

13056 *Pleno. Sentencia 166/2000, de 15 de junio de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 1.997/93. Promovido por el Presidente del Gobierno respecto de determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Competencias sobre aguas, pesca fluvial y protección del medio ambiente. Nulidad de varios preceptos, e interpretación de otro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.997/93 promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Han intervenido los Letrados al efecto designados por el Parlamento y por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 18 de junio de 1993, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 40; 41, apartados a), b), c), d), e) y g); 43.3; 44; 45; 46; 47; y 48; y, por conexión, los arts. 112.10, 11 y 12; 113.6 y 7; y 120.3 y 18, de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats.

El recurso, en el que se hace expresa invocación del art. 161.2 C.E., fundamenta sus pretensiones impugnatorias en las siguientes alegaciones:

a) Los preceptos cuya inconstitucionalidad se denuncia pertenecen a la Sección Cuarta del Título Segundo de la Ley Foral 2/1993 y contienen, en términos generales, una serie de medidas orientadas a la conservación de la fauna piscícola y sus hábitats, que exceden el ámbito estrictamente pesquero con invasión de las competencias exclusivas del Estado en materia hidráulica. La primera de ellas es la recogida en el art. 149.1.22 C.E. sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». En segundo lugar, es necesario advertir que, con arreglo a la doctrina de la STC 227/1988 existen determinadas facultades que, por estar vinculadas al demanio público hidráulico, han de atribuirse también al Estado. Y, en tercer y último lugar, ha de tenerse presente que, si bien la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente ex art. 57.c) LORAFNA, dicha com-

petencia no le habilita para legislar en materia hidrológica con interferencia en las competencias estatales.

b) La Ley de Aguas de 1985 y la doctrina constitucional elaborada con ocasión de la impugnación de la misma por la STC 227/1988, ponen de relieve la singular importancia del tratamiento homogéneo y ordenado del que ha de ser objeto el recurso hidráulico, en tanto que recurso natural escaso, susceptible de diversos aprovechamientos. Consecuencia de esa racionalidad y mejora en los usos y aprovechamientos del recurso son dos principios, sin duda principales, para delimitar las competencias sobre el agua: el principio de unidad de gestión (STC 227/1988, FJ 15) y el de tratamiento homogéneo del agua. A su lado es necesario situar otro de no menor importancia: el de preferencia o jerarquía de usos que pone de manifiesto la necesaria interrelación existente entre todos ellos. Normalmente este último principio se plasma en una escala sobre los usos preferentes del agua que, en la actualidad, figura en el art. 58 de la Ley de Aguas. Esta escala será, a tenor del citado precepto, la que se establezca en el correspondiente Plan Hidrológico y, en su defecto: 1.º Abastecimiento de población; 2.º Regadíos y usos agrarios; 3.º Usos industriales para la producción de energía eléctrica; 4.º Otros usos industriales; 5.º Acuicultura; 6.º Usos recreativos; 7.º Navegación y transporte acuático; y 8.º Otros usos (art. 58.3 de la Ley de Aguas).

Igualmente ha de tenerse presente que, si bien la Ley de Aguas reconoce expresamente la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente (art. 13.3 de la Ley de Aguas), este confluencia de títulos competenciales debe resolverse en favor de la competencia del Estado, pues, las autoridades autonómicas no pueden tomar decisiones que condicionen o interfieran las decisiones estatales sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de su competencia. En este sentido, la línea a seguir es la trazada por las SSTC 227/1988 (FJ 23) y 56/1991, 147/1991 y 44/1992, particularmente esta última, en la que se declara en relación con el título competencial «pesca marítima» todo lo relativo a la actividad extractiva y de captura, por lo que, cumple añadir, las demás materias conexas que inciden sobre aquélla no pueden alterar el significado y contenido de dicho título competencial. Sin embargo, la Ley Foral que ahora parcialmente se impugna sobrepasa los apuntados límites de delimitación competencial alterando los indicados principios de jerarquía de usos y unidad de gestión de la cuenca, con invasión de la competencia estatal en materia de aguas.

c) Se continúa alegando en el recurso que una cosa es la regulación de la fauna piscícola y de la pesca fluvial y otra muy distinta utilizar esos títulos competenciales para regular el dominio público hidráulico. Las aguas constituyen un recurso natural al servicio del interés general, por lo que sus usos no pueden sacrificarse en aras de un aprovechamiento concreto como lo es, en este caso, la pesca. La gestión homogénea de las aguas pertenecientes a una cuenca supracomunitaria exige que aquellas disposiciones relativas a la actividad pesquera que puedan incidir directamente en el uso del recurso se ajusten a la legislación estatal y, en su caso, al planeamiento hidrográfico de la cuenca. Es, por lo tanto, a los Organismos de cuenca a quienes corresponde determinar, dentro de lo dispuesto en la Ley de Aguas y sus normas de desarrollo reglamentario, el orden de preferencia en los usos del agua, atendiendo en el momento del planeamiento a las competencias autonómicas sobre medio ambiente y pesca fluvial. Sin embargo, la Ley impugnada parte de un presupuesto inverso, con merma de las competencias estatales sobre

la materia. Así se aprecia en relación con los siguientes preceptos:

1) El art. 40 de la Ley que obliga a la construcción de escalas o pasos en presas y diques, a expensas de los concesionarios, ya que es competencia de los Organismos de cuenca realizar los pertinentes proyectos y obras de construcción en el dominio público hidráulico (art. 21 de la Ley de Aguas).

