decisión respecto a la regionalización del sistema de pago único, el Reglamento del año 2009 remite en su art. 46 a la regulación anterior, constituida por el título III, capítulos 1 a 4, del Reglamento (CE) núm. 1782/2003, estableciendo, en todo caso, que «los Estados miembros definirán las regiones con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios, como su estructura institucional o administrativa o el potencial agrícola regional» así como que «Los Estados miembros podrán considerar la totalidad de su territorio como una única región». En términos similares se pronunciaban los arts. 58 y siguientes del Reglamento 1782/2003.

En suma, a los efectos que aquí interesan, el régimen de pago único puede definirse como el derecho que agricultores y ganaderos tienen a cobrar una ayuda anual calculada según la media de las subvenciones cobradas por agricultores y ganaderos durante los años de referencia establecidos reglamentariamente y siempre que sus perceptores cumplan determinados requisitos ambientales y agronómicos. Dichas ayudas están, en todo caso, sometidas en cada Estado miembro a unos límites máximos establecidos en la normativa comunitaria, límite global que en la actualidad se encuentra en el anexo IV del Reglamento (CE) núm. 73/2009. Asimismo por lo que hace a la denominada regionalización del pago único la decisión estatal cuestionada se ha adoptado dentro del margen que ofrecía la normativa comunitaria, en concreto los arts. 58 y ss. del Reglamento 1782/2003, en cuanto que permitía a los Estados un margen de decisión al respecto. Ahora bien, como hemos recordado en la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, «la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias», por lo

que es, asimismo, evidente que el hecho de que dicha decisión fuese posible o permitida por la normativa comunitaria, nada aporta al debate que aquí se plantea, que se centra, precisamente, en determinar la autoridad, estatal o autonómica, a la que, conforme al orden interno de distribución de competencias, correspondía la adopción de tal decisión dentro del marco establecido por la normativa comunitaria.

Tratándose entonces de una controversia competencial, relativa a la determinación de la instancia territorial competente para decidir el ámbito de aplicación del régimen de pagos previsto en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003, hemos de proceder al encuadramiento material del objeto de controversia en el presente recurso. Al respecto es claro que, como han señalado ambas partes, éste no puede ser otro que el relativo a agricultura, materia en el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas según el art. 116.1 EAC, exclusividad que ha de ser entendida no sólo en los términos de nuestra doctrina (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64) sino, más específicamente, «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución», como dispone en citado precepto estatutario. Resulta de ello que la cuestión de fondo a dilucidar es si esta competencia autonómica puede resultar limitada por cualquiera de los títulos competenciales del Estado que podrían prestar cobertura competencial a la regulación cuestionada, pues el Abogado del Estado invoca, como ya se ha indicado, el título competencial exclusivo sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

Planteada en tales términos la disputa, lo que debemos resolver es si la decisión estatal respecto a la aplicación del régimen de pago único en las ayudas agrícolas encuentra cobertura en dicho título competencial o, por el contrario, supera los límites de dicho título y vulnera las competencias autonómicas.

Así deberemos tener en cuenta que, como tenemos declarado, «corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional... quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal.» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, con cita de la STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 3). Y, junto a ello, este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 3 y 6, reiterado en STC 95/2001, de 5 de abril, FJ 2).

El fundamento jurídico 4 b) de la STC 34/2013, de 14 de febrero, ha sintetizado nuestra doctrina respecto al título competencial estatal, art. 149.1.13 CE, que proporcionaría sustento a la regulación impugnada. Así, el Tribunal ha entendido que esta competencia no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, en el sentido de establecer un «común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril; 109/2003, de 5 de junio; y 136/2012, de 19 de junio). Por el contrario, este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios

globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de «alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1, y 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, ambas de 18 de diciembre).

