

<b>D. DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>CONSTITUCIONALIDAD O NO DE LEYES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS</b>	<b>Núm. 116/2002</b>
--------------------------------------	---	--------------------------

**Julio GALÁN CÁCERES**  
*Profesor del CEF*

• **ENUNCIADO:**

*Se han publicado las siguientes leyes y disposiciones administrativas:*

*1. Ley de Cataluña XXX, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, cuya exposición de motivos subraya que su regulación permite «la articulación en la protección de los servicios hidráulicos de la Generalitat 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».*

*El art. 35.2 dice 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».*

*El art. 38 asigna a la Generalitat la sanción de las infracciones leves y menos graves en el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico en la parte catalana de cuencas supracomunitarias. El organismo de cuenca correspondiente, integrado en la Administración General del Estado, se limitará a conocer del recurso de alzada que pueda interponerse contra las sanciones impuestas por la Generalitat.*

*2. Decreto XXX de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sobre «Pesca de arrastre de fondo en las Islas Baleares». Su ámbito de aplicación no se circunscribe a las aguas interiores, sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo.*

*En su art. 1.º define la pesca de arrastre, en el 3.º se establece el tamaño de las embarcaciones, en el 4.º las dimensiones mínimas de las mallas, en el 6.º y 7.º las licencias y autorizaciones ...*

*3. Ley de la Comunidad Valenciana XXX, del Síndico de Agravios (Defensor del Pueblo de la Comunidad). El art. 24.2 da protección penal a la función investigadora del Síndico, calificando como delito de desobediencia ciertas conductas de los funcionarios públicos, ampliando el tipo penal de dicho delito previsto en la legislación general del Estado.*

*4. Ley de la Comunidad de Madrid de Presupuestos Generales. Uno de sus artículos crea fondos para mejoras retributivas que contravienen el tope máximo del 4 por 100 establecido por la LPGE para el incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos.*

*5. Real Decreto XXX por el que se modifican determinados preceptos del Rgto. General de las actuaciones del Ministerio de Industria. Su art. 4.º dice «los productos procedentes de los Estados Miembros de la UE que cumplan las normas nacionales de seguridad que les conciernen, o, de*

*otros países con los que exista acuerdo en este sentido, y, siempre que éstas supongan un nivel de seguridad pública o de protección de la salud y vida de personas y animales reconocidos, equivalente al que poseen las correspondientes reglas técnicas españolas, se considerará que cumplen la reglamentación que les es exigible, si vienen acompañados en el momento de su primera comercialización en el mercado español, de un certificado de la Dirección General competente en el Ministerio de Industria en el que se reconozca el cumplimiento de lo anteriormente expuesto».*

*La Generalitat de Catalunya anuncia el planteamiento de un conflicto de competencias con el Estado al reivindicar la potestad para emitir dicho certificado aduciendo que las certificaciones son un acto administrativo de simple ejecución de unas normas técnicas que aprueba el Estado que no puede diferenciarse, desde la óptica competencial, de los actos de homologación de productos industriales que ya realiza la Administración Autónoma. Y así lo contempla su Estatuto de Autonomía que le asigna competencia en materia de industria de forma exclusiva, de acuerdo con las Bases y Coordinación de la Economía Nacional y de la Política Monetaria.*

• **CUESTIÓN PLANTEADA:**

Constitucionalidad o inconstitucionalidad, de forma razonada de la diversa normativa que se ha hecho referencia con anterioridad.

• **SOLUCIÓN:**

1. Respecto a la Ley de Cataluña reguladora de su Administración Hidráulica debemos señalar lo siguiente:

A) El artículo 149.1.22 de la Constitución reserva al Estado, en exclusiva, la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, si discurre por territorio de más de una Comunidad Autónoma.

B) El Texto Refundido de la Ley de Aguas, al igual que la derogada Ley de Aguas de 1985, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su artículo 14 al tratar los principios rectores de la gestión en materia de aguas, se refiere a la unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, y el artículo 15 define ésta como «el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible».

Por tanto, son competencia del Estado las cuencas hidrográficas que superen el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas participarán en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas (art. 25 del TR).

Las actuaciones de las Comunidades Autónomas deben ser complemento de las que desarrolla el Estado, participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son factibles en la medida en que no interfiera ni perturbe la actuación de ésta.

C) Las comunidades de usuarios cuyas concesiones recaen sobre aguas de cuenca intercomunitaria están adscritas al organismo de cuenca competente y sometidas a la legislación del Estado (art. 149.1.22 de la CE).

Las Comunidades Autónomas ejercen funciones normativas y ejecutivas sobre comunidades de usuarios adscritas a su Administración Hidráulica, pero no sobre las corporaciones de cuencas de competencia estatal, que dependerán del organismo de cuenca correspondiente.

