|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 390/1988 |
| Fecha | de 7 de abril de 1988 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 1367-1987 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.367/1987 |
| Fallo | En su virtud, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia de los arts. 35.2 y 38, 1 y 2, de la Ley del Parlamento Catalán 17/1987, de 13 de julio, Reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 27 de octubre de 1987, el Letrado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del art. 35 en relación con el art. 14.3 d), y contra los apartados 1 y 2 del art. 38, de la Ley 17/1987, del Parlamento catalán, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, con invocación expresa, a los efectos procedentes, del art. 161.2 de la Constitución, determinante de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. Por otrosí solicita la acumulación del presente recurso a los recursos y conflictos de competencia, ya acumulados, que penden ante este Tribunal, registrados con los núms. 824, 944, 977, 987 y 988/85, 995/86 y 512/87, referentes a la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, y disposiciones complementarias o de desarrollo de la misma.

2. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad, disponiendo los traslados previstos en el art. 34.1 de la LOTC y acordando, de conformidad con el art. 30 de la misma Ley, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, al haberse hecho invocación del art. 161.2 de la Constitución. Asimismo acuerda en dicha providencia dar audiencia a las representaciones procesales de los promoventes de los recursos y conflictos a los que el Letrado del Estado solicita la acumulación del presente, a fin de que expongan lo que estimen procedente al respecto.

3. Sustanciado el incidente sobre la acumulación interesada, el Pleno del Tribunal, con fecha de 21 de enero de 1988, dicta Auto en el que, por las razones que en él alega, acuerda denegar la acumulación, 4. Han comparecido en el presente proceso constitucional y formulado alegaciones oponiéndose a la demanda del Gobierno el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en sendos escritos recibidos el 21 de diciembre de 1987. Ambos interesan de este Tribunal que, previos los trámites legales, dicte en su día Sentencia accediendo a lo por ellos solicitado.

5. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses, fijado en el art. 161.2 C.E., desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso, la Sección acuerda, por providencia de 29 de febrero de 1988, oír al Letrado del Estado y a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para que en el plazo de cinco días manifiesten lo que estimen pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

6. El Letrado del Estado, en escrito recibido el 7 de marzo último, razona su opinión favorable al mantenimiento de la misma.

En primer lugar, pone de manifiesto que el mantenimiento o el alzamiento de la suspensión prevista en el art. 161.2 C.E. ha de decidirse -de acuerdo con la jurisprudencia que cita de este Tribunal- ponderando las razones aducidas por las partes y teniendo en cuenta el alcance de la disposición y su incidencia sobre los intereses, tanto públicos como particulares, que pueden hallarse involucrados.

Por lo que respecta a los preceptos impugnados, señala, en cuanto al art. 35.2 de la Ley recurrida, que este precepto atribuye a la Junta de Aguas de la Administración Hidráulica Catalana la competencia para cuidar del buen orden de aquellos aprovechamientos, sitos en territorio catalán, de los que sean titulares comunidades de usuarios pertenecientes a cuencas intercomunitarias o internacionales (únicas a las que se refiere); y que dicha competencia puede incluir facultades de decisión, como se desprende del art. 14.3 d) de la Ley recurrida.

Si se levanta la suspensión del mencionado art. 35.2 -arguye-, los arts. 21 c) y 74.1 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, verán necesariamente suspendida su vigencia en Cataluña, con lo que la función de velar por el buen orden de los aprovechamientos pertenecientes a la cuenca del Ebro, por ejemplo, dejará de ser ejercida por la Confederación Hidrográfica (organismo de cuenca) con sede en Zaragoza -a la que corresponde con arreglo a los mencionados artículos de la Ley de Aguas- para serlo por la Junta de Aguas Catalana. Así pues, el levantamiento de la suspensión llevaría consigo la interrupción de la vigencia en Cataluña de dos preceptos de la Ley de Aguas. Ahora bien, ni la Constitución ni la LOTC atribuyen expresamente al Tribunal Constitucional la potestad de suspender cautelarmente -de forma directa o indirecta- la vigencia de los preceptos contenidos en una Ley de las Cortes Generales, en este caso, los arts. 21 c) y 74.1 de la Ley de Aguas, que, además, ni siquiera han sido recurridos por los órganos de la Generalidad Catalana legitimados para ello. Sólo el mantenimiento de la suspensión del art. 35.1 recurrido es compatible con la vigencia en Cataluña de los referidos preceptos de la Ley de Aguas en la forma en que actualmente vienen recibiendo aplicación.