Más adelante, en el fundamento jurídico 6 de la misma Sentencia ratificamos esta idea señalando que «distinto es el alcance de la competencia estatal para sentar bases de la planificación general de la actividad económica, pues ésta sí permite que el Estado, en aras de una finalidad que persigue garantizar, imponga una decisión normativa o ejecutiva que la instancia autonómica ha de tomar en cuenta al actuar una materia de su competencia exclusiva.» E, igualmente y por remisión a la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 8, aludimos a los límites a los que ha de ajustarse la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, indicando que «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas». Así, el primer límite asegura que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue solo hasta donde lo exija aquél, refleja el carácter directivo como nota que identifica las bases de la planificación general de la actividad económica y las distingue de la noción general de bases.

Es pues conforme a los anteriores criterios como habremos de determinar si el impugnado art. 120 de la Ley 62/2003 contiene objetivos de política sectorial que el Estado puede legítimamente establecer y no va más allá de tales objetivos, pues, en caso contrario, al vaciar o menoscabar la competencia autonómica con la que se relaciona, sería contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

Pues bien, entrando ya en el enjuiciamiento de la concreta cuestión controvertida, debemos partir de la constatación de que la decisión de aplicar el régimen de pago único a escala nacional supone calcular los importes de referencia de las ayudas en dicho ámbito, lo que, a su vez, implica que las ayudas a percibir por los agricultores se fijen sobre bases uniformes aplicables en todo el territorio nacional y a partir de una única cantidad establecida en función del importe total de ayudas asignado a cada Estado miembro, importe resultante de la aplicación de los criterios establecidos por la normativa comunitaria. Se trata de una previsión estructural y conformadora del sistema de ayudas a un sector económico como el agrícola, con una orientación eminentemente directiva que ha de ser indudablemente calificada como básica y que cumple, además, una función coordinadora, en la medida en la que, con la obligada adopción de este régimen de ayudas, se propone una simplificación y agrupación de muchas de ellas con una evidente trascendencia de reordenación nacional común del sistema de ayudas a la agricultura. Sistema que, como ya hemos visto, se orienta hacia un pago único dissociado de los cultivos concretos que produce como resultado una suma final agregada que será la cuantía que España tiene reconocida ante la Unión Europea y que constituirá su referente máximo para determinar si se ha producido un eventual incumplimiento por superación de

los máximos autorizados, con las consiguientes penalizaciones. Todo lo cual justifica que sólo pueda ser ordenado a partir de un criterio común en relación con la forma de determinar las ayudas a percibir que enlaza derechamente con las competencias exclusivas del Estado reconocidas en el art. 149.1.13 CE.

Es innegable, por tanto, que, en consideración a su alcance, y en aplicación de la doctrina constitucional reseñada, las previsiones en cuestión encuentran acomodo en el art. 149.1.13 CE, sin que, de otro lado, resulte aquí improcedente la remisión a una regulación por reglamento, que habrá de ser complemento indispensable de la genérica regulación legal. Ello sin perjuicio, claro está, de que todo hipotético desbordamiento competencial a la hora de dictar tal reglamentación pueda ser residenciado ante este Tribunal por el cauce del conflicto de competencias.

Señalado lo anterior cumple realizar dos precisiones adicionales. La primera es que el precepto nada dice ni prejuzga respecto a cuál sea la Administración competente para gestionar este nuevo sistema de ayudas agrícolas, por lo que, desde esta perspectiva, tampoco es posible apreciar que se vulneran las competencias autonómicas, pues es claro que la decisión estatal no ha eliminado las competencias autonómicas en la materia, sino que se ha limitado a establecer el presupuesto a partir del que las mismas han de ejercerse. En segundo lugar, ha de advertirse que el planteamiento procesal de la Generalitat de Cataluña, según el cual la regionalización de los pagos hubiera debido corresponder a la Comunidad Autónoma, no puede ser aceptado en ningún caso, pues también la decisión de regionalizar este régimen de ayudas comunitarias, en cuanto conformadora del mismo, hubiera debido ser adoptada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE, sin perjuicio de que ya hayamos considerado que la adopción del criterio relativo a la aplicación del régimen de ayudas agrícolas en todo el territorio nacional es conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

6. El siguiente precepto impugnado es el art. 122, en cuya virtud se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la siguiente redacción: «El informe previo será emitido, a petición del Ministerio de Medio Ambiente o sus organismos autónomos, por las entidades locales afectadas por las obras. El informe deberá pronunciarse exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico y se entenderá favorable si no se emite y notifica en el plazo de un mes.»

