

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva de la Corporación municipal recurrente.

2.º Anular el Auto de la Sala Tercera, Sección Segunda, del Tribunal Supremo, de 28 de noviembre de 1994 que inadmitió el recurso de casación núm. 684/94.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior a dicho Auto, para que dicte la resolución que proceda.

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

Dada en Madrid, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

24337 Pleno. Sentencia 161/1996, de 17 de octubre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 1.367/1987. Promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.367/87, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente don Miquel Coll i Alentorn, asistido de sus servicios jurídicos, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado, don Ramón Riu i Fortuny. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. El día 27 de octubre de 1987 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del

Estado, interponiendo recurso contra los siguientes preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña: el apartado 2 del art. 35, en relación con su art. 14.3 d) y los apartados 1 y 2 del art. 38. En el suplico pidió que fueran declarados inconstitucionales y nulos, y cualesquiera otros por conexión o consecuencia. Asimismo, invocó el art. 161.2 C.E. para suspender la vigencia de los preceptos impugnados. Mediante otrosí solicitó la acumulación con otros procesos pendientes.

2. La demanda de inconstitucionalidad, tras exponer el contenido de los preceptos recurridos de la Ley catalana, afirma que vulneran el orden constitucional de competencias en materia hidráulica, establecido por el art. 149.1.22 C.E., así como por los núms. 24, 18 y 3 del mismo precepto constitucional, y por los arts. 9.13 y 9.16 del EAC, así como por la Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto), algunos de cuyos preceptos cumplen una función delimitadora de las competencias estatales y autonómicas. Su disposición adicional cuarta reconoce la posibilidad de que Cataluña disponga de una Administración hidráulica propia, cuando se trata de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial. Pero tratándose de cuencas que sobrepasan el territorio de la Comunidad Autónoma, las competencias de ésta no pueden exceder de la medida que resulta de los arts. 15 d) y 21 c) de la Ley de Aguas.

Estos preceptos de la Ley de Aguas permiten que el Estado encomiende la tramitación del otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como su tutela, y que asuman la administración y control de los aprovechamientos que no sean de interés general ni afecten a más de una Comunidad Autónoma. Pero el art. 74.1 de la Ley de Aguas adscribe las comunidades de usuarios al organismo de cuenca, que es el competente para velar por el buen orden del aprovechamiento del que es titular la respectiva Comunidad. Y su art. 109.2 establece que corresponde también al organismo de cuenca la sanción de las infracciones leves y menos graves y fijar las indemnizaciones previstas por el art. 110.1. De estos preceptos de la Ley de Aguas y del Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, de traspasos a la Generalidad de Cataluña en materia de aguas, resultan las siguientes consecuencias:

a) Cuando se trata de aguas comprendidas en cuencas intercomunitarias o internacionales, la Comunidad Autónoma carece de competencias estatutarias. Sólo las tiene en la medida restringida que declara el art. 3.1 b) de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña, que no ha sido impugnado por ser posible interpretarlo de conformidad con el orden constitucional de competencia, que supone: 1) Que la competencia catalana para administrar y controlar aprovechamientos hidráulicos en cuencas supracomunitarias se refiere, exclusivamente, a los que no son de interés general, ni afectan a otra Comunidad Autónoma, admitiendo la tramitación de expedientes de autorización demanial (nunca de concesiones); 2) en materia de autorizaciones sobre el dominio público hidráulico y de tutela de éste, la Comunidad Autónoma no puede tener más competencias que las de tramitación que menciona el art. 15 d) de la Ley de Aguas.

b) La función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico en cuencas que Cataluña comparte con otras Comunidades Autónomas no puede comprender más competencias que las de tramitar procedimientos sancionadores, pero nunca competencias resolutorias (art. 109.2 de la Ley de Aguas y Real Decreto 2.646/1985). Sólo esta interpretación permite armoni-

zar los arts. 15 d) y 109.2 de la Ley Estatal de Aguas, el art. 3.1 b) de la Ley Catalana, y el anexo del Real Decreto 2.646/1985 [apdos. B.1, letras d) y e), y B.2 e)], de modo que queden plenamente respetados los arts. 149.1.22 y concs. C.E. y 9.13 y 9.16 E.A.

