

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.—Álvaro 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 Álvaro 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 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. 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». Ése 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 funcional 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.

En resumen, la Constitución prohibió al legislador autonómico contribuir a la creación de la Ley penal en sentido estricto. Legislador penal sólo pueden serlo las Cortes Generales (art. 146.1.6 C.E.); y cuando la norma penal priva de la libertad o del derecho a obtener un cargo o empleo público ha de revestir precisamente el carácter orgánico con arreglo al art. 81 C.E. El legislador autonómico ha interpuesto el art. 24.2 de la Ley 11/1988 entre los arts. 369 y 270 del Código Penal y el órgano judicial que los aplica, vulnerando, de este modo, la garantía de Ley Orgánica y el orden constitucional de competencias.

En razón de todo lo expuesto, se concluye interesando que se declare la inconstitucionalidad del precepto legal impugnado.

2. Por providencia de la Sección Cuarta, de 17 de abril de 1989, se acordó la admisión a trámite del recurso y, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda y demás documentos, al Congreso y al Senado, así como a las Cortes y a la Generalidad Valenciana, al objeto de que, en el plazo de quince días pudiesen personarse en este procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Igualmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito de 4 de mayo de 1989, el Presidente del Senado interesó que se tuviese por personada a esa Cámara en el procedimiento. Sin embargo, no formuló alegaciones según consta en la diligencia del Secretario de Justicia, de 6 de junio de 1989.

4. Las Cortes de la Comunidad Autónoma Valenciana se personaron en el procedimiento y formularon alegaciones mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 12 de mayo de 1989.

En él se señala que la Ley 11/1989, del Síndico de Agravios, supone el desarrollo legislativo del art. 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, y que es la primera Ley de esa naturaleza que se aprueba tras la publicación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares previstas en distintas Comunidades Autónomas. El art. 2 de esa Ley del Estado dispone que serán igualmente aplicables a los Comisionados parlamentarios autonómicos, dentro del respectivo ámbito de competencia, las garantías previstas en la L.O. 3/1981 para el Defensor del Pueblo, entre las que se encuentra lo dispuesto en su art. 24.

Como consecuencia de ello, la Ley de la Generalidad Valenciana 11/1989, del Síndico de Agravios, al regular en su capítulo VI «la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y las personas afectas a la Administración Pública» ha incluido también en su art. 24.2 la facultad que se concede por la Ley 36/1985, de adoptar medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora, precepto éste que no aparece en las demás Leyes autonómicas que regulan figuras afines, por haber sido aprobadas antes de la promulgación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

Resulta así, que la finalidad perseguida por la Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana no es otra que la de reproducir el precepto previsto en la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo, técnica ésta, que el propio Tribunal Constitucional, en su STC 40/1981 (fundamento jurídico 1.º) no considera inconstitucional, aunque reconozca los inconvenientes que resultan de reiterar en normas de rango inferior lo que se establece en otra superior.

Hecha esta precisión inicial, continúa esta representación con el análisis de las diferencias semánticas y de redacción aducidas por el Abogado del Estado.

En este sentido, se señala que la Ley 11/1989 no pretende crear un nuevo injusto penal, ya que dentro del delito de desobediencia la manifestación más clara de la «negligencia» en el caso que nos ocupa es la «dilación», concreción ésta que no va en perjuicio de los posibles afectados, dado que es expresión de un principio general del Derecho penal según el cual la interpretación de la norma penal siempre ha de ser en sentido restrictivo, pues la interpelación extensiva es contraria al principio general en favor del reo. Por esta razón se sustituyó en la redacción, de la Ley el término «negligencia» mucho más genérico y amplio por el de «dilación» que es mucho más específico. Así pues, no se crea un nuevo tipo penal sino que se concreta el ya existente.