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña cuestionan que el informe municipal al que el precepto hace referencia haya de limitarse exclusivamente a aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico, lo que resultaría excluyente del resto de competencias municipales y contrario al principio de autonomía local de los arts. 137 y 140 CE. El Abogado del Estado niega la vulneración que se denuncia señalando que se trata de una mera precisión técnica de la regulación anterior, que ya se refería a los órganos urbanísticos municipales y a la notificación del proyecto de obra para la eventual modificación del planeamiento.

La previsión impugnada se inserta dentro de un marco normativo más general que regula lo que el art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas denomina las «prerrogativas de la obra hidráulica de interés general», disponiendo que las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, y que no agoten su funcionalidad en el término municipal en donde se ubiquen, no estarán sujetas a licencia ni a cualquier acto de control preventivo municipal. Del mismo modo, establece que los órganos urbanísticos competentes no podrán suspender la ejecución de las obras siempre que se cumplan los siguientes requisitos: que se haya cumplido el trámite de informe previo, que esté debidamente aprobado el proyecto técnico por el órgano competente, las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones y se haya hecho la comunicación a las entidades locales afectadas por las obras, a fin de que se inicie, en su caso, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal para adaptarlo a las nuevas infraestructuras.

En ese contexto, lo que se plantea ahora es un problema relativo al carácter de la intervención municipal respecto a obras de infraestructura promovidas por otra

Administración pública, razón por la que debemos recordar la doctrina de este Tribunal en la que tenemos declarado (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, citada en la STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13):

«Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de “intereses naturales de los entes locales” (STC 32/1981), sino que, “más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, FJ 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la “imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981, FJ 3).

No es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) de la Ley de bases de régimen local que el municipio ejercerá sus competencias en materia de “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” y al prever en el art. 84.1 b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos “a previa licencia y a otros actos de control preventivo”. Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) LBRL, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, como se ha indicado, el art. 19 LPMM sustrae al control preventivo municipal “las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias” (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.»

Con apoyo en la doctrina anterior hemos indicado en el ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 3, que «ninguna duda ofrece el hecho de que el principio general del sometimiento a licencia de todas las obras que se realicen en el término municipal, incluso cuando se llevan a cabo por los órganos de otra Administración pública, admite modulaciones siempre que no impliquen la exclusión absoluta de los actos de control preventivo municipal», añadiendo en el fundamento jurídico 5, con cita de las SSTC

40/1998 y 204/2002, que «en ambas admitimos la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística municipal, sustituyendo la exigencia de previa licencia por un informe acerca de la conformidad de la obra prevista con el planeamiento, como aquí ocurre, pues “no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Es decir, según la mencionada doctrina, la posibilidad de que las competencias sectoriales de otras Administraciones públicas y, por tanto, de las Comunidades Autónomas, incidan sobre la competencia urbanística municipal determinando la exclusión de la licencia que, en otro caso, sería preceptiva, exige que se garantice algún modo de intervención del ente local, intervención que puede consistir en la emisión de un informe sobre la adecuación de las obras previstas a los planes de ordenación urbanística.»

Doctrina que hemos reiterado en el ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 5, y que, trasladada al presente caso, nos proporciona criterios suficientes para resolver la impugnación que se nos plantea.