2) El art. 41, apartados a), b), c), e) y g), en los que se somete a autorización administrativa de la Comunidad Foral la eliminación y modificación de la vegetación de la zona de protección, y levantar y sacar piedras, gravas y arenas; y, sobre todo, desviar el curso natural de los cursos fluviales, y modificación de lagunas, embalses, zonas húmedas y sus zonas de protección, y para la construcción de presas y diques en las aguas, encauzarlas y dragarlas, modificar y ocupar cauces. Todas estas actividades interfieren en la competencia de los Organismos de cuenca sobre cauces, riberas y márgenes (art. 6 de la Ley de Aguas). Además, el precepto impugnado reproduce el art. 88 de la Ley de Aguas sin competencia alguna para ello.

3) El apartado d) del art. 41 exige obligatoriamente autorización de la Comunidad Foral para reducir el caudal de las aguas o agotar los canales de derivación y captación. Sin embargo, esas facultades corresponden a la Comisión de Desembalses (art. 31 de la Ley de Aguas) y, por ende, a la competencia del Estado. Se produce, en este caso, un notorio quebranto del esquema competencial, pues, con la finalidad de adoptar medidas protectoras del recurso pesquero se interfiere directa y frontalmente en el dominio público hidráulico y en el ejercicio de competencias estatales.

4) Los artículos 43.3 y 44 que imponen a las centrales hidroeléctricas la obligación de mantener un caudal mínimo. Dicha obligación ha de reputarse inconstitucional, pues corresponde al Organismo de cuenca fijar el régimen de caudales de los acuíferos, así como los cánones de explotación, aprovechamiento y consumo correspondientes a cada concesión.

5) El art. 45 de la Ley impone a los concesionarios la obligación de instalar ciertas rejillas para la protección de la fauna ictícola, disponiendo de este modo nuevas condiciones no previstas en los títulos concesionales que autorizan los aprovechamientos de agua.

6) El art. 46 es inconstitucional por los mismos motivos que el art. 45, en cuanto a pasos y escalas, y que el art. 41.d) en lo relativo a las variaciones de caudal.

7) El art. 47 y el art. 48 también atribuyen a la Comunidad Foral de Navarra competencias que corresponden al Organismo de cuenca, vulnerando lo dispuesto en el art. 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y el art. 21 de la Ley de Aguas. Finalmente, por conexión o consecuencia se interesa la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 112, en sus apartados 10.11 y 12; del art. 113.6 y 7; y del art. 120.2 y 18.

2. Por providencia de la Sección Primera, de 29 de junio de 1993, se acordó admitir a trámite el recurso; dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que, en el plazo común de quince días, pudiesen personarse y formular alegaciones; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E. lo que produce la suspensión de vigencia de los preceptos impugnados; y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Foral de Navarra.

3. Mediante escrito de 8 de julio de 1993, el Congreso de los Diputados comunicó su decisión de no per-

sonarse en el procedimiento, mientras que el día quince del mismo mes y año se registró un escrito del Senado interesando que se le tuviese por personado y por ofrecida su colaboración con arreglo a lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC.

4. El día 21 de julio de 1993 presentó su escrito de alegaciones el Letrado representante del Parlamento de Navarra. Tras llamar la atención sobre el hecho de que preceptos contenidos en una ley de clara vocación medioambiental únicamente sean recurridos por invadir pretendidamente competencias estatales en materia de aguas, subraya como pauta para el deslinde de competencias la establecida en la STC 227/1988, en cuyo fundamento jurídico 13 se declaró que «entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquéllas que razonablemente permiten cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél va inseparablemente vinculado».

Según alega el Letrado, el recurrente, pese a reconocer que estamos en presencia de un supuesto de entrecruzamiento de título competenciales (pesca fluvial, medio ambiente, aguas), resuelve la colisión de títulos competenciales arguyendo el carácter omnicomprensivo del recurso hidráulico y sus principios informadores (unidad de gestión y jerarquía de usos), concediendo de este modo a la competencia del Estado sobre la administración hidráulica una vis expansiva de la que notoriamente carece y que ya ha sido desautorizada en otros contextos similares por la doctrina constitucional (vid., en este sentido, la STC 76/1983). Precisamente por ello la pauta hermenéutica a seguir no puede ser la sostenida en el recurso sino otra cuyo punto de partida consista en la interpretación armónica de las competencias en conflicto dentro de un marco de lealtad constitucional (STC 209/1990). Así la doctrina constitucional ha mantenido este criterio en las SSTC 103/1989 y 149/1991, que permiten la concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico en materia de concesiones y autorizaciones en el dominio público.