Un razonamiento del todo similar -añade- vale para el art. 38.1 de la Ley Catalana recurrida, que asimismo se refiere únicamente a cuencas intercomunitarias (o internacionales). En el caso de que se alzase la suspensión de este artículo, los preceptos de la Ley de Aguas cuya vigencia quedaría interrumpida en Cataluña serían los arts. 109.2 y 110.1, relativos a sanciones y reparaciones, respectivamente; en cuanto al mantenimiento de la suspensión del referido artículo, lleva necesariamente aparejada la del art. 38.2 ya que éste presupone lo dispuesto por aquél.

Finalmente, señala el Letrado del Estado que constituye una elemental exigencia de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E) que los usuarios de las augas de cuencas intercomunitarias o internacionales -a las que se refieren los preceptos impugnados- sepan con claridad si deben dirigir sus peticiones y recursos al organismo de cuenca o a la Administración Hidráulica Catalana.

7. La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en escrito recibido el 10 de marzo de 1988, estima necesario el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados por cuanto de la misma dimanan graves perjuicios para la Generalidad, que ve impedida el ejercicio de su competencia, mientras que de la vigencia y aplicación de tales preceptos no puede derivarse perjuicio alguno para el interés general, ni para la Administración o usuarios de los aprovechamientos hidráulicos, como tampoco para la competencia estatal sobre dicho sector. Al respecto pone de relieve que, aun cuando en el recurso interpuesto se define como objeto de la acción, en primer lugar, el art. 35.2, en relación con el 14.3 d) de la Ley 17/1987, en realidad la imputación de inconstitucionalidad referida a dicho art. 35.2 concierne únicamente a la frase «... cuidará del buen orden de aprovechamiento», y precisa que sólo a ella se dirigieron las imputaciones formuladas de adverso, en las que no se hizo alusión alguna al resto del precepto, donde se establece que la Junta de Aguas ejercerá «las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico», en relación con las comunidades de usuarios titulares de aprovechamientos situados en cuencas intercomunitarias en Cataluña. En consecuencia -afirma- resulta a todas luces evidente que la suspensión que pesa sobre el referido párrafo segundo del art. 35 debe alzarse en aquella parte de su texto no comprendida en la frase indicada. Por lo que atañe a la totalidad de dicho precepto, manifiesta que resulta igualmente procedente el levantamiento de la suspensión decretada si se tiene en cuenta que de su aplicación no puede derivarse perjuicio material ni jurídico alguno para las comunidades de usuarios afectados, ni tampoco para el aprovechamiento hidráulico, ni para el interés general, ya que la función de cuidar por el buen orden del aprovechamiento nunca podría afectar más que a la resolución, por el Presidente de la Junta de Aguas de Cataluña, de expedientes relacionados con el funcionamiento ordinario de las comunidades es decir intervenciones administrativas en actuaciones de policía delegada de las propias comunidades, ejecución forzosa de deudas y derramas impagadas por miembros de las mismas, etc. Actuaciones todas ellas que para nada afectan a los aspectos esenciales de las comunidades de regantes, como son su constitución, ámbito, modificación de estatutos, etc.; que no pueden tener una repercusión directa en el carácter ni en ninguna de la condiciones del aprovechamiento hidráulico, y que sólo se efectúan respecto de aquellos aprovechamientos cuyas aguas no discurran por el territorio de ninguna otra Comunidad Autónoma. Por lo que concierne al apartado 1 del art. 18, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad señala que si, en virtud de las atribuciones competenciales contenidas en el Estatuto de Autonomía, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado B) 1, f), del anexo I del Real Decreto 2.646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad, han sido encomendadas a ésta las funciones ejecutivas de policía en materia de aguas y cauces en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental, tales facultades no pueden ir desprovistas de la capacidad resolutoria de los expedientes que instruya, y han de tener su reflejo en el texto legal que establece la organización y funciones de la Administración hidráulica catalana. Si, de conformidad con lo previsto en el art. 37.1 de la propia Ley 17/1987, corresponde a la Generalidad ejercer las funciones de policía del dominio público hidráulico, imponiendo sanciones de acuerdo con el art. 109 de la Ley de Aguas, resulta forzoso admitir que de la aplicación por la Generalidad de ese régimen y ese precepto no pueden derivarse perjuicios de ningún tipo, máxime si se tiene, además, en cuenta que el precepto en cuestión únicamente reconoce la posibilidad de que la Generalidad sancione las infracciones de menor entidad. Finalmente, en cuanto al art. 38.2, pone de relieve que tampoco el levantamiento de la suspensión podría originar perjuicio alguno, ya que dicha disposición se limita a reconocer expresamente al organismo de la cuenca la facultad de controlar y supervisar la actuación sancionadora a que se ha hecho referencia, o que supone la absoluta garantía de que esta actuación no generará perjuicios ni situaciones de inseguridad jurídica que vayan más allá de las que en su caso pudieran derivar de la actuación del propio organismo de la cuenca.