Admitida en los términos expuestos la constitucionalidad de la exención de licencia y su sustitución por la técnica del informe previo de las corporaciones locales acerca de la adecuación de las obras previstas a los planes de ordenación urbanística, es de advertir, además, que el inciso cuestionado no es un contenido normativo aislable del propio apartado 2 en su totalidad, ni tampoco de los apartados 1 y 3, por lo que la separación de este inciso, a efectos de su impugnación, supone una forzada descomposición del contenido total del precepto, que no resulta convincente. El art. 127.2 del texto refundido de la Ley de aguas se refiere específicamente a la actuación de los órganos urbanísticos competentes en relación con las obras hidráulicas de interés general en cuanto que señala que tales órganos no podrán suspender la ejecución de las obras hidráulicas, siempre que, entre otras circunstancias, se haya cumplido el trámite del informe previo, sustitutivo de la licencia o de cualquier acto de control preventivo municipal, extremo este que no plantea problemas conforme a nuestra doctrina. Por tanto, refiriéndose dicha regulación a los aspectos urbanísticos, como evidencia la mención a los órganos municipales encargados de tal función, es lógico que el informe que se solicita a esos órganos municipales haya de referirse a tales aspectos. Lo que en el fondo se está demandando es el pronunciamiento de la corporación local sobre los aspectos urbanísticos que puedan verse afectados por la obra,—entre los que se encuentran los sistemas generales que afectan al suministro de aguas y al tratamiento de aguas residuales, mencionados expresamente por la demanda—, a los efectos tanto de respetar la intervención local en la planificación de la obra hidráulica de interés general, como también de lo previsto en el art. 127.3, relativo a la eventual modificación del planeamiento en caso de verse éste afectado por la aprobación de los proyectos de las citadas obras hidráulicas de interés general.

En mérito de lo expuesto la impugnación del art. 122 de la Ley 62/2003, en cuanto añade un nuevo párrafo al apartado 2 del art. 127 del texto refundido de la Ley de aguas, debe ser desestimada.

7. Analizaremos ahora la controversia trabada respecto al art. 127 en cuanto añade una disposición adicional cuarta al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

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

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

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

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

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

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña afirman que esta regulación es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, puesto que debería corresponder a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias en materia de gestión ambiental y de espacios naturales protegidos. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que la regulación es constitucional pues, tal y como afirmó el Tribunal en su Sentencia 13/1998, la competencia para la realización de la evaluación de impacto ambiental va ligada a la competencia sustantiva a la que se refiere el proyecto que se sujeta a evaluación, siendo esta doctrina plenamente aplicable a la evaluación de la repercusión de proyectos en los espacios de la Red Natura 2000.

La controversia aquí planteada ha sido resuelta por este Tribunal Constitucional en la ya citada STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 3, así como en la STC 59/2013, de 13 de marzo.

En la primera de las citadas, tras analizar la regulación impugnada y su contexto normativo, concluimos, en relación con la denunciada vulneración de las competencias autonómicas sobre medio ambiente, lo siguiente:

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

la consulta –por la vía del informe preceptivo– a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión.

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

Doctrina que debemos reiterar aquí y que conduce a la desestimación del recurso en lo que respecta a la denunciada vulneración de las competencias autonómicas de gestión ambiental.

La misma doctrina, «según la cual el elemento determinante del encuadre competencial de este tipo de certificación es su vínculo finalista con la decisión de realizar o no la obra o actividad cuyas consecuencias se evalúan (“se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios”), es igualmente decisiva cuando el conflicto se traba entre la competencia sustantiva estatal que da cobertura a la obra o actividad y la competencia autonómica exclusiva sobre espacios naturales protegidos, procediendo, por tanto, que declaremos que esta clase específica de evaluación ambiental es una materia que se incardina en el primer título y no en el segundo» (STC 59/2013, de 13 de marzo, FJ 3). Así la evaluación de la repercusión que para un lugar concreto conlleva una obra o actividad, cuando está orientada a facilitar al órgano competente sobre ella la información ambiental específica para decidir si se realiza o no y, en su caso, en qué condiciones se hace, se sitúa extramuros de las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos, pues, como señalamos en la misma sentencia y fundamento jurídico «la evaluación de la repercusión que para un lugar concreto conlleva una obra o actividad cuando está orientada a facilitar al órgano competente sobre ella la información ambiental específica para decidir si se realiza o no y, en su caso, en qué condiciones se hace, pues una evaluación así configurada tiene una finalidad estrechamente vinculada con la obra o actividad de que se trate, cual es que todos los entes públicos valoren el medio ambiente, en este caso un elemento específico del medio ambiente, cuando ejercen sus atribuciones sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia, valoración ambiental que, como no podía ser de otra manera, debe tener en cuenta los objetivos de conservación del lugar de que se trate, como expresamente constata tanto el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995 como el apartado 1 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008.»