A partir de estas premisas es claro que los preceptos impugnados no implican invasión alguna de competencias estatales. Así, la autorización para construir pasos y escalas en presas y diques contenida en el art. 40 de la Ley no es más que una actualización de lo dispuesto en la preconstitucional Ley de Pesca de 1942 que se integra perfectamente en la competencia exclusiva que en materia de pesca ostenta la Comunidad Foral de Navarra. Otro tanto puede decirse en relación con los diversos apartados del art. 41 de la Ley, objeto de impugnación, en los que se requieren ciertas autorizaciones autonómicas para efectuar labores de limpieza y modificación de las márgenes y riberas. Es claro que estamos en presencia de una competencia concurrente cuya justificación constitucional se encuentra en la competencia de la Comunidad Foral para dictar normas adicionales en materia medioambiental, por lo que una interpretación sistemática de los títulos competenciales controvertidos permite cohonestar las competencias estatales y las autonómicas sin distorsión o invasión de facultades ajenas. Tampoco la autorización contenida en el art. 44 debe considerarse inconstitucional. Al respecto cumple señalar que en la propia Exposición de Motivos de la Ley (cuya importancia interpretativa ha sido subrayada por la STC 89/1989) se advierte que la regulación de la pesca se acomete con respeto a la legislación de aguas, con cuyas previsiones busca la debida coordinación normativa y administrativa.

Por su parte, la impugnación de los arts. 45 y 46 de la Ley sigue la misma línea que la llevada a cabo en relación con el art. 40 de la Ley. En el caso del art. 45

el legislador autonómico se ha limitado a seguir el criterio establecido en el art. 9 de la vieja Ley de Pesca, integrándose, con toda naturalidad, la facultad allí prevista en la competencia sobre pesca y medio ambiente. En el mismo sentido, ha de rechazarse la tacha de inconstitucionalidad relativa al art. 47 de la Ley. Este precepto, relativo a la restauración y «revegetación» de las márgenes, puede incidir sobre la competencia estatal, pero esa incidencia no supone interferencia alguna, máxime cuando el precepto encaja sin dificultad en el concepto de norma adicional de protección de medio ambiente. A similar conclusión ha de llegarse en relación con los arts. 47 y 48 de la Ley Foral que nos ocupa, cuyos contenidos se orientan inequívocamente a la protección del medioambiente fluvial. Repárese, además, que la intervención prevista en el art. 48 de la Ley es selectiva y está prevista sólo para las Áreas de Protección de la Fauna silvestre y en los tramos de río declarados de interés ecológico.

En lógica coherencia con todo lo anterior tampoco cabe apreciar reparo alguno de inconstitucionalidad en relación con los otros preceptos impugnados por conexión o consecuencia.

5. El día 20 de julio de 1993 presentó su alegato el Letrado representante del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. Antes de analizar las concretas impugnaciones formuladas, se considera pertinente señalar el contexto en el que se inserta la Ley Foral 2/1993 y por tanto los títulos competenciales a los que obedece. En este sentido, la sola lectura de su Exposición de Motivos evidencia que reviste una finalidad medioambiental, conteniendo medidas específicas orientadas a la protección de la fauna acuícola y sus hábitats. Pero además, es de advertir que la Ley Foral impugnada deja explícitamente a salvo las competencias estatales en materia de aguas. La Comunidad Foral no ha regulado el régimen de las aguas y su administración, sino tan solo la fauna y vegetación que las habita, tratando de buscar un punto de equilibrio entre uno y otros títulos competenciales, en aras a la realización de una «política» de protección medioambiental y del recurso pesquero (vid. STC 149/1991). Por esta razón, durante la tramitación del Anteproyecto de la Ley ahora impugnada, se solicitaron informes de la Dirección General de Política Ambiental del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como de la Confederación Hidrográfica del Ebro, parte de cuyas alegaciones se incorporaron a la Ley que es, en buena medida, producto de esa colaboración institucional.

Entrando ya en los contenidos directos del recurso, es claro que éste parte del carácter prevalente, omnicompreensivo y expansivo de la competencia estatal sobre el agua, vaciando de todo contenido las competencias autonómicas concurrentes. Así el escrito de demanda pretende restringir todo el ejercicio competencial de la Comunidad Foral de Navarra que incida o afecte al agua a la planificación hidrológica, instrumento que, sin embargo, no puede ser utilizado para mermar o, incluso, vaciar de contenido a las competencias autonómicas. No obstante, como ha señalado la doctrina constitucional (SSTC 227/1988 y 149/1991), en materia de competencias concurrentes no cabe un planteamiento de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de títulos llamados a coexistir (STC 103/1989). En definitiva, es perfectamente lícita la concurrencia de dos tipos de intervenciones administrativas, estatal y autonómica, sobre un mismo espacio físico con una distinta finalidad y objeto jurídico. Así pues el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva sobre aguas terrestres no puede originar un vacío de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente y pesca fluvial y lacustre.