De las consideraciones anteriores dimana la patente inconstitucionalidad de los preceptos recurridos:

a) El art. 35.2 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña contraviene lo dispuesto en el art. 74.1 de la Ley de Aguas, al atribuir a un organismo autónomo catalán, la Junta de Aguas, una competencia que pertenece a un organismo estatal (la Confederación Hidrográfica); velar por el buen orden de los aprovechamientos de que sea titular una comunidad de usuarios. Por su carácter colectivo y por la organización jurídico-pública de los comuneros, estos aprovechamientos han de reputarse siempre de interés general, cuya administración y control corresponde siempre al organismo de cuenca, con arreglo al art. 21 c) de la Ley de Aguas. El resto del art. 35.2 de la Ley catalana («las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico») carece de todo significado real, ya que el ordenamiento jurídico no atribuye ninguna función a la Junta de Aguas catalana sobre comunidades de usuarios de aguas que pertenecen a cuencas que sobrepasan el territorio catalán.

b) El art. 38.1 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña es inconstitucional porque atribuye a la Generalidad una competencia resolutoria con patente vulneración del art. 109.2 de la Ley de Aguas. Y el apartado 2 de este art. 38 transforma la competencia del organismo de cuenca para sancionar y fijar indemnizaciones en una competencia para conocer en vía de alzada de las resoluciones adoptadas por la Administración autonómica. Con ello, el art. 38.2 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña no sólo infringe los apartados 22 y 24 del art. 149.1 C.E., sino además el núm. 18, ya que el legislador catalán transforma la competencia de un organismo autónomo estatal, y crea *ex nihilo* un tipo de recurso administrativo similar a las alzas impropias o de tutela; aunque con ello se reconoce implícitamente que la competencia del art. 38 no es de las estatutarias, sino una competencia estatal, transformar el tipo de competencia y crear vías de recursos ante organismos estatales invade la competencia reservada por el art. 149.1.18.

Por último, las competencias ejercitadas por el legislador catalán quedan patentemente fuera de la esfera asumida por el art. 9.16 EAC, la cual está territorialmente acotada a las aguas que discurren íntegramente por la Comunidad Autónoma, por lo que la cláusula residual del art. 149.3 C.E. hace al Estado competente para todo lo relativo a los ríos cuya cuenca excede el territorio catalán. Asimismo, hay que aducir el art. 149.1.3 C.E. para todo lo que suponga garantía del cumplimiento de Acuerdos y Convenios internacionales (caso del río Garona), que completa la competencia del núm. 22 de dicho artículo, que atribuye al Estado competencia no sólo cuando las aguas corren por otra Comunidad española, sino cuando salen del territorio nacional.

3. La Sección Tercera, por providencia de 10 de noviembre de 1987, acordó admitir a trámite el recurso, con suspensión de los artículos afectados, proceder a los pertinentes traslados y publicaciones, y oír alegaciones sobre la acumulación solicitada.

El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado en este Tribunal el 18 de noviembre de 1987, comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara indicando que, aun cuando el Congreso de los Diputados

no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar y remita a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. La Presidencia del Senado, en escrito registrado el 2 de diciembre de 1987, comunicó el Acuerdo de la Mesa, en virtud del cual se le da por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 26 de noviembre de 1987 se personó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado. Por providencia de 30 noviembre de 1987 se prorrogó el plazo para formular alegaciones, a petición de las partes.

Tras oír las alegaciones presentadas por las partes, el Pleno denegó la acumulación a otros procesos pendientes mediante Auto de 21 enero 1988.

4. Mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 1987, el Parlamento de Cataluña se opuso al recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación.

Las dos reglas más específicas y significativas son las que establece el art. 149.1.22 C.E., que define el techo competencial, y el art. 9.16 E.A.C., que contempla la competencia específica de la Generalidad en materia de aguas. La lectura de este precepto pone de manifiesto la falta de paralelismo con el techo competencial asumible, pues no contiene referencia alguna a los «recursos» y tan sólo establece una competencia exclusiva sobre «aprovechamientos». Es preciso explicar la distinción entre estos dos conceptos para interpretar el criterio territorial («cuando las aguas discurren por territorio de una Comunidad Autónoma») que sirve para distribuir las competencias en materia hidráulica.

El término «recurso» hay que referirlo al régimen jurídico de las aguas mientras que el de «aprovechamiento» alude a un aspecto concreto de dicho régimen, concretamente el de su utilización, incluyendo las obras inherentes a cada aprovechamiento. Ello permite diferenciar la ordenación de los recursos y, en el marco de esa ordenación, la ordenación de los aprovechamientos concretos por ríos o tramos de ríos. En cuanto al criterio territorial, el art. 149.1.22 C.E. permite referir el término «aguas» a dos realidades completamente diferentes: Los cursos de aguas considerados aisladamente o la cuenca hidrográfica, hacia la que se inclina nuestra tradición legislativa y la experiencia internacional en la materia, al menos por lo que respecta a los recursos. Sin embargo, se plantea un problema: ¿El criterio de la localización de las aguas se aplica en los mismos términos a los recursos y a los aprovechamientos? El concepto de cuenca es el ámbito natural para la ordenación de los recursos; pero no ocurre lo mismo con los aprovechamientos, cuya ordenación subordinada a la anterior, admite la aplicación de criterios territoriales basados en unidades políticas y administrativas, sin necesidad de recurrir al criterio geográfico de cuenca hidrográfica. Por lo que es constitucional interpretar que, en los aprovechamientos, el criterio de la localización del agua se refiere solamente al caudal aprovechado y no a la localización del recurso de que dicho caudal procede.

