

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

638

Pleno. Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 7288-2006. Promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1.

Principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad y lealtad institucional; ámbito de los Estatutos de Autonomía; igualdad territorial y de los españoles: derecho de los valencianos y valencianas al abastecimiento de agua y a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1. Han sido parte el Abogado del Estado, el Consejo de la Generalidad de la Comunidad Valenciana y las Cortes Valencianas. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de julio de 2006, el representante legal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

2. La demanda de inconstitucionalidad se inicia con la reproducción de los arts. 45 y 149.1.22 CE, seguida de la de

los preceptos del Estatuto de la Comunidad Valenciana que antes y después de la Ley Orgánica 1/2006 se ocupan de los aprovechamientos hidráulicos. Así, se recuerda que el Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y objeto de varias reformas hasta la que ahora se impugna, atribuía en su art. 31.16 a la Comunidad Autónoma, en consonancia con el art. 149.1.22 CE, la competencia exclusiva en materia de «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de la Comunidad; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 apartado 1) del artículo 149 de la Constitución», que atribuye al Estado la competencia exclusiva para fijar las «bases del régimen minero y energético».

Por el contrario, con la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se incorpora al Estatuto un catálogo de derechos entre los que se cuenta el que tiene por objeto el agua de calidad y el aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas, garantizado en el tenor del nuevo art. 17 EAV, sin que, por lo demás, el ahora vigente art. 49.1.16 EAV difiera del anterior art. 31.16 en lo relativo a la delimitación de las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de aprovechamientos hidráulicos.

El escrito de recurso se centra, a continuación, en el examen de las condiciones de legitimación para interponerlo que concurren en el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón. En el caso del precepto impugnado es evidente, para el representante procesal del Gobierno aragonés, que afecta a su «propio ámbito de autonomía» (art. 32.2 LOTC), pues se ven perjudicadas las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus intereses materiales propios al constituirse sobre los recursos de la cuenca del río Ebro unos derechos de disposición y redistribución que no tienen acomodo en el marco de la ordenación de competencias diseñado en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad. Todo ello con independencia de que, según resulta de la jurisprudencia constitucional que se pormenoriza en el escrito de recurso, el recurso de inconstitucionalidad sirve también a los fines de la defensa del ámbito competencial propio frente a leyes del Estado, sin exclusión de las orgánicas de aprobación de Estatutos de Autonomía (por todas, STC 99/1986, de 11 de julio).

Pasando ya al fondo de la cuestión planteada con el presente recurso, el Gobierno de Aragón señala que el nuevo Estatuto valenciano recoge un «derecho al agua» sobre cuya naturaleza cabe decir, en primer lugar, que, pese a predicarse de los ciudadanos valencianos, tiene un carácter esencialmente territorial, al venir referido al ámbito de aplicación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por lo que se ignora que es al Estado al que corresponde la realización efectiva del prin-

cipio de solidaridad –sobre la base de la propia distribución competencial (art. 138.1 CE), y el art. 149.1.22 CE reserva al Estado la competencia en materia de legislación hidráulica en cuencas supracomunitarias–, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE) y que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía no pueden implicar privilegios (art. 138.2 CE). En segundo término, es un derecho que se configura, al margen de la Constitución, de la legislación básica y de los tratados, como un derecho subjetivo o, cuando menos, como un principio rector vinculado al título I de la Constitución. Por último, supone admitir la posibilidad de la transferencia de caudales hídricos entre cuencas, con quiebra del principio de unidad de las mismas y sin soporte competencial suficiente.

De ahí que, para el Gobierno recurrente, de una primera aproximación al art. 17.1 EAV se desprenda que, con quiebra del principio de jerarquía normativa (art. 9.1 CE), excede del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, infringiendo el art. 147 CE y los principios de unidad y de igualdad (arts. 138 y 139.1 CE); además, sin fundamento competencial alguno, define un derecho al agua que no se configura como derecho subjetivo; por último, al abrir la posibilidad genérica de acudir a las transferencias de caudales entre cuencas, invade competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por lo que hace a la infracción del art. 147 CE, el Gobierno de Aragón sostiene que la configuración del derecho al agua recogido en el art. 17.1 EAV excede del contenido estatutario constitucionalmente posible. De la conjunción del art. 147 CE con los arts. 138.2 y 139.1 CE resultaría que el régimen de derechos y libertades de los españoles en el conjunto del territorio nacional debe ser común, pues es en los individuos en quienes reside la soberanía nacional (art. 2 CE), sin que quepa la territorialización de aquel régimen mediante la configuración de los derechos como elementos específicos y ajenos al propio elenco de la parte dogmática de la Constitución, en la que se contiene una carta de derechos, deberes y libertades vinculada a un sistema específico de garantías. De admitirse nuevos derechos al margen de los constitucionales, se establecería una diferencia de carácter sustancial entre los ciudadanos españoles en función de su residencia.

De esta forma –continúa el escrito de demanda–, partiendo de los derechos establecidos en el título I de la Constitución como derechos subjetivos, de los que es titular el individuo frente a los poderes públicos, permitir que en los Estatutos de Autonomía se proclamen derechos que no tengan un enlace directo con los específicamente recogidos en la Constitución, aun cuando sea con invocación del art. 9.2 CE, supone quebrar el principio general de igualdad de los españoles, así como el principio de unidad, de manera que, en el presente supuesto, el legislador orgánico, yendo más allá de los límites propios de los Estatutos de Autonomía como normas de articulación del sistema competencial, habría infringido el art. 147 CE y, por lo demás, habría excedido también los límites propios de la función legislativa (art. 66.2 CE), haciendo las veces de un auténtico poder constituyente.

Para el Gobierno aragonés, en definitiva, sobre la base de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y de la doctrina constitucional más consolidada (SSTC 25/1981, de 14 de julio; 61/1982, de 22 de febrero; 32/1983, de 28 de abril; 76/1983, de 5 de agosto; 49/1984, de 5 de abril), es evidente que resulta ajeno al contenido de los Estatutos de Autonomía la inclusión de declaraciones genéricas de derechos, deberes y libertades que operen a modo de parte dogmática o declarativa, pues la función sustancial del Estatuto, además de la que es propia de su condición de norma institucional básica, es la de delimitar el sistema competencial que rige las relaciones entre el Estado

y la correspondiente Comunidad Autónoma, sin merma ni afectación de la unidad del régimen de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos.

Con carácter subsidiario, el Letrado del Gobierno de Aragón invoca la infracción del art. 149.1.22 CE, por cuanto la atribución de derechos en un Estatuto de Autonomía ha de realizarse, en todo caso, atendiendo al acervo competencial propio de la Comunidad Autónoma. Para el recurrente, aun admitiéndose que los Estatutos de Autonomía pueden recoger declaraciones de derechos, éstos sólo podrían referirse a materias en las que la Comunidad Autónoma correspondiente haya asumido una expresa atribución competencial. En el presente caso, es evidente que el agua y el medio ambiente constituyen dos ámbitos sustantivos y normativos perfectamente diferenciados, como resulta de la contraposición de los apartados 22 y 24 del art. 149.1 CE y de los arts. 49.1.16 y 50.6 EAV, y no existe, por tanto, una habilitación constitucional y estatutaria precisa que justifique la individualización de un derecho específico de los valencianos al «uso del agua de calidad en cuantía suficiente» y, en particular, de un «derecho a la transferencia de caudales desde las cuencas excedentarias» como medio de promoción de un desarrollo socioeconómico territorialmente circunscrito al ámbito de la Comunidad Valenciana. Para ello sería necesario que esta Comunidad Autónoma, más allá de la habilitación del art. 9.2 CE en relación con el desarrollo de principios rectores de la política social y económica, tuviera atribuida una competencia exclusiva y plena para legislar en materia de aguas, a la que pudiera vincularse el «derecho al agua», entendido como contrapartida de un deber de promoción propio exigible frente a distintos poderes públicos y que recogiera el ámbito objetivo que define ese derecho o mandato.

Junto a lo anterior, el derecho al agua se configuraría en el precepto impugnado como un derecho subjetivo, lo que contradice el mandato del art. 45 CE, del que no puede traer causa el art. 17.1 EAV, ya que el art. 45.2 CE no proclama expresamente un derecho de esa especie. Carente de habilitación constitucional en razón de la competencia del Estado ex art. 149.1.22 CE, el derecho al agua tampoco podría configurarse como un derecho *ex lege*, pues sería contrario al marco legislativo que configura el derecho de aguas en la legislación estatal sobre la base de su definición como bien *extra commercium* al amparo del art. 132 CE. Marco en el que ni el derecho a los usos comunes del agua (art. 50.1 de la Ley de aguas) ni el derecho al uso privativo (art. 52 de la Ley de aguas) guardan relación con el «derecho al uso del agua» recogido en el art. 17.1 EAV.

El precepto recurrido sería, pues, contrario al art. 132 CE y, en particular, a la garantía institucional que configura el dominio público hidráulico como institución reconocible en esa norma constitucional, máxime cuando ni la propia legislación hidráulica estatal ni la doctrina legal que emana de su aplicación permiten la configuración de mecanismos que posibiliten la transferencia de caudales como un derecho subjetivo que pudiera quedar vinculado al contenido que es propio de un Estatuto de Autonomía, toda vez que el art. 45.1 c) de la Ley de aguas remite al Plan hidrológico nacional a los efectos de fijar «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrográficos de cuencas».

El Letrado del Gobierno aragonés alega asimismo que tampoco el art. 10 CE ampara constitucionalmente la formulación del derecho al agua contenida en el artículo impugnado. En el ámbito del Derecho Internacional, la fundamentación jurídica del derecho al agua se construye sobre los arts. 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 19 de diciembre de 1966, que no proclaman propiamente un derecho al agua, sino los derechos a una calidad de vida adecuada y

a la salud, si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su sesión del 11 al 29 de noviembre de 2002, los ha vinculado con «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico», confiriéndole un contenido mínimo que lo asocia con los derechos consagrados en la Declaración universal de 1948 y que, desde luego, no tiene el alcance social y económico que es de advertir en el derecho recogido en el art. 17.1 EAV, que lo configura como un derecho esencialmente territorial a gozar de una cantidad de agua suficiente para promover el desarrollo de actividades económicas en un territorio que disfruta, comparativamente, de un elevado grado de bienestar social y de desarrollo.

El escrito de recurso pasa a examinar seguidamente los términos en que el precepto recurrido afecta al ámbito de interés material de la Comunidad Autónoma de Aragón e incide en el ejercicio de sus competencias propias. Para el Gobierno aragonés, hacer de la transferencia de caudales desde cuencas excedentarias, entre las que se incluiría la del Ebro, el objeto de un derecho supone favorecer usos y aprovechamientos económicos del recurso hídrico y asentamientos poblacionales que acentuarán el desequilibrio en el modelo de desarrollo territorial. Tal derecho rompería el principio de solidaridad interterritorial y sería contrario a los preceptos constitucionales que obligan a los poderes públicos a actuar para corregir los desequilibrios territoriales ya existentes y a promover un desarrollo armónico y equilibrado. Mandato que resulta de los arts. 40.1, 131.1, 138.1 y 158.1 CE y que tiene una eficacia jurídica vinculante para todos los poderes públicos, obligando a las Cortes Generales a ejercer la potestad legislativa con pleno respeto al principio de solidaridad interregional.

El art. 17.1 EAV, continúa el representante procesal del Gobierno recurrente, vulnera también la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ordenación del territorio (art. 35.1.7 EAAr), así como, tangencialmente, las competencias en materia de agricultura y de fomento del desarrollo económico que le atribuyen los apartados 12 y 24 del art. 35.1 de su Estatuto de Autonomía, en relación con los apartados 3, 7 y 13 del art. 148.1 CE. Aun reconociendo que la ordenación del territorio es un título competencial de carácter horizontal cuyo ejercicio no puede negar las competencias específicas del Estado que concurren sobre un mismo espacio físico, es cuestión pacífica que la definición de la política global a aplicar sobre su propio territorio corresponde básica y esencialmente a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que la existencia de competencias concurrentes determine la necesidad de fórmulas de cooperación y colaboración que permitan articular su correcto ejercicio. Por ello, el derecho que introduce el art. 17.1 EAV con una fuerza expansiva manifiestamente extraterritorial puede afectar a la ejecución de políticas propias de la Comunidad Autónoma de Aragón en ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio, sobre agricultura y, en fin, de planificación de su propio desarrollo económico, con clara infracción de la doctrina sentada en la STC 99/1986, de 11 de julio.

En virtud de todo lo expuesto, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón interesa del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y que da una nueva redacción a su art. 17.1.

3. Por providencia de 12 de septiembre de 2006 la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y

al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó dar traslado al Gobierno y a las Cortes de la Comunidad Valenciana, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Por último, se acordó igualmente publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

4. En escrito registrado el 22 de septiembre de 2006 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, por Acuerdo de la Mesa del día 19 anterior, la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 26 de septiembre de 2006, solicitó la concesión de una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones previsto en el art. 34.2 LOTC. La Sección Cuarta, por providencia de 27 de septiembre de 2006, tuvo por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y acordó conceder la prórroga interesada, a contar desde el día siguiente al de expiración del plazo ordinario.

6. El Abogado General de la Generalidad de la Comunidad Valenciana, en nombre y representación del Consejo de la Generalidad, presentó su escrito de alegaciones el 11 de octubre de 2006. En él comienza por afirmarse que llama la atención que en los antecedentes del recurso sólo se citen dos preceptos de la Constitución (arts. 45 y 149.1.22), lo que constituye un escaso fundamento para pretensión anulatoria tan severa como la defendida por el recurrente. El Consejo de la Generalidad suscribe la cita del art. 45 CE y destaca que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana respeta el ámbito de la competencia exclusiva del Estado que contempla el art. 149.1.22, pues no en balde el autor del precepto impugnado es el propio Estado.