De cuanto antecede se infiere la plena constitucionalidad de los preceptos legales recurridos, por cuanto todos ellos tienden a la protección del medio ambiente y de la pesca fluvial sin alterar la ordenación básica de las aguas. Desde esta perspectiva no pueden por menos que sorprender algunas de las afirmaciones contenidas en el escrito de demanda. En efecto, en relación con el art. 40 de la Ley cabe afirmar, siguiendo el informe en su día emitido por la Confederación Hidrográfica del Ebro, que se trata de facultades para la protección del recurso pesquero ya previstas en la Ley de 1942, en la que expresamente se insertaban esas obligaciones como parte de los títulos concesionales (art. 3). De modo análogo, tampoco el art. 41 de la Ley interfiere en absoluto en el dominio público hidráulico, conteniendo, en puridad, normas adicionales de protección del recurso pesquero. Además, el propio precepto garantiza el respeto a las competencias estatales cuando señala que las facultades previstas en el mismo lo son «sin perjuicio de las competencias de los organismos de cuencas hidrográficas». Abundando en esta dirección los arts. 43.3 y 44 contienen una serie de medidas perfectamente constitucionales como lo demuestra el hecho de que, en su día, la Confederación Hidrográfica del Ebro nada objetase en relación con ellos y lo mismo cabe decir en relación con los restantes preceptos impugnados en los que se disponen una serie de normas adicionales de protección del medio ambiente o se incorporan al ordenamiento autonómico facultades anteriormente previstas en la legislación de pesca del Estado. Siendo ello así, ningún reparo de constitucionalidad, desde la óptica de la debida distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, cabe hacer la Ley impugnada.

6. Por providencia de 7 de octubre de 1993 la Sección Primera acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 C.E. desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusiesen lo que estimasen conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión. Por Auto de 10 de noviembre de 1993 se acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados.

7. Por providencia de 13 de junio de 2000 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 de junio de 2000.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno impugna diversos preceptos de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, todos ellos relacionados con la práctica de la pesca fluvial, la salvaguarda medioambiental de los recursos ictícolas y los ecosistemas en los que se desarrollan. Se percibe, así, un claro paralelismo, sin llegar a la identidad, entre el presente recurso de inconstitucionalidad y los promovidos en su día contra las Leyes 1/1992, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha y 6/1992, de Protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca fluvial de Castilla y León, respectivamente, resueltos por las SSTC 15/1998, de 22 de enero, y 110/1998, de 21 de mayo.

Como en aquellos recursos, también ahora se acciona contra determinados preceptos de una ley autonómica, por entenderse que invaden la competencia exclusiva del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 C.E.), mientras que la Comunidad Foral autora de la Ley impugnada sostiene

que tales preceptos encuentran pleno acomodo constitucional en sus competencias sobre la pesca fluvial [art. 50.1.b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)] y el medio ambiente [art. 57.c) LORAFNA] y, en particular, en lo concerniente a su competencia legislativa para dictar normas adicionales de protección medioambiental [arts. 149.1. 23 C.E. y 57.c) LORAFNA].

2. Antes de entrar en el fondo del asunto, es necesario advertir que la Ley objeto del presente proceso de inconstitucionalidad ha sido parcialmente modificada por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio. Esta circunstancia, sin embargo, no afecta a la controversia originariamente suscitada por las partes pues, en relación con los concretos preceptos impugnados, la referida Ley 8/1994 no introdujo, en puridad, ninguna modificación en los contenidos de los preceptos preexistentes -antes bien, añadió nuevos párrafos- salvo la que se realizó en relación con el párrafo segundo del art. 45 al que se da una nueva redacción, aunque la misma en nada afecte, desde una perspectiva constitucional, a las cuestiones debatidas. A igual conclusión debemos llegar en relación con las modificaciones introducidas por la Ley Foral 5/1998, de 27 de abril, cuyos contenidos son ajenos a los aspectos discutidos en el presente proceso.

3. Abordando ya el examen del problema constitucional planteado por las partes, de claro carácter competencial, es pertinente recordar, por su proyección al presente asunto, las principales pautas de enjuiciamiento establecidas en las anteriormente citadas SSTC 15/1998 y 110/1998, y en las que se sintetiza la doctrina constitucional sobre esta materia.

En efecto, de modo análogo a lo que sucedía en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por aquellas Sentencias constitucionales, también ahora la denuncia de invasión de competencias estatales se habría producido por el hecho de haber acometido el legislador autonómico la utilización de títulos competenciales propios (pesca fluvial y medio ambiente) que, sin embargo, concurren sobre un mismo espacio físico con un título competencial constitucionalmente atribuido al Estado, cual es el constituido por la «legislación, regulación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1 22 C.E.), por lo que, en primer lugar, ha de tenerse presente que, con arreglo a nuestra jurisprudencia, «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de cooperación que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas» (STC 113/1983, de 6 de diciembre, FJ 1; en idéntico sentido, SSTC 149/1991, de 4 de julio, 36/1994, de 10 de febrero, 15/1998, de 22 de enero, y 110/1998, de 21 de mayo, entre otras).