Así las cosas, los arts. 149.1.22 C.E. y 9.16 E.A. permiten afirmar que la Generalidad, si bien no tiene competencia alguna en materia de recursos hidráulicos, sí tiene reconocida una competencia exclusiva en materia de aprovechamientos intracomunitarios y ello la faculta a intervenir no sólo en aquellas cuencas íntegramente comprendidas en su territorio sino también en las cuencas intercomunitarias, pues sí tiene reconocida estatutariamente competencia en relación a los aprovechamientos de interés comunitario realizados en esas cuen-

cas, cuando el caudal concedido para el aprovechamiento discurre íntegramente por su territorio. A la luz de esta distribución constitucional de competencias ha de realizarse una interpretación armónica de la legislación de aguas y no, como pretende la parte recurrente, con base en las previsiones realizadas por el legislador central.

La Ley de Aguas determina las competencias del Estado en materia hidráulica, en sus arts. 1.2, 21 y 22; y asimismo en el Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, de traspasos a la Generalidad en la materia. Es cierto que esta clase de Decretos carecen de valor para proceder a un reparto de competencias; pero sí establecen una interpretación de lo previsto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, decidida de mutuo acuerdo por las partes en una comisión mixta. En ese Decreto se han transferido a la Generalidad competencias sobre autorizaciones sobre el demanio hidrológico, así como «la función ejecutiva de la policía de aguas y cauces», en relación con cuencas intercomunitarias [anexo, apartado B. 1, letras d) y e)]. Las conclusiones que extrae el Abogado del Estado de todos estos preceptos son erróneas, porque no se ajustan a lo previsto en el bloque de la constitucionalidad, ni tampoco a la propia filosofía que inspira la Ley de Aguas y se concreta en el Real Decreto 2.646/1985.

El art. 21 de la Ley de Aguas sólo asigna a los organismos de cuenca la administración y control de los «aprovechamientos» (distintos del «recurso») de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, lo que ha de ser interpretado de conformidad con su art. 44, lo que reconoce indirectamente que el Estado carece de competencia en relación a todos los aprovechamientos en cuencas intercomunitarias. Por otra parte, la Generalidad no carece de competencias para la protección, control y defensa de los recursos hidráulicos sitos en su territorio, porque la inclusión de un bien en el dominio público estatal no comporta un monopolio competencial y porque la competencia sobre el aprovechamiento ha de llevar aparejada la atribución de determinadas facultades con respecto a la protección y control de los recursos aprovechados, pues aunque distintos, los conceptos de recurso y aprovechamiento están íntimamente interrelacionados.

De las consideraciones anteriores dimana la constitucionalidad de los preceptos recurridos. El art. 35.2 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña reconoce la función de velar por el buen orden de unos aprovechamientos que son competencia de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con la Constitución y su Estatuto. Siendo irrelevante el contraste con una norma de rango infraconstitucional, como es el art. 74.1 de la Ley de Aguas, que además sólo regula las competencias estatales. Por otra parte, el precepto no atribuye funciones con ningún efecto jurídico concreto, tratándose de una declaración cuasi programática, sin que sea correcta la conexión que efectúa el recurrente con el art. 14.3 d) de la Ley impugnada.

La competencia resolutoria que atribuye el art. 38.1 es inherente a la competencia catalana sobre aprovechamientos de interés comunitario en las cuencas intercomunitarias. Que el precepto vulnere el tenor literal del art. 109.2 de la Ley de Aguas no determina su inconstitucionalidad, por las razones ya expuestas. Es más, en la medida en que el precepto estatal efectúa una regulación indiferenciada vulnera él mismo el orden constitucional de competencias, salvo que se interprete que su función es distribuir internamente entre los órganos estatales las facultades sancionadoras que corresponden al Estado. La constitucionalidad del art. 38.2 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña dimana de

la del primer apartado y no es más que un reconocimiento del «superior control y supervisión» que el organismo estatal competente ejerce sobre la función ejecutiva de la policía de aguas y cauces traspasada a la Generalidad.

5. El 21 de diciembre de 1987 formuló sus alegaciones el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, oponiéndose al recurso.