En este sentido se pregunta el Consejo de qué forma el Estatuto de Autonomía –Ley Orgánica aprobada por el Estado– puede vulnerar el marco competencial de su propio autor. Más concretamente, cómo puede infringir la Constitución y la ley estatal un precepto estatutario que expresamente remite toda interpretación y acción normativa o ejecutiva a su previa y expresa conformidad «con la Constitución y la legislación estatal». Pese a que tal es el planteamiento del recurso, el Consejo de la Generalidad entiende que, en realidad, sólo intereses metajurídicos conforman la base de la demanda interpuesta: impedir por cualquier medio que pueda alguna vez autorizarse una transferencia de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a las cuencas mediterráneas, al margen de las necesidades de la población. Y ello incluso en los términos previstos en el art. 17.1 EAV, es decir, tratándose de caudales que excedan del caudal ecológico y que ya no va a utilizar Aragón.

El escrito de alegaciones se detiene, a continuación, en el examen de los fundamentos procesales del recurso, sosteniendo el Consejo de la Generalidad valenciana que el Gobierno de Aragón adolece de falta de legitimación activa para la articulación de determinadas pretensiones. El art. 17.1 EAV garantiza varios derechos: a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad (párrafo primero del apartado primero); a la redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias (párrafo segundo del apartado primero); y a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a las necesidades de consumo y para el desarrollo de actividades eco-

nómicas y sociales (apartado segundo). Ni el primero ni el tercero de tales derechos requieren de la redistribución de aguas de cuencas excedentarias, pues pueden realizarse por otros medios (reutilización de aguas residuales, recuperación de aguas subterráneas, captación de aguas superficiales, etc.). Así las cosas, el Gobierno de Aragón sólo estaría legitimado para plantear dudas de constitucionalidad en relación con el derecho de redistribución de sobrantes de cuencas intercomunitarias, pues fuera de ese concreto supuesto en nada se ven afectados los intereses y las competencias aragoneses por el hecho de que se reconozcan a los valencianos los derechos recogidos en el nuevo art. 17.1 EAV.

Por lo que hace a los fundamentos de orden material del recurso, el Consejo de la Generalidad valenciana niega que el precepto recurrido exceda del contenido estatutario, vulnerando el art. 147 CE, y pueda suponer la quiebra del ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE. Su inclusión en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana encuentra, para el Consejo, diversos fundamentos. En primer lugar, la obligación constitucional de velar por el respeto y eficacia de los derechos de los ciudadanos (art. 9.1 y 2 CE). En segundo término, la titularidad por parte de la Comunidad Valenciana de competencias que afectan e inciden directamente en los derechos recogidos en el art. 17.1 EAV, lo que implica su obligación de desarrollar las políticas correspondientes, que sólo pueden ser efectivas si no se desvinculan de tales derechos. En tercer lugar, el hecho de que la referencia a la organización de las instituciones propias como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía [art. 147.2 c) CE] no puede entenderse en un sentido meramente orgánico, sino que, antes bien, incluye los mandatos básicos de acción, entre los que se cuentan los principios rectores de la política social y económica; por lo demás, siendo cierto que hasta la fecha los Estatutos de Autonomía sólo habían desarrollado su parte orgánica, no lo es menos que no faltaban a lo largo de su articulado muchos de estos derechos y principios, bien por remisión a los que la Constitución reconoce, bien con la inclusión de derechos referidos a ámbitos competenciales propios, como es el caso de la lengua. En último lugar, la condición del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, que hace de la inclusión de derechos y principios de actuación de los poderes públicos autonómicos una opción legítima en el ejercicio de la autonomía política.

Por lo demás, continúa el escrito de alegaciones, no debe extrañar al Gobierno recurrente la inclusión de tales derechos en el Estatuto valenciano, pues su propio Proyecto de Estatuto recoge lo que denomina «derechos y deberes de los aragoneses y de las aragonesas», concretando en su art. 19 los llamados «derechos en relación al agua». Afirmar la inconstitucionalidad del Estatuto de la Comunidad Valenciana y, al tiempo, defender en el Proyecto de Estatuto de Autonomía aragonés lo que se niega al valenciano pone de manifiesto, en opinión del Consejo de la Generalidad, que se incurre en temeridad o mala fe, lo que supone que hayan de aplicarse las consecuencias que contempla el art. 95.2 y 3 LOTC.

El Consejo de la Generalidad se centra seguidamente en el examen de la naturaleza jurídica de los derechos relativos al agua del art. 17.1 EAV. A su juicio, el precepto en cuestión no configura el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias como un derecho subjetivo, sino como un principio rector de la política social y económica. Por eso no puede aceptarse que se alegue la infracción del art. 149.1.1 CE, que sólo se refiere a los derechos subjetivos del capítulo II del título I de la Constitución. Una interpretación extensiva de ese precepto constitucional vaciaría de contenido toda posibilidad de regulación de las Comunidades Autónomas en materia de derechos. Por el contrario, la jurisprudencia

constitucional ha seguido siempre una orientación restrictiva, limitando la operatividad del art. 149.1.1 CE a los derechos subjetivos, con exclusión de los principios rectores.

En cuanto al art. 139.1 CE, alega el Consejo que tampoco impide, conforme a reiterada doctrina constitucional, que las Comunidades Autónomas puedan establecer regulaciones diversas, pues lo que proscribiera es la discriminación injustificada, pero no el tratamiento diverso ante situaciones distintas. En un Estado compuesto, la plena uniformidad es absurda, especialmente en lo que se refiere a los derechos de segunda y tercera generación, como es el derecho al agua, que demandan actuaciones positivas de los poderes públicos. Por ello el art. 17.1 tiene perfecto encaje en el Estatuto de Autonomía valenciano: porque es a los órganos políticos de las instituciones autonómicas a quienes es exigible desarrollar las correspondientes políticas de acuerdo con los principios rectores de la política social y económica, de donde el engarce de estos derechos con el art. 147.2 c) CE. Por tanto, concluye el Consejo de la Generalidad, no nos encontramos ante auténticos derechos subjetivos, sino ante principios rectores que orientarán la actividad de los poderes públicos valencianos y precisarán de leyes para ser directamente aplicables; en concreto, el derecho de redistribución requerirá, conforme al propio art. 17.1 CE, de la legislación estatal, conforme a la Constitución, que es la que ha de fijar su contenido y alcance.

Este último aspecto se desarrolla con más detalle en el siguiente apartado del escrito de alegaciones, dedicado al examen de la denunciada infracción del art. 149.1.22 CE. Para el Consejo de la Generalidad, el recurrente ignora que la sujeción que hace el art. 17.1 EAV a lo que dispongan «la Constitución y la legislación estatal» tiene muy en cuenta el ámbito competencial del Estado y el contenido y regulación de la normativa estatal, por lo que resulta sumamente difícil entender el recurso interpuesto. El respeto al precepto constitucional invocado se hace evidente en virtud de la remisión explícita del Estatuto a la legislación del Estado, que es la que ha de definir qué es una cuenca hidrográfica, qué se entiende por «cuenca excedentaria», cuál ha de ser el concepto de «aguas sobrantes», e incluso cuál es el contenido y ámbito de ese «derecho de redistribución».

Llegados a este punto, el escrito de alegaciones se detiene en unas consideraciones acerca de la legislación estatal que regula esta materia, destacando que tanto la Ley de aguas como la Ley del Plan hidrológico nacional regulan las transferencias de recursos hídricos entre cuencas intercomunitarias y contemplan unas concretas previsiones de transferencias que exigen, por cierto, la participación de las Comunidades Autónomas. Ambas Leyes constituyen, básicamente, la legislación estatal que hoy día enmarca los derechos de redistribución a que se refiere el art. 17.1 EAV, sin que la previsión estatutaria condicione en modo alguno las competencias del Estado. Cuestión distinta es, para el Consejo valenciano, que el recurrente pretenda negar al legislador estatal competencias para autorizar toda transferencia de aguas sobrantes procedentes de cuencas excedentarias intercomunitarias; pero en tal caso habría errado al impugnar el Estatuto de la Comunidad Valenciana, pues tal competencia es del Estado y la ha desarrollado por medio de la Ley de aguas y de la Ley del plan hidrológico nacional.

El escrito de alegaciones del Consejo de la Generalidad termina con un último apartado en el que se sostiene que el precepto recurrido no incide en las competencias de la Comunidad Autónoma demandante ni atenta contra el principio de solidaridad. A este respecto se alega, en primer lugar, que es sorprendente que el actor invoque la perturbación de sus propias competencias y niegue que los derechos incluidos en el art. 17.1 EAV estén relacionados con competencias de la Comunidad Valenciana. Por el

contrario, el Consejo sostiene que los ámbitos competenciales invocados por el demandante también se atribuyen a la Comunidad Valenciana en su Estatuto de Autonomía y están directamente relacionados con los derechos asociados al agua que contempla el art. 17.1 EAV; entre otros: ordenación del territorio y del litoral (art. 49.1.9 EAV); obras públicas (art. 49.1.13 EAV); aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos (art. 49.1.16 EAV); agricultura, reforma y desarrollo agrario (art. 49.3.3 EAV); espacios naturales protegidos (art. 49.1.10 EAV) y protección del medio ambiente (art. 50.6 EAV); planificación de la actividad económica de la Comunidad Autónoma (art. 52.1.1 EAV). Por lo demás, el art. 19 EAV obliga a la Generalidad, en el ámbito de sus competencias, a impulsar «un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible». Desde esta perspectiva, por tanto, carecen de solidez, en opinión del Consejo, tanto la extraterritorialidad aludida por el actor como la afectación de competencias de Aragón, afirmaciones sin fundamento que obligan a recordar que el ámbito y el contenido del objeto de los derechos garantizados por el art. 17.1 EAV se contraen a los ciudadanos valencianos y al territorio de la Comunidad Valenciana.

En relación con el principio de solidaridad afirma el Consejo que la utilización racional de los recursos naturales debe apoyarse en la solidaridad colectiva, concepto íntimamente relacionado con el de solidaridad territorial establecido en los arts. 2 y 138 CE y con el que no se compeadece la impugnación del Gobierno aragonés, que niega a los valencianos un derecho de redistribución de aguas sobrantes procedentes de cuencas excedentarias, circunstancia ésta que excluye, por definición, el riesgo para la subsistencia de los recursos hidrológicos invocado por el recurrente.

Para el Consejo de la Generalidad, la valoración del equilibrio interterritorial en materia de dotaciones hidráulicas debe hacerse desde la perspectiva de la «indispensable solidaridad colectiva», una de cuyas manifestaciones más evidentes se plasma en la consagración constitucional del derecho al medio ambiente en el art. 45.2 CE. Este principio de solidaridad interterritorial se proclama en el art. 2 CE y tiene múltiples manifestaciones en el texto constitucional (así, arts. 138, 156, 158; y, por su conexión con la igualdad, art. 9). Es la propia Constitución la que exige que el principio de solidaridad tenga una «realización efectiva» (arts. 138 y 158) y la STC 150/1990, de 4 de octubre, lo define como un deber recíproco de apoyo entre los territorios que integran el Estado español.

Ante una situación de déficit hídrico constatado, este deber de auxilio recíproco entre territorios obliga al Estado a adoptar medidas positivas que palien esa circunstancia objetiva mediante la utilización eficiente de los recursos hídricos y su traslado desde las cuencas excedentarias a las deficitarias. Es el Plan hidrológico nacional, aprobado por Ley del Estado, el instrumento que hace efectiva la solidaridad en materia hidráulica. Por consiguiente, puede entenderse que el precepto recurrido apela, aunque no lo cite, al principio de solidaridad, pero la efectividad concreta de ese principio, en este ámbito concreto y en lo que se refiere a los trasvases intercomunitarios, se sujeta a lo que al respecto determinen la legislación estatal y la propia Constitución, como proclama el propio art. 17.1 EAV.

Finalmente, el Consejo afirma que, en relación directa con el principio de solidaridad territorial, la Constitución establece como principio rector de la política económica la subordinación de toda la riqueza del país al interés general. Siendo el agua un bien escaso y de dominio público, ante la situación excedentaria de unas cuencas y la deficitaria de otras, la satisfacción del interés general exige el establecimiento de medidas positivas que palien esa situación, de forma que el uso ineficiente del agua y

su inutilización implican no dar satisfacción a aquel principio, contraviniendo la Constitución.

Por lo expuesto, el Consejo de la Generalidad de la Comunidad Valenciana interesa que se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, con imposición de costas.

Mediante otrosí se solicita la tramitación con carácter preferente del presente recurso, dada la trascendencia jurídica y política del Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Valenciana, así como la especial significación e importancia de determinar la perfecta constitucionalidad del art. 17.1 EAV, con indudable trascendencia respecto de los otros Estatutos de Autonomía aprobados (Estatuto de Cataluña) o en tramitación que igualmente recogen una parte dogmática y unos principios rectores de la política social y económica, y dado que la resolución que se adopte podría afectar al art. 19 del Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón, que recoge un mandato, aparentemente contradictorio con el repetido art. 17.1 EAV, dirigido a los poderes públicos aragoneses de «velar especialmente para evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma».

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en el Tribunal el 17 de octubre de 2006. Comienza afirmando el representante del Gobierno de la Nación que la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha inaugurado un nuevo ciclo de reformas estatutarias, el tercero tras la promulgación de la Constitución. Haciendo historia del proceso de construcción del Estado autonómico, recuerda el Abogado del Estado que la primera fase, precedida de un período preautonómico, se inició con la propia Constitución, continuó con los llamados Pactos autonómicos de 1981 y terminó con la aprobación del último Estatuto de Autonomía en 1983, dejando a un lado el caso de las Ciudades Autónomas, que vieron consagrado su status en 1995. Los Pactos autonómicos de 1992 abrieron un segundo período, caracterizado por la profundización del ámbito competencial de muchas Comunidades Autónomas y en el que se aprueban múltiples reformas de Estatutos de Autonomía hasta 1999. La tercera fase que ahora comienza se caracteriza, en fin, por una mayor pretensión de autogobierno autonómico.