En segundo lugar, también es preciso recordar que «la delimitación del título competencial "pesca fluvial" no puede ignorar, en absoluto, la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y en el medio en el que habita», por lo que, si bien «en esencia, el concepto pesca hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales en sí misma considerada, ésta comprende también, dado que es presupuesto inherente a esa actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros» (SSTC 15/1998, FJ 4, y 110/1998, FJ 2).

Y, por último, no puede desconocerse que la Comunidad Foral de Navarra, cuenta con un específico título

competencial para el desarrollo legislativo en materia de medio ambiente [art. 57.c) LORAFNA].

4. Precisados los títulos competenciales en conflicto y subrayados los criterios básicos que han informado nuestra jurisprudencia sobre la materia, podemos adentrarnos ya en el análisis de los concretos preceptos legales cuestionados.

Se impugna, primeramente, el artículo 40 de la Ley en el que se impone a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos la construcción, a su costa y con arreglo a las condiciones técnicas fijadas por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Comunidad Foral, de escalas o pasos en las presas y diques que se opondan a la circulación de los peces. Considera el recurrente que la obligación impuesta en el citado precepto implica una interferencia en el régimen concesional previamente establecido entre el titular del aprovechamiento y el Estado al que corresponde el demanio público hidráulico, disponiendo sobre el concesionario un nuevo gravamen con perturbación de la competencia estatal sobre los aprovechamientos hidráulicos en cuencas que extralimiten el territorio de una Comunidad Autónoma (149.1.22 C.E.).

En la STC 243/1993, de 15 de julio (FJ 4), se declaró que «es razonable pensar que los previsibles costes, perjuicios o limitaciones que al titular de un aprovechamiento de agua y a sus intereses privados se deriven del interés general en el mantenimiento de las especies, deban ser conocidos y convenientemente evaluados en el momento del previo otorgamiento de la concesión». En sintonía con esta afirmación, tanto en la STC 15/1998 (FJ 7) como en la STC 110/1998 (FJ 5) se estimó constitucionalmente lícito el establecimiento de esa obligación siempre que se dispusiese normativamente con carácter previo al acto del otorgamiento de los oportunos títulos concesionales, pues, de no ser así, se perturbaría el régimen concesional anteriormente existente con «desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo, (y) cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita coexistir las facultades de intervención que respectivamente corresponde a cada Administración (la hidráulica y la fluvial) sobre la materia» (STC 15/1998, FJ 7). Y en la STC 110/1998 se insistió en que «a los efectos de la correcta delimitación de los títulos competenciales en conflicto, era necesario diferenciar entre las obligaciones impuestas a los concesionarios por la Ley autonómica y referidas a las instalaciones ya existentes y previamente sujetas al pertinente título concesional, de aquellas otras que se establezcan unilateralmente y al margen de la competencia del Estado sobre el dominio público hidráulico» (FJ 5).

El enjuiciamiento del art. 40 de la Ley Foral 2/1993 ha de tener en cuenta que, por un lado, es evidente que no se establece una distinción entre las concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley y las que se otorgan bajo su vigencia; pero, por otro lado, el párrafo 3 del art. 40 menciona un plazo para cumplir las obligaciones que se señale a los concesionarios. Conforme a nuestra indicada jurisprudencia no puede el legislador autonómico, unilateralmente y sin contemplar fórmula alguna de colaboración, imponer nuevas obligaciones vinculadas directamente al título concesional pero inexistentes al tiempo de otorgarse aquél, con perturbación del ejercicio de la competencia estatal sobre la materia.

La constitucionalidad, en suma, sólo debemos apreciarla cuando no se trate de concesiones «ya existentes y previamente sujetas al pertinente título», para decirlo con palabras de nuestra STC 110/1998.

5. A otra conclusión conduce, empero, la traslación de la doctrina contenida en las SSTC 15 y 110 de 1998, en relación con la denunciada inconstitucionalidad de

los apartados a), b), c), e) y g) del artículo 41 de la Ley Foral que ahora nos ocupa. Resumidamente, los citados preceptos legales exigen la preceptiva autorización administrativa del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Comunidad Foral para eliminar o modificar la vegetación de las zonas de protección de los cursos fluviales, lagunas, embalses y zonas húmedas; levantar y sacar fuera de los cauces las piedras, gravas y arenas del fondo; desviar o modificar el curso natural de las aguas fluviales; construir presas y diques; y, finalmente, para el encauzamiento, dragado, modificación y ocupación de cauces.

La anterior regulación legal es propia de la competencia de la Comunidad Foral sobre medio ambiente, máxime cuando, según el tenor literal del precepto, la referida autorización administrativa se exige «sin perjuicio de las competencias de los organismos de las cuencas hidrográficas». Advertencia que se reitera, con carácter general, en la Disposición adicional tercera de la Ley impugnada, estableciendo que las autorizaciones a que se refiere la misma se otorgarán, en su caso, «sin perjuicio de las que correspondan a otros organismos o Administraciones en el ejercicio de sus propias competencias».