La Ley impugnada establece un sistema organizativo que permite articular la prestación de los servicios hidráulicos de la Generalidad en ejercicio de sus competencias exclusivas y de las funciones que, de acuerdo con la legislación vigente, le han sido encomendadas, siempre dentro del respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica que proclama su art. 2 y del marco que determina el art. 9.16 y 13 E.A.C., en relación con el punto 3 del mismo artículo y del art. 27.3, así como con los traspasos de servicios y funciones encomendadas por el Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre. La Ley ha estructurado la Administración Hidráulica de Cataluña concediéndole la unidad de acción necesaria para la eficacia de su gestión.

No es aceptable el planteamiento del recurso, al pretender que el límite de las competencias estatales y autonómicas se halla en diversos preceptos de la Ley 19/1985, sobre Aguas, lo que se contradice con el alcance de la ordenación que define la Ley estatal y con la eficacia material de su regulación, limitada al dominio público hidráulico y al ejercicio de las competencias estatales; sin que en ningún momento se arrogue la condición de norma básica, salvo la alusión de su art. 16.1, y eso en virtud del art. 149.1.18 C.E. Así pues, los arts. 5 d), 21 c), 74.1 y 109.2 de la Ley de Aguas, al asignar funciones a los organismos de cuenca acreditados al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en modo alguno puede estar delimitando, definiendo o midiendo el ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalidad.

Un tema bien distinto es que se haya encomendado a la Generalidad realizar diversas funciones, en mérito a la Disposición adicional cuarta de la Ley de Aguas y al Real Decreto de transferencias 2.646/1985. A pesar de la deficiente redacción de dicha disposición adicional, únicamente puede interpretarse en el sentido de que encomienda a las Comunidades Autónomas con cuencas intra e intercomunitarias las funciones que los organismos de cuenca ejercerían en la parte del territorio de esas Comunidades Autónomas comprendido en cuencas intercomunitarias; carecería de sentido entender que encomienda a la Generalidad funciones respecto a las aguas que discurren íntegramente por Cataluña, ya que la ostentaba en mérito al art. 9.13 y 16 E.A.

Los preceptos impugnados son, por consiguiente, constitucionales. El art. 74.1 de la Ley de Aguas no puede tener más destinatarios en Cataluña de los que resulten de la delimitación competencial: el art. 9.16 E.A.C. atribuye a la Generalidad competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos en la Comunidad de Cataluña, y el 9.13 respecto de aquellas obras hidráulicas que no tengan la calificación legal de interés general y no afecten a otra Comunidad, preceptos que han sido interpretados por el Real Decreto 2.646/1985. El interés general o la afectación son los criterios comúnmente aceptados para delimitar las competencias en materia de aguas, que no pueden en modo alguno deducirse del mero carácter colectivo de un aprovechamiento o de la organización jurídico pública de los comuneros, como ha pretendido el Estado, sino de una calificación legal, tal y como recoge la propia Ley de Aguas en su art. 44. No puede calificarse de interés general cualquier asunto de administración y control del

funcionamiento ordinario de una comunidad de usuarios en un aprovechamiento determinado. Por último, el último inciso del art. 35.2 debe ser mantenido al margen de este proceso, pues la parte actora no ha encontrado motivo alguno de inconstitucionalidad en él.

En relación con los apartados 1 y 2 del art. 38, mal puede vulnerar el art. 109.2 de la Ley de Aguas cuando sus objetos de regulación son bien distintos. De hecho, la función ejecutiva de policía de aguas asignado por la letra e) del apartado B.1 del Real Decreto 2.646/1985, comporta indudablemente todos los actos de aplicación de la norma legal o reglamentaria, sin que el sentido de esa encomienda pueda reducirse a funciones de mera tramitación o ejecución material. La revisión en vía de recurso reconocida en el art. 38.2 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña permite la actuación efectiva de la Generalidad, así como el control y supervisión por el organismo de cuenca.

No puede hablarse, por otra parte, de efectos extraterritoriales de la Ley 17/1987, ya que se refiere en todo caso a situaciones producidas en Cataluña y en relación a materias de competencia de la Generalidad. En realidad la Ley no introduce aquí ninguna regulación nueva, sino que sencillamente aplica las disposiciones que dimanar del Real Decreto de transferencias. Tampoco vulnera la reserva del art. 149.1.18 C.E., sino que constituye una norma de organización y procedimiento en mérito al art. 9.3 E.A.C.

Finalmente, la Generalidad debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar los convenios internacionales (art. 27.3 E.A.C.). Por lo que la Generalidad puede aplicar los arts. 35.2 y 38 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña en la parte de la cuenca internacional del río Garona comprendida en su territorio, en la medida en que los Tratados y Convenios correspondientes prevean el ejercicio de tales funciones ejecutivas.