En suma, por todo lo expuesto la impugnación del art. 127 de la Ley 62/2003 ha de ser desestimada.

8. Cumple ahora referirnos al art. 128.2, que modifica el párrafo segundo del apartado 4 del art. 27 de la Ley 10/1998, de residuos. El mencionado precepto de la Ley 10/1998 venía a establecer que los titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo debían remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados. La modificación efectuada por la Ley 62/2003 en el citado precepto, dispone que la remisión de los citados informes de situación, se efectuará por los titulares de actividades potencialmente contaminantes, «tras una evaluación preliminar, cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros, previa consulta a las Comunidades Autónomas».

A juicio de la Comunidad Autónoma, la introducción de ese trámite previo de «evaluación preliminar» supone una ampliación de la potestad normativa del Consejo de Ministros, que vulnera el reparto competencial en materia de medio ambiente, en cuanto condiciona y determina el contenido del informe de situación, y constituye un acto de mera gestión que limita la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar, delimitar, inventariar y elaborar la lista de prioridades de actuación, sobre la base de los datos que considere que deba suministrar el propietario, en ejercicio de su propia competencia.

El Abogado del Estado considera, por el contrario, que la modificación introducida se inserta en el mínimo normativo que corresponde fijar al Estado en materia de medio ambiente, garantizando que el contenido de esa evaluación sea sustancialmente el mismo en todo el territorio, siendo así que no se impide a las Comunidades Autónomas, además de ser oídas, la posibilidad de ampliar, mejorar y desarrollar ese contenido, siempre que respeten el mínimo común establecido por el Gobierno, y justificado en la necesidad de un tratamiento homogéneo de los datos a nivel nacional.

La cuestión controvertida se centra, pues, en determinar si la modificación que se efectúa en el art. 27.4 de la Ley de residuos, en cuanto impone a los titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo, el deber de realizar una evaluación o informe preliminar, y habilita al Consejo de Ministros para fijar el contenido de la misma, forma o no parte de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Desde una perspectiva formal, no cabe dudar que el precepto, en cuanto se limita a incorporar un requisito adicional al informe de situación contemplado en el art. 27.4 de la Ley 10/1998, de residuos, participa de la cobertura competencial determinada en la disposición final segunda de la misma, en la que se proclama su carácter de legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE. Desde una perspectiva material, el precepto tiene también carácter básico, pues se ajusta a lo reiteradamente señalado por nuestra doctrina de que «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5).

El art. 149.1.23 CE permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales, y a este objetivo responde el precepto controvertido, que se limita a establecer un deber de carácter general, que recae sobre los titulares de actividades contaminantes, de efectuar una evaluación o informe preliminar, con un objetivo preventivo de los posibles efectos perjudiciales o nocivos que estas actividades son susceptibles de producir en el suelo, objetivo que constituye materia propia e intrínseca del ámbito materia medio ambiental y, por tanto, de la competencia estatal básica que el citado precepto constitucional atribuye al Estado, por lo que la medida que se establece constituye una previsión normativa que tiene por finalidad la preservación de intereses públicos medioambientales, y, en consecuencia no, puede reputarse inconstitucional.