En todo caso, la cuestión estriba en cómo se ha de interpretar la conducta del funcionario que incurra en el delito de desobediencia tal como aparece configurado en el Código Penal. Dicha conducta se basa, por una parte, en la existencia de una Sentencia, decisión u orden; y, por otra, de un específico deber para el funcionario de darles el debido cumplimiento. El Tribunal Supremo ha señalado de modo reiterado en su jurisprudencia que esa conducta del funcionario debe suponer una «resistencia pasiva contumaz», lo que es expresión de dilación. Por su parte, la doctrina penal ha subrayado la dificultad de compaginar la negligencia con un tipo —el de la desobediencia— que es de comisión dolosa y ha puesto de relieve que los arts. 369 y 370 del Código Penal están informados por la idea de la denominada «remonstratio», según la cual el subordinado jerárquico puede dejar en suspenso la ejecución de una orden, al tiempo que explica al que la impartió las dificultades que su cumplimiento conllevaría y que acaso no advirtió.

Conforme a lo expuesto, la Ley valenciana cumple con lo que la jurisprudencia y la doctrina penal entiende como propio del delito de desobediencia, pues, la «dilación injustificada» implica la suspensión injustificada en la ejecución de una orden dictada por un superior. Siendo ello así, no puede apreciarse vulneración de la garantía de Ley Orgánica que la Constitución establece para los derechos fundamentales, por lo que no son de aplicación las Sentencias del Tribunal Constitucional invocadas por el Abogado del Estado.

En conclusión, el art. 24.2 de la Ley 11/1989 ha respetado la competencia exclusiva del Estado en materia penal (art. 149.1.6 C.E.), circunscribiéndose a especificar la competencia que al Comisionado parlamentario de la Comunidad Autónoma Valenciana le reconoce el art. 2 de la Ley del Estado 36/1985. No crea, pues, ningún injusto penal nuevo, sino que concreta el delito de desobediencia en la línea interpretativa del Tribunal Supremo.

En virtud de cuanto antecede, solicita esta representación que se desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido contra el citado precepto legal.

5. Por providencia de 15 de octubre de 1996, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 17 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 24.2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Valenciana, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, otorga una protección penal específica a la función investigadora del Síndico de Agravios, calificando como delito de des-

obediencia ciertas conductas en relación con el envío de los informes o datos que hubiese solicitado.

Sostiene en su recurso el Abogado del Estado que, a través de ese precepto legal, el legislador autonómico amplió la figura del injusto tipificado en los entonces vigentes arts. 369 y 370 del Código Penal, reproduciéndola de modo similar a como lo hizo el legislador estatal mediante el art. 24.2 de la L.O. 3/1981, del Defensor del Pueblo, en cuya redacción, además introduce ciertas modificaciones. Mas, a diferencia del legislador estatal, la Comunidad Autónoma carece de competencia sobre la materia (art. 149.1.6 C.E.) y el precepto legal que se impugna desconoce la reserva constitucional de Ley Orgánica que es exigible a las normas penales que —como las que regulan el delito de desobediencia— inciden directamente sobre derechos fundamentales (arts. 81 C.E., en relación con los arts. 17.1 y 23.2 del propio Texto constitucional). Por tales motivos, interesa que se declare su inconstitucionalidad.

2. Después de delimitar la pretensión impugnatoria, resulta obligado que nos detengamos en la secuencia normativa que, a juicio del Letrado representante de la Comunidad Autónoma Valenciana, justifica la licitud constitucional del precepto objeto de recurso.

Así, la L.O. 3/1981, en lugar de indicar —si es que era necesario— que el Defensor del Pueblo sería considerado «autoridad superior» a los efectos del delito de desobediencia, optó por describir, en su art. 24.2, una determinada conducta (similar, aunque no del todo igual a la contemplada en el correspondiente tipo penal) y equipararla al delito de desobediencia, desde el punto de vista de su represión penal (art. 24.2 L.O. 3/1981).

Posteriormente, las propias Cortes Generales aprobaron la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. En el art. 2 de esta Ley se dispone que serán igualmente de aplicación a los titulares de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo las siguientes garantías: a) «Las preceptuadas en los artículos 16 (inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones), 19 (cooperación de los Poderes Públicos), 24 (medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora) y 26 (ejercicio de acciones de responsabilidad)».

De este modo y por remisión, el legislador estatal extendió la consideración de «autoridad superior» y las especificaciones del tipo contenidas en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo a los efectos del delito de desobediencia, a los titulares de las instituciones similares existentes en las Comunidades Autónomas.