El escrito de demanda –continúa el Abogado del Estado– se limita a suplicar que se tenga por interpuesto el recurso y omite pedir la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado. Contraviniendo, por tanto, el art. 85.1 LOTC, no fija con precisión y claridad lo que debe pedir. No obstante, las pretensiones referidas a la declaración de nulidad y a la nulidad de la norma recurrida deben entenderse implícitas en la demanda, como ha debido entenderlo la Sección al admitir a trámite el recurso sin exigir subsanación.

Tras precisar que el recurso debe entenderse dirigido contra el art. 17.1 EAV, en la redacción dada por el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, que ofrecía en el texto aprobado por las Cortes Valencianas una redacción sustancialmente modificada después por las Cortes Generales, el Abogado del Estado anticipa que su intención es razonar que el texto impugnado puede ser interpretado de conformidad con la Constitución, a la que están jerárquicamente subordinados los Estatutos de Autonomía (por todas, STC 99/1986, de 11 de julio).

Alega seguidamente el Abogado del Estado que no cabe negar legitimación activa al Gobierno de Aragón para interponer el presente recurso, pues los Estatutos son leyes estatales con arreglo al art. 147.3 CE y a los arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 1) y el precepto recurrido puede afectar al ámbito de autonomía de Aragón en la medida en que los derechos que proclama podrían verse satisfechos en detrimento de los

recursos hídricos de la Comunidad Autónoma si se considerara que la del Ebro es «cuenca excedentaria» con la que satisfacer el derecho a la redistribución de sobrantes. Es clara, por lo demás, la importancia de tales recursos para el ejercicio de competencias aragonesas como las relativas a ordenación del territorio, agricultura, fomento del desarrollo económico, pesca fluvial y protección de ecosistemas, entre otras.

Pasando ya al fondo del asunto, y en relación con la posible infracción del art. 147 CE, el Abogado del Estado alega que si la atribución del derecho al agua en el Estatuto valenciano estuviera más allá del contenido estatutario constitucionalmente posible, sobraría toda otra consideración a propósito de la igualdad en las «posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2), también invocada por el actor con su cita de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE. El art. 147.2 CE relaciona las materias que necesariamente deben incluirse en el Estatuto, su contenido mínimo o necesario (STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7) –que es condición necesaria de su validez constitucional–, que puede ser también su contenido suficiente, pues es bastante para que cumpla su función como norma institucional básica. Ahora bien, de ello no se sigue que sea inconstitucional que los Estatutos de Autonomía traten otras materias. La propia Constitución contiene llamadas a los Estatutos que unas veces desbordan el contenido del art. 147.2 CE y otras lo precisan o pormenorizan: cooficialidad de lenguas (art. 3.2 CE), reconocimiento de enseñas y banderas propias (art. 4.2 CE), designación de senadores (art. 69.5 CE), creación de policías autónomas (art. 149.1.29 CE), etc. Y tampoco es evidente que la Constitución obligue a que los Estatutos se limiten al contenido del art. 147.2 CE y al de los preceptos constitucionales que expresamente los llaman a la disciplina de específicas materias, pues, aun no siendo un argumento definitivo, es incontrovertible que todas las Leyes Orgánicas aprobatorias o modificativas de Estatutos de Autonomía han ido más allá de ese límite, siendo también indiscutible que esa concepción amplia del contenido posible de los Estatutos ha sido pacíficamente integrada en el sistema.

Por ello –continúa el Abogado del Estado– el único precepto constitucional del que podría inferirse algún criterio sobre el contenido constitucional posible o lícito («máximo») de los Estatutos de Autonomía es el art. 147.1 CE, que los califica de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». «Básica», porque es la norma de cabecera de cada ordenamiento autonómico y porque su desarrollo y ejecución incumbe a los poderes públicos territoriales. «Institucional», porque su función constitucional es la de ser «*instrument of government*» de la Comunidad Autónoma, norma de organización y funcionamiento de las instituciones autónomas propias; carácter institucional-orgánico que también se desprende, por lo demás, del propio rótulo del título VIII de la Constitución («De la organización territorial del Estado»). Y norma, en fin, «de cada Comunidad Autónoma» en razón de su proyección territorial, sin perjuicio de que, por excepción, las competencias autonómicas puedan producir efectos extraterritoriales (por todas, STC 87/1981, de 16 de noviembre). Territorialidad del Estatuto (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 13) que supone que en esta norma no pueden incluirse preceptos que limiten, vinculen, restrinjan o condicionen las competencias de otras Comunidades Autónomas ni, por supuesto, las del Estado ex art. 149.1 CE.

Para el Abogado del Estado, el problema de qué puede y qué no puede contenerse en un Estatuto de Autonomía queda estrechamente ligado con su especial rigidez, resistencia o fuerza pasiva, en virtud de la cual –fuera del caso de la reforma de la Constitución– sólo mediante una reforma estatutaria puede ser válidamente modificado. De donde podría inferirse la tesis de que la Constitución sólo otorga la garantía de la rigidez estatutaria respecto a las materias

del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto constitucional o, yendo un poco más allá, a materias directa y estrechamente relacionadas con las anteriores. Hasta aquí llegaría la genuina «reserva de Estatuto». El restante contenido estatutario sólo gozaría de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica (si se tratara de materias reservadas a este tipo de ley) o de la ley ordinaria (en los demás casos), aunque para privarle de esa específica rigidez fuerza pasiva fuera necesario un pronunciamiento del propio Estatuto o una sentencia constitucional, al modo como ocurre con las leyes orgánicas, forma que, al cabo, reviste el Estatuto de Autonomía (art. 147.3 CE). A este respecto recuerda el Abogado del Estado la doctrina establecida en la STC 5/1981, de 13 de febrero, en relación con las leyes orgánicas y las materias conexas que, *lege silente*, quedan revestidas de la fuerza pasiva propia de aquéllas, si bien el legislador orgánico puede excluir expresamente esa consecuencia, también eludible por obra de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Entre los pocos pasajes de la jurisprudencia constitucional que han abordado el problema del contenido posible de los Estatutos de Autonomía destaca, para el Abogado del Estado, el que puede leerse en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 b), donde se afirma que las normas estatutarias que regulen materias ajenas al ámbito delimitado por la reserva material del Estatuto tampoco pueden ser reformadas por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto. Se trata de un claro *obiter dictum*, pero permite afirmar que el Tribunal aceptó entonces que el Estatuto regule materias ajenas a las que estrictamente le reserva la Constitución y que, en principio, la rigidez estatutaria cubre las materias ajenas a la reserva, sin perjuicio de que –cabe matizar ahora– el propio Estatuto pueda privarles de tal rigidez o pueda hacerlo el Tribunal Constitucional, de manera que la regulación de tales «materias extralimitadas» podría ser modificada o derogada por la fuente estatal o autonómica constitucionalmente competente. De este modo, concluye el Abogado del Estado, acaso se superarían las dificultades relativas a la «no intercambiabilidad» del Estatuto con otras leyes orgánicas u ordinarias y se evitaría la siempre problemática declaración de nulidad por inconstitucionalidad, puesto que, como decía la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5, ha de procurarse «dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este terreno, salvando la aparente contradicción existente entre Estatutos y Constitución y buscando una interpretación de aquéllos conforme a la Constitución en una línea hermenéutica de carácter general y afirmada específicamente en relación con los Estatutos de manera reiterada por este Tribunal».

De acuerdo con la función constitucional de los Estatutos, prosigue el escrito de alegaciones, los «derechos estatutarios» –esto es, los derechos subjetivos declarados en un Estatuto exclusivamente para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma– sólo pueden ser vinculantes para los poderes públicos autonómicos y locales, y especialmente para el legislador autonómico, para quien constituyen tanto límites como obligadas directrices. En consecuencia, siempre y cuando el «derecho estatutario» atribuido no entrañe invasión de competencias del Estado puede aceptarse su proclamación en el Estatuto de Autonomía. Síguese de ello que tales derechos nunca podrían suponer alteración del régimen de distribución de competencias, ni creación de títulos competenciales nuevos para la Comunidad Autónoma, ni modificación de los existentes, lo que equivale a decir que un derecho estatutario jamás podrá limitar, restringir ni condicionar ninguna de las competencias estatales. Por el contrario, el alcance real y efectivo de los derechos estatutarios podrá quedar condicionado por el válido ejercicio de las competencias del Estado, especialmente por las relativas a bases y legislación básica.

Por otro lado, los derechos estatutarios proclamados por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ni son derechos fundamentales –en nuestro Derecho sólo pueden serlo los proclamados por la Constitución– ni gozan del mismo tipo de protección que tales derechos. Simplemente vinculan a los poderes públicos autonómicos y locales de esa Comunidad Autónoma.

A juicio del Abogado del Estado, si se aceptan las consideraciones anteriores es fácil concluir que el precepto aquí impugnado queda dentro del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía y no viola el art. 147 CE. Y ello por distintas razones:

En primer lugar, porque la proclamación del derecho incluido en el art. 17.1 EAV vincula a la Generalidad y a las entidades locales valencianas. Son estos poderes públicos los que, en el ejercicio de sus competencias hidráulicas (art. 49.1.16 EAV) y en materia de suministro de agua (art. 25.2.1 LBRL) y de abastecimiento domiciliario de agua potable [art. 26.1 a) LBRL], deben satisfacer el derecho de los valencianos «al abastecimiento suficiente de agua de calidad». Pero cuando se trate de aguas, recursos y aprovechamientos u obras hidráulicas que no son de competencia autonómica o municipal, sino del Estado o de otra Comunidad Autónoma o de una entidad local ajena a la Comunidad Valenciana, los poderes públicos valencianos deberán hacer cuanto esté en su mano para hacer efectivo, dentro de lo posible, el citado derecho. Así, por ejemplo, el legislador valenciano podrá ejercer la facultad que le otorga el art. 87.2 CE.

En segundo lugar, porque el llamado «derecho de redistribución de aguas de cuencas excedentarias» ha de ejercerse según «criterios de sostenibilidad» y, sobre todo, «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». Quiere ello decir, en opinión del Abogado del Estado, que los valencianos no tendrán en este punto otros derechos que los que deriven de la Constitución y la legislación del Estado. Cuando se trate de recursos y aprovechamientos hidráulicos relativos a las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) o se trate de obras hidráulicas de interés general (art. 149.1.24 CE), las Cortes Generales deberán legislar de acuerdo con la Constitución, es decir, en conformidad con el interés general (art. 128.1 CE), con la solidaridad de todas las nacionalidades y regiones españolas (arts. 2 y 138.1 CE), con el mandato de uso racional de un recurso natural importantísimo (art. 45.2 CE) y, en fin, con las cláusulas constitucionales de modernización y desarrollo (art. 130.1 CE) y de equilibrio interterritorial adecuado y justo (arts. 40.1 y 138.1 CE). Al aprobar el Plan Hidrológico Nacional, que es donde deben incluirse «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca» [art. 45.1 c) de la Ley de aguas], las Cortes Generales no reconocen valencianos, aragoneses, andaluces o castellanos; sólo españoles, solidarios unos con otros. La representación nacional no puede otorgar injustificados «privilegios hidráulicos». Sólo la mayor necesidad hidráulica de unas regiones –apreciada libre, pero racionalmente (art. 45.2 CE), por las Cortes Generales– podrá justificar el sacrificio impuesto a otras Comunidades. Por último, cabe recordar que la formulación del derecho estatutario presupone la libertad de las Cortes Generales para decidir la «redistribución» de caudales, pues el derecho se refiere a «sobrantes de aguas», de «cuencas excedentarias» y a «criterios de sostenibilidad» que han de atenderse. Determinar si hay sobrantes, si una cuenca es excedentaria, así como fijar los criterios de sostenibilidad son todas ellas decisiones que corresponden a las Cortes Generales en el libre ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.22 y 24 CE.

En tercer lugar, en fin, porque el derecho proclamado en el art. 17.1 EAV se ostenta y ha de ejercerse «de acuerdo

con la ley». Lo que supone, por un lado, atenerse a la distribución constitucional y estatutaria de competencias y, por otro, que es a los poderes públicos valencianos a quienes el Estatuto obliga a ejercitar sus competencias propias con el fin de satisfacer ese derecho. En definitiva, así interpretado, el art. 17.1 EAV no puede considerarse infractor del art. 147 CE, ni tampoco de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE.

La última parte del escrito de alegaciones examina los restantes motivos de inconstitucionalidad invocados por el recurrente, que para el Abogado del Estado decaen una vez se acepte la interpretación acomodada a la Constitución que acaba de proponerse. No habría, así, infracción del art. 149.1.22 CE por cuanto el precepto impugnado ha de interpretarse como enunciado vinculante para los poderes públicos valencianos, supeditado además a la Constitución (incluido su art. 149.1.22) y a lo que disponga la legislación general de aguas, obras hidráulicas y medio ambiente dictada en ejercicio de las competencias del Estado (art. 149.1.22, 23 y 24 CE). Supuesto lo cual, no tiene sentido la pretendida infracción de los arts. 9.1 y 66.2 CE por «desplazamiento de la función constituyente», concepto éste de difícil entendimiento cuando se interpone un recurso de inconstitucionalidad para hacer efectiva la supremacía de la Constitución e invalidar los preceptos estatutarios que la contraríen.

No habría tampoco infracción alguna de la configuración del dominio público estatal ex art. 132 CE. Las aguas continentales no están enumeradas entre los géneros de bienes respecto de los que, por decisión del constituyente, queda excluida la propiedad privada, pero es constitucionalmente legítima la opción de incluirlas en el dominio público estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 7 y 4). La configuración del dominio público estatal es labor de las Cortes Generales, que han de respetar los principios que enumera el art. 132 CE. Por tanto, y siendo la Constitución «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional» de un precepto estatutario (STC 99/1986, FJ 4), la alegada inconstitucionalidad del art. 17.1 EAV sólo podría resultar de que hubiera quebrado los principios constitucionales sobre el dominio público (inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad), una vez que hay que descartar la infracción de las competencias exclusivas del Estado. Ahora bien, el derecho del art. 17.1 EAV es perfectamente compatible con aquellos principios en cuanto referidos al dominio público hidráulico del Estado, pues la transferencia de recursos hídricos puede ser, simplemente, un modo de optimizar el uso de aguas que no salen del dominio público estatal y, como admite el recurrente, ha de estar prevista en el Plan Hidrológico Nacional.