Por tanto, el citado artículo 35 de la Ley catalana desborda las competencias propias de la Generalitat de Cataluña.

Además el propio Texto Refundido de la Ley de Aguas ya asigna esa función a las Juntas de Aguas.

D) Por la misma razón el artículo 38 de la Ley catalana es inconstitucional. Las infracciones que puedan cometerse en cuencas hidrológicas supracomunitarias están sometidas a la legislación del Estado.

E) Finalmente, es curioso como esa Ley prevé un control de legalidad por parte de un organismo estatal sobre un organismo autonómico, lo cual no deja de ser paradójico.

2. En relación al Decreto de las Islas Baleares sobre pesca de arrastre podemos adelantar que el mismo invade competencias estatales.

Hay que distinguir entre «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero».

La «pesca marítima» es competencia del Estado, según el artículo 149.1.19.

Más allá de las aguas interiores, incluye la regulación de las condiciones y características de la actividad, así como el régimen de explotación, mejora y conservación de los recursos pesqueros.

Por el contrario, la ordenación del sector pesquero es competencia de las Comunidades Autónomas, y tiene un significado más restringido, se proyecta sobre la pesca entendida, no como una actividad extractiva, sino como sector económico (quiénes pueden ejercer la actividad, condiciones para su ejercicio, registros, cofradía de pescadores, lonjas, construcción de buques, etc.).

Por todo ello, el Decreto autonómico invade competencias estatales.

3. Respecto a la Ley de la Comunidad Valenciana por la que se crea el Síndico de Agravios (Defensor del Pueblo), al menos, respecto a lo que se hace constar en el relato de hechos, es, claramente, inconstitucional.

Es incompetencia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, competencia estatal (art. 149.1.19). Es más, el artículo 81 de la Constitución exige Ley Orgánica de las Cortes Generales para regular cuestiones que afecten directamente a los derechos y libertades fundamentales recogidas en los artículos 15 al 29. Las Comunidades Autónomas no pueden introducir modificaciones o adiciones a un delito que es, en todo caso, competencia estatal.

Es más, incluso reproducir una norma estatal resulta desaconsejable pues produce confusión normativa e inseguridad jurídica, aparte de no ser competencia autonómica.

4. Con relación a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid cuyo articulado crea fondos para una mejora retributiva funcionarial sobrepasando el límite máximo estatal del 4 por 100 previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dicha Ley al crear unos fondos para financiar mejoras adicionales con independencia del incremento retributivo del 4 por 100 contraviene el tope máximo fijado para los funcionarios públicos por el Estado en su Ley de Presupuestos Generales.

La imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituye «una medida económica general encaminada a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, que encuentra su fundamento en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (art. 149.1.13)».

El principio de coordinación del artículo 156.1 es un límite constitucional a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en su artículo 2.º 1 b) exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que dicte el Estado «tendientes a conseguir la estabilidad económica externa e interna», pues al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

Ahora bien, no resulta justificado que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de la Comunidad Autónoma, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

Habida cuenta de que el tope del 4 por 100 se predica, en cada caso, del incremento del conjunto de las retribuciones del personal de las Comunidades Autónomas, apostillándose luego que ello se entiende sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento.

5. Finalmente, por lo que se refiere al Real Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de Actuaciones del Ministerio de Industria, hemos de resaltar que la certificación es una actividad que debe enmarcarse en industria, en concreto, en seguridad industrial, y no en comercio exterior, pues el cumplimiento de estos requisitos se convierte en condición necesaria para la importación y comercialización de productos industriales fabricados en el extranjero. Sin embargo, tal interpretación no debe hacerse ampliamente pues, en ese caso, el Estado absorbería toda la competencia. Por otra parte, desde nuestro ingreso en la Unión Europea raro será encontrar normas que no tuvieran incidencia en el comercio exterior.

Ni el artículo 148 ni el 149 de la Constitución alude a la materia de industria y seguridad industrial. Por el contrario, el Estatuto de Autonomía de Cataluña sí se refiere a ella.

Al Estado le corresponde dictar las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretenden fabricarse, importarse o comercializarse en España. Y a las Comunidades Autónomas la certificación, caso a caso, de que a un producto concreto le es de aplicación una normativa que ha sido considerada equivalente, en nivel de seguridad, a la normativa española homóloga. Por tanto, esa labor de certificación es competencia de ejecución autonómica.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Constitución Española, arts. 81, 149.1.6, 1.13, 1.19 y 1.22 y 156.1.**
- **RDLeg. 1/2001 (TR Ley de Aguas), arts. 14, 15 y 25.**
- **SSTS 19/1996, de 17 de octubre; 84/1996, de 14 de noviembre; 162/1996, de 17 de octubre; 171/1996, de 30 de octubre y 313/1994, de 24 de noviembre.**