6. Por providencia de 29 de febrero de 1988 la Sección Tercera acordó oír a las partes acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Por Auto de 7 de abril de 1988, el Pleno acordó levantar la suspensión de la vigencia de los arts. 35.2 y 38.1 y 2 de la Ley catalana 17/1987.

7. Por providencia de 15 de octubre de 1996, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 de octubre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso atañe a tres preceptos específicos de la Ley que regula la Administración Hidráulica de Cataluña, en cuanto asigna a ésta diversas potestades de ordenación y sanción sobre aprovechamientos que corresponden a cuencas hidrográficas que excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, en detrimento de las atribuciones de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas de competencia estatal.

La Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña adopta un sistema organizativo inspirado por los principios de unidad de actuación y de máxima utilidad social de las aguas, de su estructura en tres instituciones principales: La Dirección General de Obras Hidráulicas, la Junta de Aguas y la Junta de Saneamiento. Todas ellas forman la Administración Hidráulica de Cataluña, que ejerce competencia sobre cuencas intracomunitarias y, también, sobre partes del territorio que corresponden a cuencas supracomunitarias (art. 3.1 de la Ley catalana 17/1987, de 13 de julio, hoy refundida en el texto aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero).

La exposición de motivos de la Ley recurrida subraya que su regulación permite «la articulación en la prestación de los servicios hidráulicos de la Generalidad del

ejercicio de sus competencias exclusivas y de las funciones que, de acuerdo con la legislación vigente, le han sido encomendadas, siempre dentro del respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica que se proclama de forma expresa en la propia Ley». Esta idea es esencial, y en ella estriba el desacuerdo de las partes en este proceso constitucional.

2. En el recurso de inconstitucionalidad no se hace cuestión de las competencias que la Ley impugnada atribuye a la Administración Hidráulica de Cataluña sobre las cuencas comprendidas íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma [art. 3.1 a), enumeradas en su art. 5.1]. Las impugnaciones se refieren exclusivamente a determinadas atribuciones sobre la parte catalana de las cuencas de los ríos Segre y Garona (incluidas en la denominada Demarcación de Poniente) y sobre la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro y de la Senia (Demarcación de las Tierras del Ebro), según sus arts. 3.1 b) y 5.2.

El Abogado del Estado sostiene que en estas cuencas hidrográficas, cuyas aguas discurren por varias Comunidades Autónomas, la de Cataluña no puede ejercer las competencias que la Ley 17/1987 le atribuye en los preceptos impugnados. Su art. 35.2 dispone que la Junta de Aguas «cuidará del buen orden del aprovechamiento y ejercerá las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico» en relación con las comunidades de usuarios titulares de aprovechamientos de aguas que pertenecen a cuencas intercomunitarias. Su art. 38 asigna a la Generalidad de Cataluña la sanción de las infracciones leves y menos graves, en ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico en la parte catalana de cuencas supracomunitarias: A ella le corresponde imponer las multas pecuniarias y exigir las reparaciones establecidas en la Ley respecto a dichas infracciones (apartado 1 del art. 38 de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña). Mientras que el organismo de cuenca correspondiente, integrado en la Administración General del Estado, se limita a conocer del recurso de alzada que pueda interponerse contra las sanciones impuestas por la Generalidad (ap. 2 del mismo art. 38).

En el recurso de inconstitucionalidad se mantiene que, en estos extremos, la Ley excede las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y vulnera las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 C.E., especialmente en su núm. 22, y también en sus núms. 24, 18 y 3, tal y como se refleja en los antecedentes. Por el contrario, tanto el Parlamento como el Consejo Ejecutivo de Cataluña alegan que las competencias controvertidas se encuentran dentro del marco de sus competencias, a tenor de los arts. 9, apartados 16 y 13, y 27.3 E.A.C.. Las partes discrepan acerca de la interpretación que debe darse a esos preceptos del bloque de la constitucionalidad, así como a la incidencia que tienen la Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto) y el Reglamento que traspasó funciones y servicios a la Generalidad en materia de obras hidráulicas (Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre).

3. Las premisas de las que hay que partir para resolver las presentes impugnaciones son los preceptos constitucionales y estatutarios que distribuyen competencias entre los poderes públicos estatal y catalán. Preceptos éstos cuyo alcance resultó fijado por los criterios formulados por este Tribunal en la Sentencia que enjuició la Ley de Aguas (STC 227/1988), a partir de la cual es posible alcanzar conclusiones aplicables al presente caso.