A juicio del Abogado del Estado, lo que el Gobierno de Aragón intenta demostrar es, más bien, que el art. 17.1 EAV es incompatible con las reglas esenciales del régimen legal de usos que cabe inferir del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin embargo, esta Ley no puede convertirse en criterio de la constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía (STC 99/1986, FJ 4). La colisión entre el Estatuto y la Ley de aguas acaso podría servir como indicio de que aquél ha infringido la Constitución, especialmente el art. 149.1.22 CE, pero no es éste el caso, pues nada hay en el enunciado del precepto recurrido que no pueda armonizarse con el régimen de usos establecido en las normas generales del Derecho general de aguas.

En relación con la posible infracción del art. 10.2 CE, alega el representante del Gobierno que este precepto constitucional contiene una norma sobre la interpretación de otras normas, a saber, las «relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce», y el art. 17.1 EAV no es una norma de esa especie, sino un enunciado que atribuye un «derecho estatutario». Luego el art. 10.2 CE no es aplicable al caso. De otro lado, la interpretación del Comité de las Naciones Unidas sobre el Pacto internacio-

nal de derechos económicos, sociales y culturales no puede ser parámetro de constitucionalidad del precepto estatutario recurrido, máxime cuando el derecho en éste reconocido, sólo vinculante para los poderes públicos valencianos, queda sujeto a lo que disponga la ley, especialmente la dictada por las Cortes Generales, y no atribuye ningún derecho absoluto a los valencianos en detrimento de los demás españoles.

Afirma a continuación el Abogado del Estado que el art. 17.1 EAV no es contrario a los arts. 2, 40.1, 131.1, 138.1 y 158.1 CE. Patentemente, los arts. 138.1 y 158.1 CE no guardan ninguna pertinencia en relación con el supuesto quebrantamiento de la solidaridad y del equilibrio territorial invocado por el recurrente, cuya alegación en este punto quedaría ya contestada con lo expuesto, pues reposa en un entendimiento incorrecto del alcance y sentido del art. 17.1 EAV, que no rompe ningún equilibrio territorial desde el momento en que sólo vincula a los poderes públicos valencianos y somete su significado y efectos a lo que determinen la Constitución y la legislación del Estado.

Por último, tampoco sería de advertir infracción alguna de las competencias aragonesas sobre ordenación del territorio, agricultura y fomento del desarrollo económico (art. 35.1.7, 12 y 24 EAAr). Como quiera que las normas y disposiciones dictadas en el ejercicio de las citadas competencias autonómicas tienen eficacia territorial (art. 9.1 EAAr), no se ve cómo cualquier norma o acto de un poder público valenciano en ejercicio de sus competencias podría vulnerar competencias aragonesas de proyección tan señaladamente territorial como las tres citadas. Una vez más: el derecho del art. 17.1 EAV queda sujeto a la Constitución y a la legislación estatal y las transferencias han de preverse en el Plan Hidrológico Nacional, aprobado por ley. El artículo recurrido, al reconocer aquel derecho, sólo obliga a los poderes públicos valencianos, que habrán de esforzarse por satisfacerlo haciendo uso de cuantas facultades y vías de derecho estén a su alcance.

En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado interesa del Tribunal que dicte Sentencia totalmente desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

8. Las Cortes Valencianas, representadas por dos de sus Letrados, presentaron las alegaciones de la Cámara el 17 de octubre de 2006. Como primera cuestión se plantea en ellas la ausencia de legitimación del recurrente. Si el Gobierno aragonés fundamenta su legitimación en la invasión de sus competencias en materia de aguas por parte de la Comunidad Valenciana, ha de concluirse, en opinión de la Cámara, con la ausencia de toda legitimación activa, pues el precepto recurrido no afecta al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que no es de la competencia de ésta la definición de las aguas sobrantes o de las cuencas excedentarias, sino del Estado.

El escrito de alegaciones expone seguidamente los pormenores de la tramitación parlamentaria del precepto impugnado, destacando que durante la misma se eliminó del precepto cualquier «impronta territorial», configurando el derecho al agua como un derecho de los ciudadanos valencianos.

A continuación, la representación procesal de las Cortes Valencianas defiende que el nuevo título II del Estatuto valenciano («De los derechos de los valencianos y valencianas») no vulnera el art. 147 CE. A su juicio, no puede sostenerse que el contenido mínimo a que se refiere el art. 147.2 CE agote el contenido posible de los Estatutos de Autonomía, y de hecho ninguno de los vigentes se ciñe a los cuatro puntos que figuran en aquel precepto constitucional. Además, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional admite la reproducción estatutaria

de normas constitucionales, por más que censure su bondad como técnica legislativa.

Los Estatutos de Autonomía –continúa el escrito de alegaciones– pueden crear derechos subjetivos y comprender normas finalistas destinadas a ordenar el ejercicio de sus funciones por parte de sus órganos institucionales. Como quiera que el Estatuto no tiene rango constitucional sólo puede establecer derechos subjetivos no fundamentales, que tendrán el rango y valor propios de un Estatuto de Autonomía. El art. 17 EAV no es una norma constitucional y no pretende serlo. Así las cosas, no puede afirmarse que vulnera la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, pues este precepto constitucional se refiere a los derechos fundamentales. Una norma de fines, aunque se presente formulada en términos de derecho, está sencillamente incapacitada para invadir aquella competencia del Estado. Por naturaleza, un principio rector no es un derecho subjetivo y, por lo mismo, no puede vulnerar el principio de igualdad. No hay, por tanto, infracción posible de los arts. 138 y 139 CE. La pluralidad y la diversidad de ordenamientos son rasgos consustanciales al Estado autonómico y su realidad no puede, por definición, ser contraria a la Constitución, que es, al cabo, la norma que la hace posible.

Para las Cortes Valencianas, no cabe aceptar, como se afirma por el actor, que los Estatutos de Autonomía no pueden incluir declaraciones genéricas de derechos, deberes y libertades, debiendo tenerse en cuenta que si, como se dice en la demanda, los principios sólo pueden tener eficacia en el ámbito de la competencia propia, ello haría inviable la capacidad de cualquier Comunidad Autónoma para recurrir una ley del Estado, lo que entraría en contradicción con la legitimación activa de quien ha iniciado este proceso.

Se mantiene en el escrito de alegaciones que las Comunidades Autónomas están constitucionalmente legitimadas para producir actos jurídicos válidos más allá de la esfera de competencias establecida por su Estatuto. Así, ostentan y ejercen la delegación legislativa a la que se refiere el art. 150 CE; de igual modo, desarrollan actividades públicas que producen actos jurídicos que no suponen ejercicio de competencias, como negociar y celebrar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas o con el Estado, o como interponer recursos de inconstitucionalidad. Toda esta realidad tiene cobertura constitucional, dado que el art. 137 CE, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, habilita a las Comunidades Autónomas para actuar en el ámbito de la gestión de los propios intereses, concepto éste que excede ampliamente la esfera de competencia atribuida, lo que ha llevado a que las Comunidades Autónomas, atendiendo al art. 166 CE, tengan incluso iniciativa para la reforma de la Constitución. Pero, además, el precepto recurrido no es una norma atributiva de competencia, por lo que no puede invadir la estatal, y subordina el derecho que proclama a la Constitución y a la legislación del Estado.

En cuanto a la pretendida vulneración del reparto de competencias imputada al art. 17.1 EAV, alegan las Cortes Valencianas que durante la tramitación de la reforma del Estatuto en las Cortes Generales se convirtió lo que inicialmente era un derecho de la Comunidad Valenciana en un derecho de los valencianos, añadiéndose que su garantía se ajustaría a la Constitución y a la legislación del Estado, todo lo cual despeja cualquier sombra de duda sobre una posible invasión de competencias ajenas, cuya apreciación sólo resulta defendible si, como parece hacerse en la demanda, se confunde la versión definitiva del precepto recurrido con la de la Proposición remitida a las Cortes Generales. En todo caso, el Gobierno aragonés reconoce que el artículo recurrido no es una norma atributiva de competencia, por lo que no puede haber una vulneración competencial, si bien entiende que el hecho de

realizar un reconocimiento explícito del déficit hídrico de la Comunidad Valenciana podría condicionar el ejercicio de la competencia estatal. Frente a ello, las Cortes Valencianas invocan la complejidad del reparto competencial en materia de aguas, soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (SSTC 227/1988 y 243/1993), siendo los Estatutos los que definen las competencias autonómicas, cuya distribución, sobre la base del principio dispositivo, se realiza fundamentalmente en función de dos criterios: el ámbito geográfico, por el principio de unidad de cuenca, y el interés, por la afectación de los aprovechamientos (SSTC 227/1988 y 161/1996).

Dicha distribución –continúa el escrito de la Cámara– es presupuesto de un sistema de ordenación de los recursos hídricos y de la organización de su administración, y lleva a afirmar que los recursos hidráulicos son competencia del Estado, incluso en las cuencas intracomunitarias, donde se ha llegado a fundamentar que las Comunidades Autónomas no podrán ejercer sus competencias si afectan a otras Comunidades.

A la complejidad de lo dispuesto en nuestro Ordenamiento debe superponerse el acervo comunitario, que ha inspirado las últimas reformas del Derecho de aguas y dado entrada a conceptos como el uso sostenible y el suministro suficiente, entendiendo el abastecimiento de agua como servicio de interés general (Directiva 2000/60, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2000).

En cuanto a la cuestión competencial, procede señalar, a juicio de las Cortes Valencianas, que la competencia de la Comunidad Valenciana en materia de aguas se consigna en el art. 49.1.16 EAV, precepto clave en este asunto, si bien con la reforma del Estatuto se ha incluido una declaración de derechos de diversa índole, siempre de acuerdo con la Constitución, entre los cuales destaca el que ha dado lugar al presente recurso, que en ningún caso atribuye competencia alguna. La atribución competencial del art. 49.1.16 EAV, por lo demás, se refiere a las aguas que discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana. Todo lleva, en fin, a la conclusión de que el precepto recurrido es plenamente respetuoso con los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE.

El escrito de alegaciones de las Cortes Valencianas defiende seguidamente que el artículo impugnado es respetuoso con la configuración del dominio público de los recursos hidráulicos. En este sentido se alega que el art. 17.1 EAV en ningún momento aborda la cuestión de la demanialidad de los recursos, que corresponde exclusivamente al Estado ex arts. 149.1.22 CE y 1.2 de la Ley de Aguas, en la interpretación dada por la STC 227/1988. El Estatuto valenciano no reconoce a la Generalidad ni la potestad de demanializar ni la titularidad de las aguas que discurren íntegramente por su territorio, sino la competencia exclusiva de los aprovechamientos hidráulicos, canales y riesgos cuando las aguas discurren dentro de la Comunidad (art. 49.1.16 EAV). A lo que debe añadirse que, incluso en otro caso, ello no significaría la automática asunción de la titularidad sobre el recurso hidráulico, tal y como se desprende de la STC 227/1988, FJ 14, conforme a la cual son separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. Del mismo modo, la reserva de ley estatal establecida en el art. 132.2 CE no significa que corresponda exclusivamente al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse de la titularidad del Estado.

Para las Cortes Valencianas, en nuestro Derecho el criterio central de la doctrina del dominio público es la afectación de los bienes al destino al que están vinculados, cuya garantía es el elemento clave para posibilitar distintas formas de utilización y aprovechamiento. El

hecho de que el agua sea soporte de una pluralidad de actividades supone que sus múltiples usos deben regirse por los principios de reciprocidad y compatibilidad. No obstante, sólo la fórmula demanial garantiza una más racional administración de los recursos y por eso el legislador español ha optado por la articulación de un sistema basado en que los bienes demaniales de uso público constituyen el núcleo que integra el dominio público y son, salvo excepciones específicas, competencia del Estado.

En este contexto, afirma la Cámara, es evidente que la literalidad del art. 17.1 EAV no tiene precedente en nuestra tradición legislativa y parece influenciada por la terminología iusinternacionalista. En realidad, expresa la complejidad propia del recurso hidráulico como objeto de dominio público, pero no cuestiona la titularidad estatal del mismo, como tampoco lo hace el art. 49.1.16 EAV. Aunque en el artículo recurrido predomina la definición del agua como recurso económico, debe distinguirse de su conceptualización como demanio público. Así, en función del uso que se haga del recurso hidráulico, se habla de factor de producción y de bien público económico que satisface necesidades y derechos de uso y servicios públicos. En todo caso, jurídicamente se observa una única naturaleza: la propia de un bien de dominio público.

En este sentido, el precepto no matiza la declaración de demanialidad respecto al agua que figura en la Constitución, como tampoco lo hace respecto a las excepciones establecidas. Cuestión distinta es que no todos los usos del agua están reservados al Estado o a las Comunidades Autónomas. Esto es, que se apunte que la demanialización del agua no debería suponer una merma de los derechos sustanciales a su uso y disfrute. Este aspecto –subyacente, para las Cortes Valencianas, en las tesis sostenidas por el Gobierno de Aragón– tampoco parece haber sido abordado en la literalidad del precepto recurrido, que no equipara en modo alguno el derecho que enuncia con la construcción tradicional de uso común del agua. En definitiva, el Gobierno de Aragón se contradiría cuando afirma que el art. 17.1 EAV infringe el art. 149.1.22 CE, pues, lejos de invadir las competencias del Estado, aquél asegura que el derecho que proclama se ejercerá de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Las Cortes Valencianas entienden que lo único que parece pretender impugnarse es la posibilidad de que el art. 17.1 EAV pudiera condicionar el ejercicio de la competencia estatal respecto al dominio público hidráulico, como si la norma estatutaria no fuera legislación estatal, esto es, ley orgánica aprobada por las Cortes Generales. Esta realidad de interconexiones normativas ha sido ya reconocida por el Tribunal Constitucional en materia de aguas, ya que en el sistema constitucional de distribución de competencias pueden producirse condicionamientos de las respectivas competencias estatales y autonómicas, como se comprueba en la STC 227/1988. Pero es claro que conforme al precepto recurrido la posibilidad de trasvase depende de la existencia de excedentes, cuestión que corresponde determinar al Estado, de manera que la norma enjuiciada no puede vulnerar ninguna competencia estatal.