Estamos, pues, ante una medida complementaria, orientada a la protección de los ecosistemas fluviales, que, además, no comporta una invasión de las facultades de policía demanial que corresponden a los organismos de cuenca. Como se declaró en la STC 15/1998 (FJ 10) «a pesar de la sucinta referencia del Abogado del Estado a lo dispuesto en los arts. 4 a 11 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, no se advierte, *prima facie*, que la exigencia de aquella autorización autonómica pueda perturbar gravemente el ejercicio de las competencias estatales sobre las franjas laterales de los cauces, puesto que con las zonas de servidumbre y de policía se pretende básicamente garantizar los accesos y el trazado de los cauces. En todo caso, y desde una óptica más amplia, las normas de policía demanial previstas, con carácter general, en el Capítulo Primero del Título V de la Ley de Aguas son prescripciones de principio —que encuentran fácil encaje en la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 C.E.)—, dictadas “con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de las Competencias de las Comunidades Autónomas para desarrollar o completar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias administrativas sobre el dominio público hidráulico” (STC 227/1988, FJ 25)».

6. En el recurso de inconstitucionalidad se impugna de modo independiente e individualizado el apartado d) del artículo 41 de la Ley Foral. En virtud de este precepto se exige una autorización de la Administración autonómica para «reducir el caudal de las aguas y proceder al agotamiento de los caudales y obras de derivación o captación». En criterio del Abogado del Estado esta previsión legal interfiere gravemente en las competencias de los organismos de cuenca y, en particular, en las de la denominada Comisión de Desembalse a la que corresponde proponer el llenado y el vaciado de los embalses y acuíferos (art. 31 de la Ley de Aguas).

Con arreglo a nuestra doctrina, la exigencia de tal autorización autonómica ha de declararse contraria, en principio, al orden constitucional de competencias. En efecto, en la STC 15/1998, al enjuiciar un precepto de similar contenido normativo, se declaró que: «No se trata aquí de desconocer la competencia de la Comunidad Autónoma para informar y ser informada de cualquier disminución drástica de caudales que puede poner en peligro los recursos pesqueros existentes en la cuenca, o para prohibir una reducción arbitraria de aquéllos cuan-

do se perjudique gravemente a la riqueza piscícola». Se afirmó en esa STC 15/1998 que «lo que conduce a la declaración de inconstitucionalidad es el modo en que la Ley autonómica pretende desarrollar el ejercicio de esa competencia, pues se exige una autorización independiente de la Comunidad Autónoma sin articulación alguna con las competencias del organismo de cuenca sobre las reducciones de caudales, lo que conduce a un inevitable desconocimiento de las competencias concurrentes ajenas» (FJ 8; en idéntico sentido, STC 110/1998, FJ 4, *in fine*).

Sin embargo, hay que tener en cuenta el encabezamiento del art. 41: «Sin perjuicio de las competencias de los organismos de las cuencas hidrográficas, y con el fin de establecer las necesarias medidas correctoras de la protección del medio ambiente y de la fauna...» En este caso concreto, pues, y recordando lo establecido en la Disposición adicional tercera (antes transcrita), puede entenderse que no es «una autorización independiente» de la Comunidad Autónoma, sino que se integra, en forma de cooperación, con las decisiones de los organismos de cuenca.

7. Solicita el recurrente la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 43.3 y 44 de la Ley, que imponen a las centrales hidroeléctricas la obligación de mantener un caudal mínimo, exigiéndose, en todo caso, autorización de la Administración autonómica para «cualquier tipo de maniobra o actividad ... que origine variaciones del caudal o del nivel del agua que, a su vez, conlleven alteración del medio en el que vive la fauna». Idéntica declaración de inconstitucionalidad se interesa en relación con los arts. 45 y 46 del mismo texto legal. En el primero de ellos se obliga a los concesionarios a colocar mallas o rejillas que impidan el paso de la población ictícola a las acequias o canales de derivación, mientras que en el segundo se impide a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos variar el caudal en los pasos o derivaciones sin haber obtenido la pertinente autorización de la Administración autonómica. Se alega que las previsiones contenidas en dichos preceptos interfieren en el régimen de concesiones cuyo otorgamiento y fijación de condiciones de ejercicio corresponde a los organismos de cuenca en tanto que titulares del dominio público hidráulico en las cuencas supracomunitarias.

La cuestión así planteada, ya ha sido resuelta por la STC 15/1998 en la que expresamente se declaró que la determinación del régimen de caudales es una facultad que materialmente ha de ser considerada como de «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos» y, por tanto, en supuestos de cuencas supracomunitarias, perteneciente a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.22 C.E.) por lo que, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Aguas, únicamente a través del Organismo de cuenca pueden establecerse los caudales mínimos que los concesionarios de los aprovechamientos hidráulicos habrán de respetar (FJ 6).