La competencia asumida por la Generalidad en este campo se cifra en dos preceptos de su Estatuto de Autonomía. Según el primero, le corresponde competencia exclusiva sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña». Según el segundo, asume igual competencia sobre «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma» (arts. 9.16 y 9.13 E.A.C.). Ha de advertirse, sin embargo, respecto de este segundo de los títulos competenciales (art. 9.13 E.A.C.) aducidos por la Generalidad de Cataluña en defensa de su competencia, que no resulta relevante en este caso, dado el objeto y la finalidad de la Ley controvertida que no es otra que la regulación de la Administración Hidráulica de Cataluña mediante el establecimiento de un sistema organizativo que articula la prestación de los servicios hidráulicos de la Generalidad en el ejercicio de sus competencias. Por tanto, no juega aquí el «criterio del interés comunitario» sobre proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, no necesariamente coincidente con el «criterio territorial de la cuenca hidrográfica» (STC 227/1988, fundamento jurídico 15, *in fine*), para enjuiciar la conformidad al orden constitucional de la competencia ejercida en el presente caso.

La competencia autonómica, a su vez, debe ser entendida en el contexto de las que el apartado 1 del art. 149 C.E. reserva al Estado. En esta materia tiene singular importancia el primer inciso del núm. 22, que somete siempre a la competencia estatal exclusiva «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma».

Por último, sólo resta indicar que no procede abordar el análisis de los argumentos fundados en el Real Decreto que transfirió funciones y servicios en materia hidráulica a Cataluña (Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre). Como recuerdan las propias partes de este proceso, los Decretos de transferencias o traspasos no crean títulos competenciales, ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 3.º, 11/1986, fundamento jurídico 2.º, y 209/1990, fundamento jurídico 2.º). Por lo demás, las previsiones de este Real Decreto no hacen más que confirmar que, sobre las cuencas hidrográficas cuyas aguas discurren por varias Comunidades Autónomas, el Estado ostenta competencia exclusiva para legislar, ordenar y conceder los recursos y aprovechamientos hidráulicos.

4. Como indicamos en la STC 227/1988, fundamentos jurídicos 13 y 15, la misión de este Tribunal debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución y el Estatuto de Autonomía aplicable; no en señalar en abstracto cuál de las varias interpretaciones que pueden extraerse del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas resulta la más oportuna, adecuada o conveniente. En esta tarea ha de tener en cuenta también los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 C.E.).

Desde esta perspectiva, en dicha Sentencia quedó zanjada una de las cuestiones que han dividido a los

contendientes en este proceso. En efecto, allí declaramos la constitucionalidad de la opción seguida por la Ley de Aguas de 1985 de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como «territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» (arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas).

El criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no es contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22 C.E. y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía (y en concreto el art. 9.16 E.A.C.), pues se acomoda a la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, tal y como analizamos detenidamente en la STC 227/1988, fundamento jurídico 15. Llegando a la conclusión de que «el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios».

5. Por consiguiente, todas las alegaciones contrarias a esta afirmación deben ser rechazadas. Es indudable que al Estado corresponde la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de Cataluña. Por lo que la Ley que regula su Administración Hidráulica no puede contradecir lo dispuesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez.

Esto no significa, como afirman las partes personadas en defensa de la Ley recurrida, que la Ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, simplemente, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (art. 23 de la Ley de Aguas y Reales Decretos 931/1989 y 924/1989, ambos de 27 de julio, que rigen respectivamente las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar), respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, subrayado en la Sentencia sobre la legislación estatal de Aguas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)] como eco de otros muchos pronunciamientos en ese sentido (SSTC 64/1982, fundamento jurídico 8.º, 76/1983, fundamento jurídico 11; 104/1988, fundamento jurídico 5.º, y 13/1992, fundamento jurídico 7.º *in fine*). Las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son

factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º).

A partir de estos criterios podemos adentrarnos en el análisis de cada uno de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad.

6. Las comunidades de usuarios, ya adopten la denominación de comunidades de regantes u otra distinta, en función del destino principal dado a las aguas por los usuarios que las forman, son corporaciones de Derecho público cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los usuarios de aguas públicas (arts. 73 y ss. de la Ley de Aguas, STC 227/1988, fundamento jurídico 24).

En la Sentencia 227/1988 sobre la Ley de Aguas quedó claro que las normas estatales que regulan estas entidades son constitucionales, incluida la dualidad de adscripciones establecida por las disposiciones legales, que las hacen depender ora de las Administraciones autonómicas, ora de los organismos de cuenca estatales. Las comunidades de usuarios que toman sus aguas de cuencas intracomunitarias están adscritas a la Administración hidráulica de la correspondiente Comunidad Autónoma, de acuerdo con su Estatuto y la disposición adicional cuarta de la Ley de Aguas. Por el contrario, las comunidades de usuarios cuyas concesiones recaen sobre aguas de cuencas intercomunitarias están adscritas al organismo de cuenca competente y sometidas a la legislación del Estado, tal y como dispone el núm. 22 del art. 149.1 C.E. (STC 227/1988, fundamento jurídico 24).