Los representantes procesales de la Cámara valenciana alegan a continuación sobre el respeto de derechos y principios constitucionales por parte del precepto impugnado. En este punto se niega que el art. 17.1 EAV establezca un privilegio y contrarie, por tanto, los arts. 138.2 y 139.1 CE. La parte actora estaría en contradicción al sostener tal cosa y, además, afirmar que el precepto recurrido recoge un principio rector. Si nos encontramos ante una vulneración de los arts. 138 y 139 CE no es porque estemos ante un principio rector; y si estamos ante un principio rector y éste no puede generar derechos subjetivos, entonces no se puede vulnerar el principio de igualdad.

El art. 17.1 EAV no crea derechos subjetivos, sino que es una norma orientadora de la política pública que no puede conculcar el principio de igualdad. En todo caso, si se interpretara que configura un principio rector, su configuración «de acuerdo con la Constitución y las leyes del Estado» determinaría una interpretación conforme a la que el Tribunal ha realizado del art. 45 CE, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (SSTC 64/1982 y 227/1988).

En otro orden de consideraciones, las Cortes Valencianas alegan que el derecho del art. 17.1 EAV no puede interpretarse únicamente como sinónimo del derecho a la vida, respondiendo así a la invocación que hace el recurrente, por un lado, al derecho de los usos comunes, a la prestación municipal de abastecimiento y a los usos privativos, y, por otro, al Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Para los representantes procesales de la Asamblea autonómica, además de repetir lo afirmado en relación con los arts. 132 y 147 CE, ha de señalarse que el artículo recurrido es coherente con las fuentes interpretativas del Derecho Internacional, que formula un derecho al agua como derecho emergente en el ámbito internacional sin referencia alguna a la naturaleza jurídica del agua [Recomendación 1731 (2006) del Consejo de Europa, de 21 de enero, y IV Foro Mundial del Agua]. Conocida la ausencia en la tradición legislativa española de construcciones específicas de este derecho, se le identificaba en el marco de la terminología del Derecho internacional o del Derecho comunitario.

Para los internacionalistas, este derecho emergente se configura como un derecho de tercera generación que afecta a un bien que es patrimonio común, cuando no universal, por lo que su defensa compete a todos y exige la renuncia a los privilegios injustificados. En este sentido, los redactores del Estatuto no han querido conceptualizar el nuevo derecho al uso común del agua, ni el derecho al abastecimiento municipal, ni el derecho a los distintos usos privativos del agua, sin perjuicio de lo que corresponda reconocer como servicio público derivado del reconocimiento de los derechos citados. Tampoco cabe asociar el art. 17.1 EAV a la garantía de unas «condiciones humanas mínimas de existencia», que hoy día parecen salvaguardadas para la mayoría de los españoles. Muy al contrario, el derecho en cuestión ha de servir también a los valencianos para «poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la ley», que también puede ser ley del Estado. Por ello el precepto no se separa completamente del contenido de los arts. 11 y 12 del Pacto y está en línea con los planteamientos internacionalistas que también comprenden en el derecho al agua la idoneidad de los recursos hídricos para propiciar dinámicas económicas y empresariales en los países en vías de desarrollo. El actor defendería, por tanto, una «lectura antigua y limitada» del derecho al agua reconocido por el Derecho internacional y, en consecuencia, del proclamado en el Estatuto valenciano.

La última parte del escrito de alegaciones se dedica a responder a la imputación formulada de contrario respecto de la perturbación material del ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para las Cortes Valencianas, es evidente y pacífico que el ejercicio de las competencias propias puede tener consecuencias jurídicas extraterritoriales. Y no puede afirmarse que la redistribución de sobrantes por parte del Estado, atendiendo a criterios de sostenibilidad que garanticen el derecho al agua de los valencianos, vulnere la Constitución. Tampoco es defendible que con ello se altere el equilibrio territorial, como sí sería el caso con un sistema de financiación autonómico diferente entre ambas Comunidades.

En fin, recapitulando las imputaciones realizadas por el actor y las objeciones que, a juicio de la Cámara, pue-

den merecer en Derecho, el escrito concluye solicitando que se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso.

9. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2007 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día 12.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EAV), por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

Este precepto estatutario dispone lo siguiente:

«Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley».

Para la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, el precepto reproducido incurre en diversos motivos de inconstitucionalidad. Ante todo, vulnera el art. 147 CE y, en consecuencia, el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), toda vez que el derecho al agua que se regula excede del contenido que es propio de un Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo que al efecto determina el indicado art. 147 CE. El precepto estatutario, asimismo, infringe los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, pues el régimen jurídico de los derechos y libertades de los españoles en el conjunto del territorio nacional debe ser común, de manera que el mencionado derecho, al no tener relación con los derechos que la Constitución consagra, supone una quiebra de los principios de unidad y de igualdad. Con carácter subsidiario a estos motivos principales de inconstitucionalidad, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón también sostiene que el art. 17.1 EAV conculca las competencias estatales en materia de aguas (art. 149.1.22 CE) y la garantía institucional del dominio público hidráulico (art. 132 CE), con quiebra de los principios de equilibrio territorial (arts. 131.1 y 158.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE). Por último, también se aduce que el precepto recurrido afecta a diversas competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (agricultura, ordenación del territorio, fomento del desarrollo económico, etc.), perturbando su ejercicio. En distinto plano alega asimismo que el art. 10.2 CE tampoco ampara constitucionalmente la formulación del derecho al agua contenida en el precepto impugnado.

Para el Abogado del Estado, las infracciones constitucionales denunciadas no se producen. En este sentido, afirma, en primer lugar, que el contenido constitucionalmente legítimo de un Estatuto de Autonomía no queda circunscrito a los extremos previstos en el art. 147.2 CE, que constituye el contenido mínimo o necesario de un Estatuto, pues la propia Constitución lo extiende a otros extremos. Por ello, considera que dentro de este contenido legítimo del Estatuto, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, caben los derechos estatutarios que proclama el Estatuto valenciano, pues los mismos no se refieren a los derechos fundamentales, sino a derechos que, como el impugnado, sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos, que deberán satisfacerlos de acuerdo con sus competencias hidráulicas. El Abogado del Estado asimismo rechaza que se produzca

infracción ni de principios constitucionales (arts. 138.1 y 2 y 139.1 CE) ni de las competencias estatales (art. 149.1.1 y 22 CE) o estatutarias, pues el precepto recurrido proclama su sujeción a la Constitución y a la legislación estatal y su enunciado es respetuoso con todo ello. En cuanto a la invocación del art. 10.2 CE señala el Abogado del Estado que en ningún caso sería aplicable ya que el art. 17.1 EAV sólo incorpora un «derecho estatutario».

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de la Comunidad Valenciana también niegan que el precepto impugnado vulnere el art. 147 CE. Manifiestan que el derecho recurrido guarda conexión con las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat y constituye una opción legítima en el ejercicio de la autonomía política de la Comunidad Valenciana al ser el Estatuto su norma institucional básica. El derecho al agua de calidad es un principio rector de la política social y económica que puede ser regulado en el Estatuto de Autonomía y vincular a los poderes públicos valencianos, en línea con los planteamientos internacionalistas que contemplan el derecho al agua como un derecho emergente en el ámbito internacional, sin referencia alguna a la naturaleza jurídica del agua. No se trata de un derecho subjetivo, sino de un principio rector que precisará de la Ley para ser directamente aplicable y que se sujeta al ordenamiento en su conjunto, de acuerdo con las remisiones que hace el art. 17.1 EAV a la Constitución y a la legislación estatal.

2. Son varias las cuestiones de orden procesal que han de resolverse antes de examinar el fondo de la cuestión suscitada en el presente recurso. La primera de ellas tiene que ver, precisamente, con la legitimación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón para interponerlo, pues el Consejo de la Generalidad y las Cortes Valencianas han puesto en duda, con distinto alcance, la legitimación activa del recurrente. Las Cortes Valencianas, por entender que el precepto recurrido no afecta al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues la competencia para la definición de las aguas sobrantes o de las cuencas excedentarias es sólo del Estado. A su vez, el Consejo de la Generalidad, sin negar de manera absoluta la legitimidad del Gobierno aragonés, entiende que la misma se contrae a la impugnación del precepto recurrido en la parte referida al derecho de redistribución de sobrantes de cuencas intercomunitarias, pues fuera de ese específico supuesto no se verían afectados en absoluto los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

a) Los reparos opuestos a la legitimación del Gobierno aragonés tienen antes que ver con la realidad de alguna de las tachas de inconstitucionalidad articuladas en su recurso que con la legitimación propiamente dicha de aquel Gobierno. Desde luego, y como defiende el Abogado del Estado, no cabe negar legitimación activa al Ejecutivo de Aragón para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra un Estatuto de Autonomía –ley estatal, con arreglo al art. 147.3 CE y a los arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC– frente al que, por lo demás, se denuncia una afectación del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado al recurrente. Así resulta con claridad de nuestra doctrina más reiterada en relación con el art. 32.2 LOTC, conforme a la cual «la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 84/1982, 26/1987 y 74/1987), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar el “propio ámbito de autonomía” del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias» (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3), habiendo concluido que «dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institu-

cional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía (STC 56/1990, fundamento jurídico 3)» (*loc. ult. cit.*).

En efecto, como recordábamos en nuestra STC 48/2003, de 12 de marzo, si bien en un principio «este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio),... muy pronto –ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre– se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado [y el Estatuto de Autonomía lo es], constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido,... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente” (FJ 1)» (STC 48/2003, FJ 1).

En el presente caso, al interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento, propio de los recursos de inconstitucionalidad, se suma el interés institucional del Gobierno autonómico en la defensa de las competencias asumidas por su propia Comunidad Autónoma en muy distintas materias, como son la ordenación del territorio, la agricultura y la pesca fluvial, entre otras. La realidad del perjuicio o del menoscabo competencial denunciado en el recurso habrá de ser dilucidada en este procedimiento, pero su sola invocación, en los términos motivados y fundados con los que se ha planteado en el escrito de demanda, no puede sino llevar al reconocimiento de que concurre en el actor el interés en la defensa del ámbito propio de autonomía que es condición de la legitimación institucional reservada en el art. 32.2 LOTC a las Comunidades Autónomas. Y es que, como también tenemos dicho, «no resulta exigible para la promoción de los recursos [de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas] que dichos preceptos se refieran a supuestos que tengan materialización concreta en el momento de la promoción, bastando con que puedan tenerla y ello afecte a su acervo competencial, como es el caso» [STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 2 a)].

b) La segunda de las cuestiones procesales que requieren de un pronunciamiento anterior al examen del fondo tiene que ver con la observación realizada por el Abogado del Estado a propósito de los términos en los que se ha concretado el *petitum* del recurrente, toda vez que el actor se limita a interesar que se tenga por interpuesto su recurso, sin pretender de manera expresa la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado. Ello no supone, sin embargo, en contra de lo sostenido por el representante del Gobierno de la Nación, una contravención del art. 85.1 LOTC, pues si bien la pretensión formalizada en el suplico del recurso se ciñe, efectivamente, a requerir de este Tribunal la admisión a trámite de la demanda, no es menos cierto que el recurrente no ha dejado de fijar «con claridad y precisión» que lo que pide en último término es la declaración de inconstitucionalidad de la norma recurrida, aun cuando no lo haya hecho en la súplica final de su escrito de recurso –por más que sea ésta «la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1)–, sino en el apartado III de sus fundamentos de Derecho de orden procesal (pág. 10 del escrito de demanda), donde puede leerse que «[e]l recurso tiene por objeto la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006». La Sección Cuarta de este Tribunal

no ha tenido necesidad, por tanto, de presumir implícita en la demanda una pretensión de inconstitucionalidad que, por lo dicho, ya era formalmente explícita en el momento de admitir a trámite el recurso. Todo ello con independencia de que nuestra doctrina sobre el art. 85.1 LOTC cifra su infracción en aquellos supuestos en los que no se identifican con precisión las normas impugnadas (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 3) o no se articulan verdaderos fundamentos impugnatorios (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2), lo que no es, manifiestamente, el caso.

3. Rechazados los óbices procesales, la resolución de las cuestiones de fondo que se suscitan en este recurso requiere que hagamos algunas consideraciones de orden general y que lo hagamos con cierta extensión. Tales consideraciones son necesarias en atención a un doble dato.

En primer lugar, por la relevancia de las cuestiones que se someten a enjuiciamiento. En efecto, los reparos planteados en la demanda acerca del exceso del precepto impugnado respecto del ámbito propio de la reserva estatutaria (art. 147.2 CE), la posible incidencia o condicionamiento indebido de las competencias del Estado y de otras Comunidades Autónomas y, en fin, la regulación de un derecho de los ciudadanos valencianos que podría resultar inadecuada por infracción de las prescripciones constitucionales que salvaguardan la igualdad de todos los españoles (en lo esencial, arts. 139.1 y 149.1.1 CE), son cuestiones todas ellas que exigen de atención detallada para fijar nuestra posición sobre cada uno de dichos aspectos, posición que ha de tomar en consideración la doctrina que este Tribunal ha formulado desde su nacimiento.

En segundo lugar, por el hecho de que tales cuestiones se suscitan en relación con un Estatuto de Autonomía, norma que ocupa, sin duda, una singular posición en nuestro sistema de fuentes, lo que impone que hayamos de prestar especial atención a la compleja trama de interrelaciones existentes en el seno de dicho sistema de fuentes y que lo hagamos ponderando la posición y función que tienen en él los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, con carácter previo al enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado examinaremos:

- a) Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado.
- b) La posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes.
- c) La delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía.
- e) La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos.

4. De acuerdo con lo que se acaba de decir, procede, en primer lugar, examinar los principios de la organización territorial del Estado que recoge nuestra Constitución, incidiendo para ello en los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad. Dichos principios se manifiestan y modulan de modo específico en los ámbitos que les son propios:

a) Hay que comenzar destacando que el art. 2 CE afirma de modo contundente: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2 CE). En consecuencia, la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad.