8. El Presidente del Parlamento de Cataluña, en escrito recibido el 11 de marzo último, manifiesta que ya en su escrito de alegaciones sostuvo la constitucionalidad de los preceptos impugnados y que, por las razones expuestas en el mismo, considera que no debe prorrogarse la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como alega el Abogado del Estado, y es doctrina reiterada de este Tribunal, la decisión acerca del mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de los preceptos de una Ley autonómica impugnados a través de un recurso de inconstitucionalidad, debe adoptarse teniendo en cuenta los efectos de todo orden que una u otra medida puedan originar tanto para el interés general como para el de los particulares eventualmente afectados y, en especial, la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de la decisión que se adopte. En realidad, en el presente proceso, ninguna de las partes sostiene que la eventual solución a la que se opone sea susceptible de provocar perjuicios materiales de entidad para el interés general o para los interesados particulares y, ciertamente, resulta difícil vislumbrar en qué pudieran consistir tales perjuicios. No sólo por la escasa trascendencia práctica del objeto a que se refieren los preceptos legales recurridos, que la representación de la Generalidad de Cataluña indica expresamente, sino también porque su aplicación no elimina por completo, sino tan sólo en una mínima parte en su caso, las competencias que, según el Abogado del Estado, corresponden a la Administración estatal y en concreto a la Confederación Hidrográfica del Ebro, en virtud de lo previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que también ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolución.

2. El Abogado del Estado apoya su opinión favorable al mantenimiento de la suspensión en la inseguridad que produciría la vigencia de dos normativas que atribuyen unas mismas competencias de ejecución a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma, respectivamente, y en el hecho de que el levantamiento de la misma implicaría la suspensión de la Ley estatal en el territorio de Cataluña. Ahora bien, por lo que se refiere al alcance de los perjuicios que pudieran derivarse para la seguridad jurídica, es preciso tener en cuenta que las normas que se consideran opuestas no establecen, en sentido estricto, un régimen sustantivo diferente. En efecto, el art. 35.2 de la Ley catalana impugnada se limita a asignar a la Junta de Aguas de la Generalidad la función genérica de cuidar del buen orden del aprovechamiento de las aguas por las comunidades de regantes y «las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico», sin precisar cuáles sean éstas, y el art. 38, 1 y 2, reconoce en favor de la Generalidad una potestad sancionadora, pero admitiendo la posibilidad de que se interponga recurso de alzada ante el organismo de la cuenca correspondiente en tales supuestos. Por otra parte, aunque es cierto que -como señala el Abogado del Estado- este Tribunal no puede suspender la vigencia de una ley estatal ni siquiera en una parte del territorio, en el caso que nos ocupa es claro que el levantamiento de la suspensión de los preceptos de la Ley catalana en cuestión no implica la suspensión, ni siquiera indirecta, de la Ley estatal. La simultánea vigencia de preceptos legales que el Abogado del Estado considera opuestos, puede ser origen de conflictos jurídicos, que habrán de resolverse por los órganos competentes en interpretación de las normas aplicables y conforme a las reglas y principios generales deducibles de la Constitución, pero ello no implica necesariamente que haya de mantenerse la suspensión, ya que, de ser así, el mantenimiento de la misma se convertiría en regla general siempre que cupiera aducir un precepto del ordenamiento estatal que, en una primera interpretación, pareciera oponerse a la atribución de competencias realizada por los preceptos de la Ley autonómica recurrida, cuando lo cierto es que el levantamiento de la suspensión procede siempre que esta medida no produzca perjuicios evidentes al interés general o a los intereses de terceros. En el presente caso no se aprecian perjuicios de tal naturaleza, ni siquiera desde el punto de vista de la seguridad jurídica, que no puedan resolverse mediante los procedimientos normales que el ordenamiento jurídico arbitra, por lo que resulta procedente alzar la suspensión de los preceptos legales en su día acordada.

ACUERDA

En su virtud, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la vigencia de los arts. 35.2 y 38, 1 y 2, de la Ley del Parlamento Catalán 17/1987, de 13 de julio, Reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña.

Madrid, a siete de abril de mil novecientos ochenta y ocho.