En cuanto a lo que haya de constituir el contenido propio de esa evaluación preliminar, el precepto que se examina se limita a señalar que el mismo será fijado por el Consejo de Ministros, previa consulta a las Comunidades Autónomas; se remite, por tanto, a una posterior norma reglamentaria, la determinación concreta del contenido mínimo de la evaluación preliminar, remisión que resulta justificada en atención a la especificidad de la materia y al carácter marcadamente técnico de los concretos aspectos o cuestiones a regular, cuya valoración no es posible efectuar en este momento sino a la vista de la forma en la que dicha habilitación reglamentaria se concrete. Resulta entonces que nos hallamos ante una impugnación preventiva, vedada en nuestra doctrina, sin que, de otro lado, nada impida que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal.

9. Examinaremos ahora las quejas formuladas contra el art. 129, apartados siete y veintiuno, por el que se modifican diversos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas, en lo relativo al concepto de «demarcación hidrográfica» y a la regulación de los planes hidrológicos de cuenca.

El art. 129 de la Ley 62/2003 tiene por finalidad incorporar al Derecho español –mediante la correspondiente modificación del texto refundido de la Ley de aguas–, la

Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como «Directiva marco del agua»).

De la regulación contenida en dicho precepto legal se ha controvertido, en primer lugar, el nuevo art. 16 bis.5, según el cual: «El Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico».

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña alegan que la determinación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas en el caso de las aguas intracomunitarias ha de corresponder a las Comunidades Autónomas competentes. Al impedirlo, atribuyendo esa facultad sólo al Gobierno estatal, el punto 5 del art. 16 bis del texto refundido de la Ley de aguas, vulnera el orden competencial y debe ser declarado inconstitucional. El Abogado del Estado rechaza el aducido motivo de inconstitucionalidad y señala que la competencia que se reconoce al Estado se refiere únicamente a la determinación de las demarcaciones en tanto que unidades de gestión de las cuencas de competencia estatal, es decir, de aquellas cuyo ámbito territorial excede de una Comunidad Autónoma.

Planteada la controversia en tales términos ha de entenderse resuelta por la doctrina de la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 7, en el que ya dejamos sentado que el precepto se limita a habilitar al Gobierno para configurar demarcaciones hidrográficas que –conforme al criterio adoptado por el legislador de seguir considerando noción central la cuenca hidrográfica– son de competencia estatal, esto es, las demarcaciones hidrográficas de carácter intercomunitario. Así, señalamos a este respecto: «En efecto, no puede compartirse la interpretación conforme a la cual el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas permite al Estado incluir en la misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias de competencia estatal y cuencas intracomunitarias de competencia autonómica, pues lo cierto es que, de ser así, ello debería tener su reflejo en el regulación de los aspectos organizativos que contempla la Ley. Es decir, si el legislador pretendía habilitar al Gobierno de la Nación para incluir en una misma demarcación cuencas de competencia estatal y de competencia autonómica debería haber establecido alguna previsión respecto a la organización, la gestión y planificación en estas demarcaciones mixtas. Sin embargo, no ha hecho tal cosa, sino que, por el contrario, se ha limitado a regular, por un lado, la organización y funcionamiento de las confederaciones hidrográficas –que han de crearse en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 21 del texto refundido de la Ley de aguas)– con competencias respecto a las demarcaciones intercomunitarias, y a establecer ciertas previsiones en torno a la organización y gestión de las demarcaciones intracomunitarias, sin que, por otra parte, en precepto alguno de la ley se mencione o se prevea la existencia de demarcaciones mixtas, ni exista base jurídica alguna –hoy por hoy con la actual regulación– para su creación, al margen, claro está, de eventuales convenios, al efecto, entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Así pues, el rechazo del entendimiento del precepto, en el sentido de que habilite al Gobierno para delimitar demarcaciones fuera de las de ámbito estatal, conduce a la desestimación de la impugnación del art. 129 de la Ley 62/2003 en relación con el art. 16 bis.5 del texto refundido de la Ley de aguas.