La relación entre los principios de unidad y autonomía ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos:

«[L]a Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.

De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autonómicos circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo...

Este poder “para la gestión de sus respectivos intereses” se ejerce –por lo demás– en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2)» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

Este Tribunal ha insistido, por tanto, en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios. Así, hemos dicho que «al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

De ese modo, el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquélla, como señalamos en su momento, «no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos

anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones "históricas" anteriores» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).

b) Por su parte, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (art. 2 CE), pues «este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un "deber de auxilio recíproco" (STC 18/1982, FJ 14), "de recíproco apoyo y mutua lealtad" (STC 96/1986, FJ 3), "concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución" (STC 11/1986, FJ 5). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía –ha dicho la STC 4/1981– no se garantiza por la Constitución –como es obvio– para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (FJ 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, FJ 3)» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

Importa insistir en que el art. 138 CE hace garante al Estado de «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Dicho principio, que también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3).

En definitiva, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, «no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7).

c) Junto a los principios de unidad, autonomía y solidaridad opera también, y lo hace de modo relevante, el de igualdad, que la Constitución proclama en su art. 139.1 como principio general de la organización territorial del Estado (capítulo primero, título VIII, CE). Sin embargo, importa precisar el ámbito en que se proyecta el principio de igualdad y también su alcance, pues lo hace, esencialmente, en un ámbito distinto al que es propio de aquellos otros tres principios. En efecto, ha de advertirse que la jurisprudencia constitucional no sólo ha afirmado positivamente la sustentación del reparto del poder político en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, según

hemos visto, sino que, además, ha precisado expresamente que el principio de igualdad, que se predica de los ciudadanos, no excluye la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas:

«Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas» [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)].

La conclusión no podría ser otra a la vista de que la Constitución vincula el principio de autonomía con el llamado principio dispositivo (art. 147.2, en conexión con el art. 149.3 CE), principio dispositivo que, actuando dentro de los límites que le marca la Constitución, como con posterioridad se señalará con más detalle, extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también, de modo expreso, del art. 138.2 CE, que posibilita la existencia de «diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas», si bien esas diferencias «no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales». Por otra parte, hay que insistir en la idea antes expresada de que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Por el contrario, la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía mediante la virtualidad que atribuye a cada uno de ellos y que se manifiesta a través del reparto competencial, y, asimismo, su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad, consagrado igualmente en los arts. 2 y 138 CE.

Pero no es en dicha esfera propiamente política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en concreto, de sus condiciones de vida, donde opera el principio constitucional de igualdad. Y es que la esfera de la ciudadanía, en sentido estricto, está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE. Ello no obstante, dicha separación debe matizarse a partir de la consideración de que la estructura del poder se proyecta sobre los ciudadanos a través de las potestades que la Constitución atribuye, precisamente, a los diversos entes de naturaleza política, potestades que se ejercen en la esfera de la ciudadanía en la que sí opera el principio de igualdad imponiendo ciertos límites a la acción de los poderes públicos. En conclusión, el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo.

Al respecto, conviene apuntar ya la idea de que la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por Ley de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 149.1.1 CE), pero las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas:

«La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas

que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

Es necesario, pues, distinguir los planos en que actúan el art. 14 CE, de un lado, y, de otro, los principios y reglas que operan en la esfera de la distribución de competencias y su reflejo en las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, hemos dejado sentado lo siguiente:

«Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad ex art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferencias no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo Legislador) y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre ellos, los arts. 139.1, 149.1.1 y 149.1.18, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1988, fFJ 5). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución –igualdad integradora de la autonomía– puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostener que esta última –igualdad en la ley y ante ley– resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (fundamento jurídico 3), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5).

En definitiva, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley que incorpora el art. 14 CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente, los derivados del art. 149.1.1 CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general, como se verá en los FFJJ 13 y siguientes).

d) Por último ha de hacerse referencia también al principio de lealtad constitucional, aunque su relevancia sea de un orden diferente a la que es propia de los principios constitucionales examinados hasta ahora, pues, al contrario que éstos, aquí no aparece recogido en la Constitución de modo expreso.

Al efecto, conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir «las relaciones entre

las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

5. Procede ahora, según avanzábamos en el fundamento jurídico 3, realizar algunas consideraciones generales acerca de la relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en nuestro sistema constitucional.

En este sentido, hay que tener en cuenta que nuestra Constitución prevé un Estado «compuesto» o «complejo» pues en él las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así nuestro Estado Autonómico. Ya en la STC 1/1982 afirmamos que «esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (tít. VIII CE)» (STC 1/1982, de 28 de marzo, FJ 1). E inmediatamente después manifestamos que la Constitución, al consagrar como fundamentos «de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2). Por tanto, la idea de que la Constitución de 1978 ha configurado un Estado compuesto ha sido una constante en nuestra doctrina desde entonces (entre otras, SSTC 27/1983, de 20 de abril, FJ 2; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4) hasta el momento presente (STC 13/2007, de 18 de marzo, FJ 3).

Importa destacar que las afirmaciones de nuestra doctrina en el sentido de que la Constitución configura un Estado compuesto no se han realizado sólo desde una perspectiva general, sino también, muy señaladamente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en su conjunto: así, respecto del orden económico nacional (STC 1/1982, FJ 1), del sistema general de financiación (STC 13/2007, FJ 3), del marco de las relaciones laborales (STC 35/1982, FJ 2), del régimen de la Seguridad Social (STC 27/1983, FJ 2) o del sistema de la subvenciones estatales en las diferentes áreas de la acción pública (STC 13/1992, FJ 2).

Todo ello a partir de la constatación de que «la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

De este modo, nuestra reflexión sobre el marco político que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE), regula, ha de partir de que «resulta indudable, a la vista del art. 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (STC 119/1992, de 18 de septiembre, FJ 1).

En esta configuración del Estado autonómico, los Estatutos de Autonomía constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge. Así, el art. 147.1 CE declara que «dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». El carácter que

los Estatutos de Autonomía tienen como «norma institucional básica» de las Comunidades Autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la Constitución y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE).

En tal sentido hemos declarado que «el acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía aparece regulado en la Constitución de acuerdo con unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades. Principio dispositivo que alcanza a materias como la denominación a adoptar, que podrá acomodarse a la tradición histórica; el procedimiento de acceso a la autonomía, que presenta diversas modalidades, como se desprende de los arts. 143, 144, 151, disposición adicional primera, disposiciones transitorias primera, segunda, cuarta y quinta de la CE, competencias a asumir, como resulta de los artículos 148 y 149, entre otros, de la CE, e instituciones de los entes autonómicos, siempre dentro de los límites que la Constitución señala. Como consecuencia, y en virtud de las disposiciones constitucionales, el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones se ha producido por vías diversas y se ha configurado en formas muy distintas de un caso a otro» (STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 2).

Ahora bien, los Estatutos de Autonomía, que tienen una eficacia territorial limitada, al dotar de virtualidad al principio constitucional de autonomía en un territorio determinado, se configuran como las normas de cabecera de los correspondientes ordenamientos autonómicos, de conformidad con la Constitución, la cual, como expresión de la soberanía del pueblo español, «del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2 CE), es la norma superior del Ordenamiento a la que todas las demás normas se subordinan (art. 9 CE) y que integra y articula los ordenamientos estatal y autonómicos.

Importa detenerse en el carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como normas de cabecera de los ordenamientos de las respectivas Comunidades Autónomas y en sus consecuencias, pues ello constituye una de las claves del Estado Autonómico. Como hemos indicado, el Estatuto es vehículo de la pretensión de autonomía de un determinado territorio y manifiesta la voluntad del Estado, expresada en el marco prefigurado para ello en la Constitución, de nacimiento y configuración de un ente, la correspondiente Comunidad Autónoma, dotado de autonomía. Una autonomía que tiene naturaleza política y no meramente administrativa en virtud del mandato constitucional (art. 152.1 CE) de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 CE incorporen necesariamente, entre otras instituciones, la que los dota de aquella naturaleza: la Asamblea Legislativa, con potestad de dictar leyes en los ámbitos materiales de actuación que tienen atribuidos; leyes que han de sujetarse a lo dispuesto en aquéllos, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 12). Y es que, según nuestra doctrina, la autonomía política de las Comunidades Autónomas «se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras).

Por lo demás, la configuración institucional de las citadas Comunidades Autónomas, con la inclusión en ella de

Asambleas Legislativas, se ha extendido a las demás Comunidades por haberlo dispuesto así sus Estatutos de Autonomía, lo que es una manifestación más de la relevante función constitucional que desempeñan los Estatutos como pieza esencial en la distribución territorial del poder político del Estado.

En definitiva, los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el título VIII de la Constitución, fundan la Comunidad Autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de leyes en sus ámbitos de competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones públicas. Cobra, así, sentido la calificación constitucional de los Estatutos como «norma institucional básica» de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE).

6. Los Estatutos de Autonomía presentan tres características fundamentales. La primera de ellas es la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial, pues la Constitución puso fin a un Estado políticamente centralizado en el que no existían aún Asambleas Legislativas autonómicas en sentido estricto, sino representaciones territoriales reguladas transitoriamente por la Constitución a los fines, precisamente, de la implantación de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y 151 CE). En todo caso, la reforma de los Estatutos ya vigentes se realiza mediante un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa autonómica y de las Cortes Generales, aprobando éstas el Estatuto mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE), con sometimiento a referéndum, en su caso.

La segunda característica es consecuencia de la primera, pues la aprobación de los Estatutos por las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) determina que aquéllos sean, además de la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonómico (art. 9.1 CE).

Tal ha sido el planteamiento reiterado en nuestra doctrina, al dejar sentado «el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; en igual sentido, SSTC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 1; 77/1985, de 27 de junio, FJ 4; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3; 178/1994, de 16 de junio, FJ 4; etc.). E importa recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, que «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental. Ello significa que el juicio sobre la validez constitucional de la disposición transitoria séptima, 3, EACL habrá de hacerse por contraste directo con lo previsto en la Constitución –en este caso, la reserva estatutaria relativa a la delimitación territorial– y no cotejando directamente preceptos estatutarios diversos» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).

Esta idea que se acaba de exponer, la de que la validez de un Estatuto de Autonomía que pudiera estar en oposición con otro Estatuto sólo puede extraerse de su contraste con la Constitución, debemos afirmarla también respecto de la consideración aislada de un solo Estatuto de Autonomía. En efecto, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma –incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas–, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; lo que se acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas. Cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto de Autonomía es, como más adelante se verá, la de su eficacia.

En los términos indicados, los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado «bloque de la constitucionalidad» (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas).

La tercera característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico.

El señalado procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía los sitúa en una posición singular en el sistema de fuentes. Así se manifiesta en las relaciones que los Estatutos de Autonomía mantienen, en el seno del Ordenamiento del Estado, supraordenado por la Constitución y del que los Estatutos forman parte, tanto con el resto del ordenamiento del Estado en sentido estricto, como con el propio ordenamiento autonómico del que aquéllos son la norma de cabecera.

Respecto del ordenamiento estatal en sentido estricto, hay que partir de que los Estatutos de Autonomía se infraordenan a la Constitución, sometiéndose a sus prescripciones. Así, en cuanto a su relación con las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, pueden intervenir.

Sin embargo, la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias. Respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula, como ya se ha adelantado, por la propia Constitución, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional. En este sentido, los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito

que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria.

Por lo demás, en el sistema de relaciones existente entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución no puede desconocerse tampoco la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza. Su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas, de tal forma que éstas (salvo las de su propia reforma *ex art.* 147.3 CE), por la razón señalada, no pueden modificarlos formalmente.

En todo caso, de acuerdo con lo que indicábamos con anterioridad, las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria.

En cuanto al ordenamiento autonómico, el Estatuto de Autonomía constituye su norma de cabecera, esto es, su norma superior, lo que supone que las demás le estén subordinadas.

Resta por hacer una última reflexión relativa a la relación entre el principio democrático y la rigidez de los Estatutos de Autonomía, toda vez que aquél pudiera resultar afectado por las regulaciones estatutarias que estuvieran dotadas de tal densidad normativa que limitara la actividad del legislador autonómico.

Sobre este aspecto, siempre difícil de apreciar en abstracto, conviene indicar algunos criterios que nos sirvan de pauta para el enjuiciamiento de sus manifestaciones concretas. Tal cuestión deberemos abordarla partiendo de la idea de que la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, de los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias cualificadas [por todas, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), con cita de otras]. Por tanto, los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado.

7. Una vez expuesta con carácter general la función que, de acuerdo con la Constitución, desempeñan los Estatutos de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes, debemos prestar atención detallada a uno de los aspectos más destacados de dicha función, que se deriva de la prescripción del art. 147.2 d), en su conexión con el art. 149.1 y 3, ambos de la Constitución. El art. 147.2 d) CE dispone que los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». Pues bien, este precepto, en su relación con el art. 149.1 y 3 CE, da lugar a que los Estatu-

tos de Autonomía desempeñen un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cual es el de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias que asumen.

Efectivamente, el art. 149.1 CE relaciona las materias que son de la competencia exclusiva del Estado. Y el art. 149.3 CE, primer inciso, precisando lo establecido en el art. 147.2 d) CE, prevé que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos», de manera que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderá al Estado» (art. 149.3, segundo inciso, CE).

En este sentido, hemos declarado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 a) y b):

«a) Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2 d), de la Constitución son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las Leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias –Leyes orgánicas de transferencia o delegación– y en otras, una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias –tal es el caso previsto en el art. 149.1.29, de la Constitución– y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica.

Este es el sistema configurado por la Constitución –especialmente en los arts. 147, 148 y 149–, que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La Constitución contiene una previsión de este tipo en el art. 150.3 al regular las leyes de armonización, por lo que las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa podrán dictarlas dentro de los límites del mencionado precepto, al que nos hemos referido en el fundamento tercero de esta Sentencia.

b) De acuerdo con las consideraciones anteriores, el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución».