Las Cortes Valencianas reprodujeron en la Ley 11/1988, del Síndico de Agravios, la especificación del tipo del delito de desobediencia contenido en el art. 24.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, introduciendo ciertas variaciones en su redacción que, según argumenta ahora su representación procesal, respondían a una mejor adecuación de la conducta punible con la concepción doctrinal y jurisprudencial del delito de desobediencia. Por esta razón, alega que el precepto ahora impugnado no crea un nuevo injusto penal sino que se limita a reproducir y matizar la previsión contenida en el art. 24.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Finalmente, la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, aprobatoria del Código Penal, en su disposición derogatoria 1 f) abroga el citado párrafo 2.º del art. 24 de la L.O. 3/1981 del Defensor del Pueblo, como consecuencia de haber incorporado su contenido en el art. 502.2 del nuevo Código Penal, comprendiendo ahora en la conducta tipificada como delito de desobediencia no sólo la que tenga lugar respecto de los actos del

Defensor del Pueblo, sino también de los procedentes de «órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas». Modificación legislativa que, sin embargo, no obsta a la procedencia de resolver la controversia competencial sustanciada en este recurso que, como referido a la situación normativa del momento en que se interpuso, exige una decisión en relación con la misma, la cual, por tanto, no priva a aquél de su objeto propio.

3. Centrados, pues, los términos de la cuestión, procede examinar el denunciado vicio de incompetencia del precepto impugnado, señalando en primer lugar que nos hallamos ante una Ley autonómica que reproduce un precepto de la Ley penal y, además, introduce al hacerlo alguna modificación en el tipo formulado por el Código y por la Ley 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (art. 24.2). Modificación que, se limite o no a constituir, como se alega, una interpretación, al agregar al mismo las especificaciones que agrega, viene en realidad a formular un tipo penal de la desobediencia cuando ésta tiene lugar respecto a los actos del Síndico de Agravios valenciano de modo distinto al previsto en general por el Código Penal y en particular respecto del Defensor del Pueblo por su Ley particular.

Cierto es que este Tribunal no es juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993, 164/1995) pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8.º), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4.º, apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4.º) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas».

4. En el supuesto que ahora nos ocupa, es indudable que el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, merece ser calificado por sus contenidos como «legislación penal» puesto que se trata de la configuración de un tipo (correspondiente al delito de desobediencia); ámbito material éste que el art. 149.1.6 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado y que, por tanto, está vedado al legislador autonómico.

Pero es que dicho precepto legal no se limita, como antes decimos, a una mera reproducción textual de lo dispuesto en el art. 24.2 de la Ley Orgánica del Defensor

del Pueblo, sino que, además, incorpora ciertas modificaciones de redacción que, con independencia de su relevancia material, son palmaria manifestación de la acción del legislador autonómico en un ámbito —el de la legislación penal— que le está constitucionalmente proscrito, lo cual viene incluso corroborado por los argumentos de la contestación a la demanda del Presidente de las Cortes Valencianas quien alega que la modificación introducida en el precepto no crea una mera norma sino que viene a constituir una interpretación de la misma. Y más aún si se advierte que tal modificación no para en ello, puesto que al sustituir en el precepto reproducido la frase «negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicitó» por la expresión «negativas o dilaciones injustificadas en el envío de los informes o datos...», configura de hecho un tipo penal diferente, puesto que difieren el alcance de la expresión «negligencia» y el de las «dilaciones injustificadas» por la que se la sustituye.

De ahí que haya de estimarse que el art. 24.2 de la Ley 11/1988 de la Comunidad Autónoma Valenciana invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal y por ello ha de declararse su inconstitucionalidad. Lo cual hace innecesario el examen de los restantes argumentos aducidos por el Abogado del Estado en su escrito de interposición del recurso.

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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. 24.2 de la Ley del Síndico de Agravios, 11/1988, de 26 de diciembre, de la Comunidad Valenciana y, en su consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el mencionado precepto legal.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Fernando García-Mon y González-Reguera, Vicente Gimeno Sendra, 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 y Pablo García Manzano.—Firmados y Rubricados.