No obstante, la previsión contenida en el art. 43.3 sobre el mantenimiento de un caudal mínimo no puede analizarse —como pretende el Abogado del Estado— al margen de lo dispuesto en el párrafo primero y segundo de ese mismo artículo, en los que se señala, respectivamente, que ese caudal mínimo se fijará «de acuerdo con las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca», y que «serán informados a la correspondiente Confederación Hidrográfica para el trámite concesional», debiendo atribuirse, desde esta perspectiva, un alcance puramente temporal y subsidiario, a lo dispuesto en la Disposición transitoria décima de la Ley, en la que se remite, para evitar improcedentes vacíos normativos, a lo dispuesto en la Orden Foral 400/1991, de 23 de mayo.

Resulta así, que la exigencia de un caudal mínimo no se impone por el legislador autonómico ni unilate-

ralmente, sino dentro del planeamiento hidrográfico de la cuenca, ni con posterioridad y, por lo tanto, con alteración de lo dispuesto en los títulos concesionales otorgados por la Administración hidráulica. Antes bien, se trata de una determinación que, por integrarse en el planeamiento general de la cuenca y en el propio título concesional, debe ser calificada como una norma adicional de protección del medio ambiente o, si se prefiere, como «una obligación adicional que el propio Organismo de cuenca ha de tener presente a la hora de otorgar la oportuna concesión, facilitando, de este modo, la interacción armónica de las competencias hidráulicas y pesqueras, en línea con lo declarado por este Tribunal en la STC 243/1993» (STC 15/1998, FJ 5). En consecuencia, no procede declarar la interesada inconstitucionalidad del art. 43.3 y del art. 45 de la Ley Foral 2/1993, puesto que, en línea con lo anterior, también ha de considerarse como una medida complementaria de protección la obligación, prevista en el segundo de los citados preceptos legales, y consistente en exigir a los concesionarios la colocación y el mantenimiento de rejillas en la entrada de toda obra de toma de agua, acequia o canal de derivación, pues «se trata de una obligación adicional que el propio Organismo de cuenca ha de tener en cuenta la hora de otorgar la oportuna concesión facilitando de este modo la interacción armónica de las competencias hidráulicas y pesqueras» (STC 15/1998, FJ 11).

8. Igual consideración merece la exigencia establecida por el art. 44 de la Ley en orden a la necesidad de contar con la pertinente autorización del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente «para cualquier tipo de maniobra o actividad con la maquinaria de las centrales hidroeléctricas que originen variaciones de caudal o del nivel del agua», puesto que dicha autorización no viene referida necesariamente a supuestos en los que puedan producirse alteraciones permanentes del caudal. La citada autorización se exige para maniobras o actividades «cuando conlleven alteración del medio ambiente en el que vive la fauna», lo que evidencia su vocación de norma adicional de protección del medio ambiente, que se impone sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Administración hidráulica.

9. Contrariamente, procede apreciar la denunciada inconstitucionalidad del art. 46 de la mencionada Ley, pues en él, en su segunda parte o inciso, se exige a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos una autorización administrativa de la Comunidad Foral para poder llevar a cabo variaciones de caudales, al margen de las facultades que sobre el régimen de caudales corresponden al Organismo de cuenca, hasta el punto de que no es descartable que las autorizaciones administrativas así establecidas puedan interferir, alterar e, incluso, perturbar, lo acordado por el Organismo de cuenca en el ejercicio de competencias que le son propias. En este sentido, procede recordar que respecto de la fijación de caudales mínimos y ecológicos han de establecerse procedimientos de mutua colaboración entre todas las Administraciones implicadas -la estatal y las autonómicas- ya que «lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales, con desconocimiento de las facultades atribuidas al Organismo de cuenca y de las competencias que corresponden a las otras Comunidades Autónomas sobre cuyos territorios también se sitúa la cuenca hidrográfica» (STC 110/1998, FJ 3).

En consecuencia, la segunda prescripción del art. 46 nos lleva a declarar la inconstitucionalidad del precepto.

10. El artículo 47 de la Ley Foral 2/1993 autoriza al Gobierno de Navarra para adoptar las medidas nece-

sarias para la restauración de los cursos fluviales, incluyendo tanto la recuperación de los fondos como la revegetación de los márgenes. Se trata inequívocamente de una norma orientada a la protección del medio ambiente fluvial, mediante una actuación administrativa complementaria que no interfiere, por sí misma, en las facultades que corresponden a los Organismos de cuenca, en punto a la regulación y gestión de los aprovechamientos hidrologicos de competencia estatal, por lo que, desde esta perspectiva, no merece reproche alguno de inconstitucionalidad.