Abordando ahora el alcance que puede tener la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que pueden realizar los Estatutos de

Autonomía, hay que partir necesariamente de las previsiones de la Constitución y, por tanto, de los límites fijados en la misma.

En este sentido, hay que considerar que las competencias del Estado se proyectan en dos ámbitos diferentes. De un lado, las competencias sobre las materias que tiene estrictamente reservadas por el art. 149.1 CE. Y, de otro, sobre las restantes materias, con la peculiaridad de que, concretándose en estas últimas el ámbito posible de asunción competencial por parte de las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos, el Estado continúa conservando la competencia sobre aquellas materias que dichos Estatutos no han, efectivamente, asumido (art. 149.3 CE).

En definitiva, del indicado sistema de reparto competencial establecido por la Constitución en su art. 149, se deriva que los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce y, al hacerlo, también determinan las del Estado. Ello es así porque al atribuir el Estatuto competencias a la Comunidad Autónoma, quedan precisadas las que el Estado no tiene en el correspondiente territorio (art. 149.3, primer inciso, CE); por el contrario, las competencias que el Estatuto no haya atribuido a la Comunidad Autónoma permanecen en el acervo competencial del Estado (art. 149.3, segundo inciso, CE). De este modo, la función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma produce, como efecto reflejo, la delimitación de las que corresponden al Estado en el territorio autonómico de que se trate.

Sin embargo, la determinación del alcance que puede tener la asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía no es cuestión sencilla, pues ha de adecuarse al marco constitucional y éste está dotado de considerable complejidad en este punto.

En efecto, el art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias («materias siguientes»). Examinando la relación allí contenida, cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a «materias» cuyo contenido sólo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, «relaciones internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia»: entre otras, STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»), o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (así, STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

Es decir, la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción.

Además, superado el alcance temporal que tuvo el art. 148 CE, según su apartado 2, y sin menoscabo de su valor hermenéutico, la Constitución tampoco establece el elenco de materias sobre el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas, sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado por el mencionado límite del art. 149.1 CE (art. 149.3 CE). De esta forma, los Estatutos pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han

de realizar una cierta operación interpretativa con los condicionantes que veremos a continuación.

8. En cuanto a la función interpretativa que de la Constitución (y, por tanto, en lo que aquí afecta, de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1 CE) pueden realizar los poderes constituidos, ha de tenerse en cuenta que desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, nuestra doctrina que acabamos de citar en el fundamento jurídico anterior, ha impuesto importantes límites a dicha función.

Efectivamente, en dicha Sentencia partíamos del principio de que los poderes constituidos no pueden ocupar el lugar que corresponde al poder constituyente y, consecuentemente, establecer la interpretación del alcance que pueden tener los preceptos constitucionales, de manera que el legislador ordinario no puede ejercer una función constituyente interpretando en un sentido determinado, entre varios posibles, dichos preceptos de la Constitución.

La doctrina constitucional contenida en la STC 76/1983 puede sintetizarse, reproduciéndola, en lo que aquí resulta pertinente, en los siguientes términos:

a) Como punto de partida dijimos que «en todo caso lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» (STC 76/1983, FJ 4).

b) También manifestamos que «es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos» [STC 76/1983, FJ 4 c)].

c) De tal modo, decíamos que «es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero, como hemos señalado anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional» (STC 76/1983, FJ 7).

A la vista de esta doctrina contenida en la STC 76/1983, lo primero que hay que señalar es que la Constitución no impide al legislador ordinario su interpretación, pues ningún precepto de aquella así lo declara ni este Tribunal ha admitido la existencia de reservas implícitas a favor del constituyente.

Con posterioridad a la STC 76/1983, el Tribunal Constitucional ha precisado y desarrollado la doctrina relativa a la inconstitucionalidad de ciertas normas interpretativas contenida en aquél primer pronunciamiento y lo ha hecho siempre con el mismo alcance. Así, es esencial la consideración de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 7; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6, y 15/2000, de 20 de enero, FJ 4; Sentencia esta última en la que también dijimos expresamente que «[m]ás allá de los límites explícitos que para el legislador autonómico resulten de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no cabe configurar para su labor límites o reservas implícitas» (STC 15/2000, FJ 4).

En síntesis, en estos pronunciamientos el Tribunal ha venido a concluir que:

«una cosa es que dicho legislador [estatal] realice con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen para la ordenación de un sector material concreto, dicho legislador deba proceder a una interpretación del alcance y los límites de su propia competencia (STC 227/1988, FJ 3)» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6).

En definitiva, dos criterios pueden extraerse de la doctrina contenida en la STC 76/1983 y complementarias aludidas. El primero consiste en señalar que lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución. Y el segundo, consecuencia del anterior, se traduce en que los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues «al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, FJ 5)» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21).

9. Debemos abordar ahora si la doctrina contenida en los dos fundamentos jurídicos anteriores se proyecta con igual alcance respecto del legislador estatutario, extremo éste que el Tribunal se ha planteado pero que aún no ha resuelto.

La cuestión no es baladí, puesto que este Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de cuestionar la aplicabilidad, sin más, de la mencionada doctrina a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuidos o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados en la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7» (STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 4), si bien no se dio una respuesta sobre la extensión de la doctrina de la STC 76/1983 a «las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados», ni en concreto, dentro de estas últimas relaciones, a las existentes entre Constitución y Estatutos de Autonomía.

Para aproximarnos al tema suscitado, deberemos partir de las fórmulas concretas de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas que tradicionalmente han figurado en los Estatutos de Autonomía y que

han sido enjuiciadas por este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución.

En unos casos, se ha tratado de no llevar hasta el límite de lo constitucionalmente posible la competencia asumida en el Estatuto; es decir, cuando éste, pudiendo hacerlo, no ha extendido la competencia autonómica hasta los límites fijados por el art. 149.1 CE. En esos casos el Estatuto excluye de la competencia asumida determinadas esferas, proclamando que permanecen en el ámbito de la competencia estatal; así ha ocurrido con las normas de «seguridad industrial», que se excluyen de la competencia autonómica en materia de industria (arts. 10.29 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV; 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC 1979; 30.1.2 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG, etc.); o de la «alta inspección» en materia educativa, entre otras (arts. 16 EAPV; 15 EAC 1979; 31 EAG, etc.). Estos criterios estatutarios fueron confirmados, respectivamente, por las SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 3, respecto de la «seguridad industrial» y en la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 2, en conexión con la STC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 7, para la «alta inspección».

En otros casos, los Estatutos han delimitado la competencia autonómica, restringiéndola mediante la remisión a lo que se establezca en la normativa estatal correspondiente; así, en materia de «medios de comunicación social» (arts. 16.1 EAC 1979; 34.1 EAG; 16.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAnd 1981, etc.). Esta delimitación ha sido asimismo aceptada por el Tribunal (SSTC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 3, y 21/1988, de 18 de febrero, FJ 2, entre otras).

El Tribunal ha reconocido también una tercera modalidad de norma estatutaria delimitadora, caracterizada porque el Estatuto incide, no ya en la competencia autonómica, sino directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica habilitando en determinadas materias la regulación estatutaria. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materias tan relevantes como son las de «Administración de Justicia», «Hacienda General» o «seguridad pública» (art. 149.1.5, 14 y 29 CE), entre otras. En efecto, la delimitación en materia de «Administración de Justicia» se ha producido a través de las llamadas «cláusulas subrogatorias», en virtud de las cuales las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre aspectos relativos a la administración de la Administración de Justicia que este Tribunal ha declarado que no estaban comprendidos en la materia «Administración de Justicia», sobre la cual el art. 149.1.5 CE atribuye competencia exclusiva al Estado (STC 56/1990, de 29 de marzo, FFJJ 4, 5, y 6). En cuanto a la materia de seguridad pública, los arts. 17.6 EAPV y 14.1 EAC (1979) especifican, incluso, aspectos concretos que han de ser de la competencia estatal, lo que confirma de nuevo que los Estatutos de Autonomía han realizado, en supuestos concretos, una delimitación entre las competencias estatales y las autonómicas (STC 175/1999, de 30 de septiembre, FFJJ 3 y 6).

Por último, en este mismo orden de consideraciones, una situación peculiar se produjo en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE). En efecto, el art. 157.1 a) CE se limita a señalar que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros, por «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado», sin indicar cuáles son, siendo así que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (1979), con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, y posteriormente todos los Estatutos de Autonomía) en su disposición adicional sexta, 1, relacionó los tributos estatales que serían objeto de cesión, si bien, y ahí está una peculiaridad más de la situación creada, el precepto carecía de rango estatutario,

según el apartado 2, de la citada disposición adicional (STC 181/1988, de 13 de octubre, FFJJ 3 y 4).

10. Llegados a este punto, hay que indicar que el legislador estatutario, como cualquier legislador, ha de interpretar necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma que la Constitución le reconoce. Por tanto, puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometándose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador, criterios que han sido expuestos en el fundamento jurídico 8.

Ahora bien, el legislador estatutario para poder cumplir con la función que la Constitución le atribuye, ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud, en atención a la doble dimensión normativa que tiene el Estatuto de Autonomía a la que antes nos hemos referido. Esa doble dimensión normativa del Estatuto de Autonomía se concreta a los efectos que aquí interesan, de un lado, en que es una norma estatal, con categoría de Ley Orgánica, integrante del bloque de la constitucionalidad y, de otro lado, en que el Estatuto es también la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y, por tanto, norma de cabecera de su ordenamiento.

El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los fundamentos jurídicos 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución.

A ello se une que el Estatuto, en cuanto norma institucional básica, se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma singularmente, a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea de ordenación de sus respectivas potestades, esto es, fijando el marco normativo en el que aquéllos deben actuar. Con esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance. El legislador estatutario, actuando así no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, al igual que hemos reconocido lo propio respecto del legislador ordinario, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una concreta atribución competencial del Estado, pues esta infracción constitucional, posible, resultaría por completo independiente de la anterior. En cualquier caso, sólo a este Tribunal corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo.

11. A la luz de las consideraciones anteriores sobre la naturaleza y funciones de los Estatutos de Autonomía, procede que abordemos ya cuál es su contenido constitucionalmente legítimo, siendo ésta una cuestión nuclear del presente recurso de inconstitucionalidad. En efecto,

hay que dilucidar si el derecho al agua que regula el precepto estatutario impugnado tiene o no cabida en el contenido que puede tener un Estatuto de Autonomía. Al respecto, las posiciones de las partes son opuestas, pues mientras que el Gobierno demandante sostiene que el contenido estatutario constitucionalmente legítimo es, exclusivamente, el previsto en el art. 147 CE, el Abogado del Estado y las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento valenciano sostienen que el ámbito material de un Estatuto de Autonomía no está limitado a lo expresamente previsto en aquél precepto constitucional. En definitiva, debemos examinar cuál es el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía con la finalidad de poder apreciar posteriormente si puede formar parte del mismo la enunciación de derechos, habida cuenta de la literalidad del precepto impugnado.

Centrado así el punto de debate, hemos de señalar que tanto de las prescripciones constitucionales como de la doctrina de este Tribunal se desprende que el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía está previsto en la Constitución de dos diferentes maneras: mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (arts. 3.2, 4.2, 69.5, entre otros, CE); y a través de las cláusulas más generales contenidas en el art. 147 de la misma Constitución.

Ciertamente, a este Tribunal no se le ha planteado hasta el momento, como objeto autónomo de enjuiciamiento, cuál sea el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía, si bien en las escasas ocasiones en que ha debido realizar determinadas apreciaciones al respecto, éstas no se han basado en una mera interpretación literal del citado art. 147 CE, según se desprende de su examen.

La STC 36/1981, de 12 de noviembre, expresamente declara: «la Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en “cuanto norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma –art. 147.1 de la Constitución–, el lugar adecuado para regular el status de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere. En el Estatuto del País Vasco, en su art. 26.6, como hemos dicho, se fija el sistema legal en orden a la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de su Parlamento» (STC 36/1981, FJ 4).

Así pues, en esta Sentencia el Tribunal Constitucional relacionó la legitimidad constitucional del referido sistema de inmunidad parlamentaria con el art. 147.1 CE, y más expresamente con el aspecto esencial ya señalado de la función que desempeñan los estatutos, esto es, con el hecho de que los mismos sean la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. A lo que cabe añadir ahora que el contenido al que se refería la controversia se vincula también al art. 147.2 c) CE, que incluye en el contenido estatutario a «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», ya que, resulta evidente que el establecimiento de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma puede acompañarse en el propio Estatuto de la regulación de las garantías básicas del *status* de sus parlamentarios en sintonía con los principios consagrados por la Constitución en la materia.

En cuanto a la STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7, en ella indicamos con toda claridad que el art. 147.2 CE realiza «la determinación del contenido mínimo de los Estatutos», pues sus prescripciones resultan imprescindibles para reconocer como tal a un Estatuto de Autonomía. De ahí que quepa deducir que, de acuerdo con la Constitución, los Estatutos de Autonomía pueden incluir otras regulaciones, sin que, por lo demás, dicha Sentencia aborde cuáles puedan ser.

En la STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, declaramos que el art. 147.2 CE prescribe, como contenido necesario de

los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la delimitación de su territorio. Debe resaltarse que en esta misma STC 99/1986, considerando que en aquel caso se debatía entre dos Comunidades Autónomas una cuestión atinente al ámbito territorial que legítimamente puede incluirse como contenido propio de un Estatuto de Autonomía [art. 147.2 b) CE], el Tribunal examinó los límites constitucionales que afectaban a la regulación estatutaria y aludió a «los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios –que de acuerdo con lo establecido en el art. 147 CE son sólo los establecidos constitucionalmente» (STC 99/1986, FJ 6). Es decir, el Tribunal abordó la discrepancia situando el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía con referencia, no a una interpretación aislada del art. 147.2 b) CE, sino a una interpretación comprensiva de otras previsiones constitucionales relativas a los Estatutos, con sometimiento, pues, a la Constitución y a los límites que de la misma se derivan. Ello nos permitió afirmar que puede extraerse de la Constitución la conclusión de que «los contenidos normativos que afecten a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que... ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos» (STC 99/1986, FJ 6).