10. El segundo aspecto cuestionado del art. 129 es su apartado 21, que añade al art. 41 del texto refundido de la Ley de aguas los nuevos apartados 3, 4, 5 y 6. Lo cuestionado en concreto es un inciso del nuevo art. 41.3, el cual dispone: «En la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se preverá necesariamente la participación de los departamentos ministeriales interesados, los plazos para presentación de las propuestas por los organismos correspondientes y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta. Se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima».

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña alegan que el inciso «y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta» reitera una regulación que fue declarada inconstitucional en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 c). Tal intervención subsidiaria sólo podría entenderse correcta si estuviera limitada a los planes cuya elaboración correspondiera a organismos dependientes del Estado, pero en su genérica formulación no tiene respaldo constitucional alguno e interfiere en el normal ejercicio del orden de reparto competencial al presuponer el incumplimiento por parte de los órganos autonómicos competentes e intentar ocupar su lugar. El Abogado del Estado rechaza, por el contrario, la inconstitucionalidad de los preceptos y afirma que la nueva regulación no invade las competencias autonómicas, indicando, en relación con el segundo de los preceptos impugnados que al mismo le sería de aplicación la doctrina de la STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26.

Conforme ha quedado expuesto, lo discutido entre las partes es la obligación de que en la elaboración y revisión de los planes hidrológicos se preverá necesariamente la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta. En relación a esta cuestión ya se pronunció este Tribunal Constitucional en la STC 227/1988, citada por los Letrados de la Generalitat de Cataluña. En efecto, en el fundamento jurídico 20 de la citada Sentencia consideramos conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la atribución al Estado de facultades en relación con la planificación hidrológica, pues «la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución». Sin embargo, alcanzada la conclusión anterior, señalamos en relación al entonces vigente art. 39.2, que establecía una actuación subsidiaria del Gobierno en idénticos términos que la ahora impugnada, que «por el contrario, la previsión final del art. 39.2 de una actuación subsidiaria del Gobierno, en caso de falta de propuesta de planes hidrológicos de cuenca, no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153). Dicha previsión sólo puede ser aplicable, por tanto, a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas, pues en caso contrario sería inconstitucional. Por lo demás, la falta de plan no impide, como es obvio, la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponden en materia hídrica». Dicha interpretación se llevó al fallo de la STC 227/1988, apartado 1 d).

Puesto que la regulación es idéntica a la examinada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, forzoso es que la conclusión sea también la misma, de suerte que hemos de declarar que la previsión cuestionada es solamente aplicable a los planes cuya elaboración y revisión corresponda a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas. Esta conclusión no puede verse enervada por los argumentos del Abogado del Estado, que defiende la aplicación de la doctrina de la STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26, pues es de todo punto evidente que dicha doctrina excluye la posibilidad de una actuación subsidiaria como la que el precepto impugnado establece. En efecto, en dicha Sentencia y fundamento jurídico examinamos la constitucionalidad del apartado 2 del art. 111 del Reglamento, relativo al requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma en el supuesto de que la Administración hidráulica de ésta no presente dentro del plazo correspondiente para su aprobación el plan hidrológico, interpretando dicha facultad de requerir «como un mecanismo de comunicación entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que en ningún caso pueda conferirse a dicho requerimiento carácter vinculante ni genere, en caso de no ser atendido por la

Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta deriva (SSTC 4/1981; 6/1982, fundamento jurídico 7; 76/1983, fundamento jurídico 12).»

En suma, por todo lo expuesto, el art. 129.21, en el inciso «y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta», introducido en el art. 41.3 del texto refundido de la Ley de aguas es únicamente aplicable «a los planes cuya elaboración y revisión corresponde a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas» y así se dispondrá en el fallo.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en lo que respecta a las disposiciones adicionales vigésimo tercera y trigésima de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.º Declarar inconstitucional y nulo, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia, el art. 46.17 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuanto introduce un tercer párrafo en el art. 48.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto

3.º Declarar que el inciso «y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta», introducido en el art. 41.3 del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el art. 129.21 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 10.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.