Por ende, las Comunidades Autónomas ejercen funciones normativas, así como ejecutivas, sobre las comunidades de usuarios adscritas a su Administración Hidráulica, pero no sobre las corporaciones de cuencas de competencia estatal. Estas últimas dependen del organismo de cuenca en todos los aspectos de su creación y actuación, tal y como detallan los arts. 73 y siguientes de la Ley de Aguas, cuya constitucionalidad fue respaldada en la tantas veces mencionada STC 227/1988.

7. Ello implica que la competencia que el art. 35.2 de la Ley recurrida asigna a la Junta de Aguas de Cataluña, de cuidar del buen orden del aprovechamiento y ejercer las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico «en relación con las comunidades situadas en el resto del territorio de Cataluña», que son titulares de aprovechamientos pertenecientes a cuencas hidrográficas que excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, desborda las competencias propias de la Generalidad de Cataluña. Como indicamos en la STC 227/1988, en relación con la entidad entonces recurrente, «la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de un amplio margen de libertad de decisión para la configuración normativa de los organismos correspondientes que dependan de su propia Administración hidráulica» (STC 227/1988, fundamento jurídico 24.6); no, en cambio, para regular corporaciones de Derecho público que forman parte de la Administración estatal de las aguas, al gestionar concesiones de «aguas que [discurren] por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.22 C.E.).

Cabe añadir, además, que la Ley de Cataluña (art. 35.2) otorga a la Junta de Aguas cuando se trata de aprovechamientos hidráulicos situados en Cataluña pero pertenecientes a una cuenca supracomunitaria funciones ya atribuidas al organismo estatal por el art. 74.1 de la Ley de Aguas a fin de velar por el cumplimiento de los Estatutos y Ordenanzas de dichas corporaciones de

Derecho público y por el buen orden del aprovechamiento (STC 227/1988, fundamento jurídico 24).

La Administración Hidráulica de Cataluña puede ejercer funciones y potestades sobre las comunidades de usuarios que le están adscritas, por gestionar aguas de cuencas hidrográficas de competencia de la Generalidad. Pero las corporaciones de Derecho público que dependen de las Confederaciones Hidrográficas de ámbito supracomunitario quedan fuera de su círculo de competencia en materia de aguas. Por lo que el art. 35.2 de la Ley catalana 17/1987 es inconstitucional y nulo.

8. A idéntica conclusión se llega respecto de las potestades de sanción y resarcimiento que el art. 38 de la Ley recurrida, en sus dos primeros apartados, asigna a la Administración Hidráulica de Cataluña, dejando relegado al organismo de cuenca a conocer de los eventuales recursos de alzada que los interesados pudieran interponer contra las resoluciones adoptadas por la Generalidad.

Al margen de lo anómalo que resulta, dentro de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la configuración de un recurso administrativo que implica el sometimiento de la actuación de la Administración autonómica al control de legalidad por un organismo estatal, ha de señalarse que estas atribuciones, perfectamente lícitas cuando recaen sobre infracciones cometidas en las cuencas comprendidas íntegramente dentro del territorio de Cataluña [art. 3.1 a) de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña], dejan de serlo cuando recaen sobre conductas realizadas en cuencas hidrográficas cuyas aguas discurren más allá del territorio de la Comunidad Autónoma. Este criterio territorial es el establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña para repartir las competencias en esta materia de aguas, y a él deben atenerse los legisladores que la regulen (STC 227/1988, fundamentos jurídicos 15 y 18).

Las infracciones que puedan cometerse en cuencas hidrográficas supracomunitarias están sometidas a la legislación del Estado. Tal y como declaramos en la STC 227/1988, fundamento jurídico 29, las Comunidades Autónomas con competencia en materia de aguas pueden establecer su propia legislación sancionadora en relación con los aprovechamientos hidráulicos de su competencia, incluida la policía demanial o de aguas. Competencia que, en el caso de la Comunidad Autónoma demandada, existe «cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña» (art. 9.16 E.A.C.).

Por consiguiente, como los arts. 38.1 y 38.2 de la Ley recurrida otorgan competencias ejecutivas sobre aguas que forman parte de cuencas hidrográficas de competencia estatal, invaden la competencia exclusiva que el núm. 22 del art. 149.1 C.E. reserva al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, como ya se declaró en el fundamento jurídico 29 de la STC 227/1988.