11. Sin duda, también las previsiones contenidas en el art. 48 de la Ley están dirigidas directamente a la protección de la fauna silvestre y sus hábitats. Sin embargo, la prohibición que se establece en ese precepto implica una clara interferencia en el ejercicio de la competencia del Estado sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 C.E.). En efecto, según dispone el art. 48 de la Ley 2/1993, en las Áreas de Protección de la Fauna Silvestre y en aquellos tramos de río declarados por el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente como de especial interés ecológico, se prohíbe la instalación de centrales hidroeléctricas, la extracción de gravas y arenas, la corta de vegetación en las orillas, los baños y cualesquiera otras actividades que puedan suponer un perjuicio para la fauna. Se trata, una vez más, de una prohibición taxativa y apriorística, que se establece sin tener en cuenta el propio plan de conservación y gestión de la zona previsto en el art. 22.3 de la Ley Foral (planeamiento en el que también se pueden tener presentes necesidades derivadas de la gestión hidrológica de la cuenca) y que predetermina, por razones ecológicas, la inviabilidad de ciertas actividades sin valorar previamente su grado de compatibilidad ni las razones de su declaración como Áreas de Protección Especial, como, sin embargo, se dispone en el art. 22.4 de la propia Ley, en la que únicamente se prohíbe aquella «actividad que sea incompatible con las finalidades que hayan justificado su declaración». De este modo, y en pura hipótesis, no es descartable que, por ejemplo, en un Área de Protección Especial constituida para la defensa de determinadas especies vegetales o arbóreas, no sólo sea compatible sino incluso hasta necesaria la sustracción periódica de sedimentos (gravas y arenas). Actividad que, sin embargo, resulta prohibida, sin salvedad alguna, en el art. 48 de la Ley 2/1993.

Este rigor de la prohibición contenida en el precepto conduce, derechamente, desde una perspectiva estrictamente competencial, a su declaración de inconstitucionalidad. Las actividades prohibidas por el precepto se desarrollan todas ellas en el dominio público hidráulico y están legalmente sometidas a la oportuna autorización del Organismo de cuenca correspondiente. Ello no impide, obviamente, que la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de sus competencias medioambientales pueda establecer normas adicionales de protección de determinados espacios naturales coincidentes con ámbitos territoriales adscritos a cuencas supracomunitarias, exigiendo otras autorizaciones o estableciendo límites a determinadas actuaciones que habrán de tenerse presentes en el oportuno planeamiento hidrológico. Ahora bien, ello no significa que con apoyo en su competencia medioambiental pueda establecer una prohibición general de actividad sobre un espacio en el que se proyectan otros títulos competenciales concurrentes, como lo es —en lo que ahora importa— el que ostenta el Estado ex art. 149.1.22 C.E., impidiendo su ejercicio y, sobre todo, cerrando el paso a fórmulas posibles de colaboración —como la de coordinar los respectivos planeamientos— que permitan el ejercicio compartido de aquellas actividades compatibles o complementarias.

12. En último lugar, se interesa la declaración de inconstitucionalidad de otros preceptos de la Ley Foral 2/1993, por conexión con los anteriores. Petición que se concreta en las infracciones previstas en los arts. 112, apartados 10, 11 y 12; 113.6 y 7; y 120.3 y 18. En todos ellos se establecen ilícitos administrativos derivados de exigencias contenidas en preceptos impugnados por lo que, en criterio del Abogado del Estado, a ellos ha de extenderse también la declaración de inconstitucionalidad.

No obstante, como ya advertimos en las SSTC 15/1998 (FJ 13) y 110/1998 (FJ 9), «sólo aquellas infracciones administrativas tipificadas en la Ley autonómica que interfieran en el ejercicio de las competencias estatales concurrentes serán merecedoras de un reproche de inconstitucionalidad», por lo que únicamente procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 10 y 11 del artículo 112, así como el art. 113.6, en los que se sanciona la alteración de caudales sin tener en cuenta la posible autorización otorgada por el Organismo de cuenca, cuando, según se ha expuesto con anterioridad, la fijación del régimen de caudales es materia de su competencia.

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 parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar:

1.º Que los arts. 46, 48, 112.10 y 11, y 113.6, de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, son contrarios al orden constitucional de competencias y nulos.

2.º Que el art. 40 de esta Ley Foral es constitucional interpretado en la forma y con el alcance indicados en el último párrafo del fundamento jurídico 4.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 15 de junio de 2000.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

13057 *CORRECCIÓN de errores en el texto de la Sentencia 89/1999, de 26 de mayo de 1999, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 89, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la pág. 9, segunda columna, undécimo párrafo, línea 4, debe ser suprimida la mención del Excmo. Sr. don Tomás S. Vives Antón.

13058 *CORRECCIÓN de errores en el texto de la Sentencia 90/1999, de 26 de mayo de 1999, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 90, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la pág. 17, primera columna, segundo párrafo, línea 4, debe ser suprimida la mención del Excmo. Sr. don Tomás S. Vives Antón.

13059 *CORRECCIÓN de errores en el texto de la Sentencia 91/1999, de 26 de mayo de 1999, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 91, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 154, de 29 de junio de 1999, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la pág. 20, primera columna, undécimo párrafo, línea 4, debe ser suprimida la mención del Excmo. Sr. don Tomás S. Vives Antón.