9. Las conclusiones anteriores se refuerzan, por lo demás, atendiendo a otro orden de consideraciones. En la STC 227/1988 declaramos inconstitucional la letra c) del art. 16.1 de la Ley de Aguas, que creaba un Delegado del Gobierno en la Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas. La razón estribaba, precisamente, en que «la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las Comunidades Autónomas tienen para organizar libremente sus propias instituciones» [STC 227/1988, fundamento jurídico 21 c)].

En sentido inverso, es claro que los preceptos impugnados no se ajustan al orden constitucional de com-

petencias, en cuanto llevan a la Administración Hidráulica catalana a interferir la organización y atribuciones de las Confederaciones Hidrográficas establecidas por la Ley 29/1985 de Aguas. Lo cual es especialmente patente en lo relativo a la policía de las aguas, al transformar la potestad resolutoria de las Confederaciones sobre las infracciones leves y menos graves en la mera facultad de resolver recursos administrativos sobre las resoluciones adoptadas por la Administración autonómica.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 35, apartado 2, y 38, apartados 1 y 2, de la Ley 17/1987, de 13 julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

24338 *Pleno. Sentencia 162/1996, de 17 de octubre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 580/1989. Promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 24.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1989, del Síndico de Agravios.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruíz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 580/89, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el art. 24.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1989, de 26 de octubre, del Síndico de Agravios. Han comparecido las Cortes Valencianas representadas por su Presidente. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 29 de marzo de 1989, el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 24.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios.

El recurso se inicia con la transcripción literal del precepto legal impugnado, que es considerado como una suerte de adaptación del art. 24.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. No obstante, se señala que existe alguna variante en la redacción de ambos preceptos que puede repercutir en el ámbito de su interpretación y aplicación judicial. En efecto, en ambos preceptos se describen conductas de funcionarios públicos obstaculizadoras de la investigación llevada a cabo por aquellas instituciones de defensa de los derechos fundamentales, y que son calificadas como constitutivas del delito de desobediencia. Ahora bien, donde el precepto estatal dice «negativa o negligencia en el envío de los informes que éste (el Defensor del Pueblo) solicite», el precepto autonómico que se impugna dice así: «negativas o dilaciones injustificadas en el envío de los informes o datos que éste (el Síndico de Agravios) solicite».

Resulta así, que el art. 24.2 de la Ley 11/1988 pretende dar protección penal a la función investigadora del Síndico de Agravios calificando como delito de desobediencia ciertas conductas funcionariales. El precepto autonómico se propone lo mismo que el legislador estatal cuando dictó el art. 24.2 de la L.O. 3/1981, esto es, ampliar la figura del injusto penal que entonces describían los arts. 369 y 370 del Código Penal. Pero, además, el legislador valenciano se ha considerado autorizado para introducir una modificación en el precepto de la que se infiere una ampliación del tipo penal del delito de desobediencia, distinta de la que cabe deducir del art. 24.2 de la L.O. 3/1981, del Defensor del Pueblo.

A partir de este análisis, el Abogado del Estado considera que el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona contiene una norma materialmente penal que sólo al Estado corresponde establecer con arreglo al art. 149.1.6 C.E. Tesis que viene confirmada, en su opinión, por la STC 142/1988 (fundamento jurídico 7.º), a cuyo tenor invade la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal, aquel legislador autonómico que tipifica «de manera efectiva y concreta algún supuesto de responsabilidad penal». Ese es el caso del precepto que ahora se recurre.

Desde otra perspectiva, se sostiene en el recurso la vulneración mediata por la norma impugnada de los arts. 17.1 y 23.2 de la Constitución en relación con el art. 81 del propio texto constitucional y la doctrina de las SSTC 140/1986 (fundamento jurídico 5.º), 160/1986, 17/1989 y 122/1987 (fundamento jurídico 1.º). En efecto, el art. 370 del Código Penal impone una pena privativa de libertad junto con la de inhabilitación especial, mientras que el art. 369 impone una pena de inhabilitación especial que implica privación del cargo o empleo funcionarial y la incapacidad de obtener otros análogos (art. 36 del Código Penal), es decir, una limitación del derecho fundamental del art. 23.2 C.E. para la que valdría la argumentación jurídico-constitucional que la STC 140/1986 aplica al art. 17.1 C.E. en relación con el art. 81.

El art. 24.2 de la Ley 11/1988 amplía los tipos de los arts. 369 y 370 del Código Penal. Con tal proceder el legislador autonómico vulnera la garantía que la Ley Orgánica representa para los derechos fundamentales de los arts. 17.1 y 23.2 C.E.