Por último, en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, manifestamos que las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera del ámbito fijado por la Constitución sobre el contenido de los Estatutos «pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados, sí pueden atribuir en todo o en parte la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico» [FJ 2b)], lo que incide de nuevo en el criterio de que este Tribunal ha admitido que los Estatutos de Autonomía pueden tener un contenido que, dentro del marco de la Constitución, exceda de las previsiones literales del art. 147.2 CE.

La doctrina examinada abunda toda ella en la misma dirección y permite sostener la legitimidad constitucional de un contenido estatutario configurado «dentro de los términos de la Constitución» (art. 147.1 CE), siempre que esté conectado con las específicas previsiones constitucionales relativas al cometido de los Estatutos, aspecto sobre el que se insistirá a continuación.

12. La conclusión anterior se ve ratificada por el análisis del alcance que la Constitución otorga a los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.

En efecto, inmediatamente se advierte que la limitación del contenido estatutario al cuádruple plano recogido en el propio art. 147.2 CE pugna, en primer lugar, con determinadas prescripciones concretas del propio texto constitucional. En este sentido, hay que partir de que existen otros preceptos constitucionales que prevén que los Estatutos de Autonomía regulen determinados aspectos ajenos a los incluidos en el art. 147.2 CE (así, los arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta CE), pudiendo por ello afirmarse que el contenido estatutario expresamente previsto por la Constitución excede, de entrada, de los términos literales del art. 147.2 CE.

En segundo lugar, para alcanzar un criterio sobre lo que aquí se discute es necesario el examen del contenido completo del art. 147 CE. Así, por un lado, el apartado 3 de este precepto constitucional se refiere a otro nuevo aspecto, además de los ya regulados en el art. 147.2 CE, del contenido estatutario, al incluir en éste el procedimiento de reforma de los propios Estatutos.

En todo caso, la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la ofrece el apartado 1 del art. 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como

norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que el Estado «reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento jurídico», y ello con una invocación a «los términos de la presente Constitución», invocación que informa y dota de sentido a las cuestiones concretas a que se refieren los apartados 2 y 3 del art. 147.2 CE. Por tanto, hay que destacar la incardinación de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento estatal. Y también su carácter de norma institucional básica que resulta del contenido y función que la Constitución les asigna, según ha sido examinado en el fundamento jurídico 5. De este modo, la configuración por el art. 147.1 CE de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma con referencia al marco de la Constitución, nos conduce, como antes expusimos, a la función que la Constitución les atribuye, haciendo realidad en el territorio correspondiente el derecho a la autonomía (art. 2 CE).

Como hemos expuesto en el fundamento jurídico 5, el principio dispositivo no sólo se deduce de un determinado entendimiento del art. 147 CE, sino que se refleja en una pluralidad de disposiciones constitucionales. Así se acredita, en concreto, en un aspecto tan destacado del contenido estatutario como es el de las «instituciones autónomas propias» [art. 147.2 c) CE]. En relación con esta cuestión, el art. 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE (Asamblea, Consejo de Gobierno y Presidente).

Sin embargo, la organización institucional a la que se refiere el art. 147.2 c) CE no la hemos considerado reducida a las instituciones expresamente contempladas en el citado art. 152.1 de la Constitución. En este sentido, hemos considerado lícita en la perspectiva constitucional la regulación en el Estatuto de Autonomía del Sindicato de Greuges (STC 157/1988, de 15 de septiembre) y también de la Sindicatura de Cuentas (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero) o de que puedan serlo los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre). En todos estos supuestos se trata de instituciones no previstas constitucionalmente, aunque algunas de ellas se incluyeran ya en los primeros Estatutos de Autonomía (arts. 35 y 42 EAC 1979). En todo caso, hemos considerado que es suficiente la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5) para posibilitar que aquéllas puedan crear dichos órganos u otros similares y, por tanto, incluirlos en sus Estatutos, siempre que ello se realice «dentro de los términos» de la Constitución (art. 147.1 CE), es decir, siempre que su regulación concreta no infrinja las previsiones constitucionales.

Por otra parte, también en ejercicio del principio dispositivo, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE han incorporado a sus Estatutos tanto el entramado institucional previsto en el art. 152.1 CE sólo en principio para las Comunidades Autónomas de la vía del art. 151 CE, como otras instituciones similares a las señaladas en el párrafo anterior. En este sentido, el Tribunal ha partido del entendimiento de que, no estando prohibida por la Constitución, tal estructura de organización del poder autónomo de estas Comunidades encuentra acomodo en lo dispuesto en el art. 147.2 c) CE, por lo que ningún reparo cabe oponer a la misma.

De todo ello se desprende, en fin, que los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e

instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de la Constitución. Y es que, en suma, no puede olvidarse que el Tribunal ha señalado que las Comunidades Autónomas «son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran» [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)]. Es por ello claro que esa posible proyección de los Estatutos de Autonomía sobre las cuestiones o ámbitos a que hemos hecho alusión tiene, naturalmente, como referencia central el poder político de que los Estatutos de Autonomía dotan en cada caso a la correspondiente Comunidad Autónoma, tanto en su dimensión sustantiva (acervo competencial) como en lo concerniente a sus modalidades de ejercicio.

Cuanto se ha señalado justifica que hayamos de considerar que el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo en los términos expuestos. Sin embargo, dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza. En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma.

13. Afirmados en el fundamento jurídico 4 los criterios de nuestra doctrina acerca de la relación existente entre los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad, debemos plantearnos si el principio de igualdad, que se proyecta en la esfera de la ciudadanía, constituye un límite infranqueable para que los Estatutos de Autonomía contengan declaraciones o enunciados de derechos por conllevar la vulneración de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE.

Según la demanda, la infracción del primero de estos preceptos se produciría porque la existencia de tablas de derechos estatutarios podría introducir diferencias entre Comunidades Autónomas, lo que se opondría a la declaración de aquél de que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». En cuanto a la infracción del art. 149.1.1 CE, se produciría porque la existencia de derechos e

estatutarios diferenciados se opondría a la competencia del Estado para garantizar «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Para valorar la alegada infracción del art. 139.1 CE por el art. 17.1 EAV, conviene examinar previamente el alcance que dicho precepto constitucional tiene respecto de los derechos regulados en la propia Constitución.

a) En cuanto a los derechos constitucionales propiamente dichos, esto es, aquellos que la Constitución recoge en su título I, capítulo II, que, por tal razón pueden calificarse de derechos fundamentales, es claro que aquélla establece un principio de igualdad sustancial que no puede confundirse con un principio de uniformidad.

En efecto, hay que tener en cuenta que el art. 53.1 CE proclama que «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades». De esta manera, la Constitución ha querido que, con independencia de su desarrollo por el legislador, estos derechos constitucionales tengan una aplicabilidad inmediata o directa de acuerdo con el contenido expresado por su propio enunciado constitucional, vinculando a todos los poderes públicos sin excepción. Y debe hacerse notar, específicamente, que los derechos constitucionales no sólo se imponen al legislador, sino que son resistentes al mismo, de manera que si aquél legislara contra dicho contenido esencial, el producto –la ley– podrá ser declarado inconstitucional, pues los derechos constitucionales también se caracterizan por su justiciabilidad inmediata. Puede hablarse, por tanto, de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional respecto de estos derechos, sustrato de igualdad que deriva directamente de la propia Constitución y que queda reforzado en cuanto a los regulados en la sección primera del capítulo II de dicho título I por el hecho de que su desarrollo está reservado a Ley Orgánica (art. 81.1 CE).

Sin embargo, nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues ya sabemos que ni el art. 53 ni el 81, ambos CE, son preceptos que distribuyan competencias, por lo que, salvadas las garantías de unidad aludidas (art. 81.1 CE), es posible, como ya adelantamos en el fundamento jurídico 4 c), que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales (art. 149.1 CE). Así ocurre, por ejemplo, en relación con la educación (arts. 27 y 149.1.30 CE) e, igualmente, con los derechos de asociación (art. 22 CE y correlativos preceptos estatutarios atributivos de competencia en la materia), fundación, o con el derecho a recibir y difundir información, etc. (así lo hemos declarado recientemente, entre otras, en las SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 4, y 135/2006, de 29 de abril, FJ 2).

Por tanto, según hemos avanzado, alcanzamos ya una primera conclusión: el art. 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada.

Cuanto acaba de exponerse constituye doctrina tradicional y reiterada de este Tribunal, que ha declarado que «en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al con-

junto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5).

Ahora bien, junto a ello hemos afirmado igualmente que no existe una homogeneidad absoluta de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional. En este sentido dijimos:

«El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1 de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tienen siempre valor supletorio (149.3)» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

En igual sentido, hemos dicho:

«El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10).

De la doctrina constitucional reproducida (reiterada, entre otras, en las SSTC 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2; 225/1993, de 8 de julio, FFJJ 3, 5 y 6; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19; 14/1998, de 22 de enero, FJ 5; y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 26), sentada en relación con el legislador autonómico, se desprende que es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas. Por ello, como indicábamos en el fundamento jurídico 4, el art. 14 CE sólo opera a partir de estas consideraciones y nunca haciendo abstracción de las mismas.

b) Debemos también hacer una referencia general a los principios rectores de la política social y económica establecidos en el capítulo III del título I de la propia Constitución.

Estos principios rectores se caracterizan porque, aunque informan «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», tienen, de acuerdo con su propio enunciado constitucional, una naturaleza muy diversa y, en todo caso, «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (art. 53.3 CE). Estos principios carecen, por tanto, de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos, también en este caso sin distinción, orientando sus respectivas actuaciones.

Por lo tanto, desde la perspectiva que atendemos ahora, basta decir que estos principios rectores contenidos en la Constitución se proyectan también con el alcance señalado sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas porque van dirigidos, como se acaba de decir, a todos los poderes públicos sin excepción con el alcance y eficacia que les otorga el art. 53.3 CE.

14. Lo expuesto nos permite afirmar que el art. 139.1 CE no contiene un principio que imponga la uniformidad absoluta respecto de los derechos constitucionales propiamente dichos, afirmación que queda reforzada porque según este Tribunal ha señalado «tampoco este precepto es atributivo de competencias sino que se limita a establecer principios que son límites, tanto de las competencias autonómicas como de las estatales y, por ello, inadecuados para resolver un conflicto de competencias» (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2). En suma este precepto contiene un principio que se dirige a todos los poderes públicos en general, es decir, a todos los entes dotados de poder político en nuestro Estado autonómico, o sea, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.

Por tanto, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en los ámbitos materiales previstos en cada Estatuto de Autonomía, lo que les habilita, sin duda, en ejercicio del principio de autonomía (art. 2 CE), para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso. Este dato, que hace posible la diferenciación entre los regímenes jurídicos que en sus áreas de competencia pueden establecer las distintas Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conlleva la diferenciación entre las posiciones jurídicas de los ciudadanos de cada una de ellas.

Sin embargo, la posible diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, consecuencia de lo expuesto, no es absoluta, sino que,

por el contrario, está sometida a los límites que la Constitución recoge.

El primero de dichos límites, también lo hemos dicho ya, es el de la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, *ex arts.* 53.1 y 81.1 CE, lo que impone, respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles (SSTC 25/1981, de 14 de julio, 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, 37/1987, de 26 de marzo, FJ 19; ó 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5, entre otras muchas).

El segundo de los límites a las diversificaciones de regímenes jurídicos que pueden establecer las Asambleas de las Comunidades Autónomas, se contiene en el art. 149.1 de nuestra Constitución y tiene dos proyecciones diferentes. De un lado, la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE). Y, de otro, las competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de «legislación básica» que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del art. 149.1 CE. Reglas estas últimas que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional.

Así pues, una vez garantizadas, de un lado, las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales (arts. 81.1 y 149.1.1 CE) y, de otro, la señalada igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal (art. 149.1 CE), nuestra Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia y que, al hacerlo, determinen una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico, efectos que podrán producirse a través de los diversos medios, instrumentos o técnicas que son inherentes al ejercicio de la autonomía política (declaraciones programáticas, formulación de derechos subjetivos de los destinatarios de las actuaciones o adopción de medidas concretas, entre otras posibles).

En suma, de todo lo dicho se desprende que el art. 139.1 CE («todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado»), encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas en el que se suman el criterio de igualdad sustancial en cuanto a los derechos constitucionales y el criterio de igualdad que se deriva de la intervención legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

15. Una vez apreciado que el art. 139.1 CE no impide al legislador ordinario de las Comunidades Autónomas la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos, debemos preguntarnos aún si dicho precepto constitucional impide que sean los propios Estatutos de Autonomía los que contengan tales declaraciones o enunciados, formalizados como derechos estatutarios que vinculen a los poderes públicos.

Pues bien, si para responder a esta cuestión con la perspectiva de las competencias legislativas de las Asambleas autonómicas atendimos a la inserción sistemática del art. 139.1 CE en el conjunto de la Constitución, el tema suscitado ahora requiere un planteamiento similar. Es decir, nuestro punto de partida debe ser, de nuevo, la consideración del valor constitucionalmente atribuido al art. 139.1 CE y, específicamente ahora, el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía. Respecto al valor y alcance del art. 139.1 CE, damos por reproducido cuanto sobre el mismo se ha dicho. En

cuanto al contenido de los Estatutos de Autonomía se trata, simplemente, de apreciar si caben legítimamente en dicho contenido las declaraciones, enunciados o tablas de derechos estatutarios, de acuerdo con lo que al respecto hemos dejado afirmado en el fundamento jurídico 12.

Entrando a examinar el contenido legítimo de los Estatutos de Autonomía con la finalidad señalada, procede recordar que, concretado a través del principio dispositivo, dicho contenido tiene como referencia principal lo dispuesto en el art. 147 CE y las restantes previsiones concretas que la Constitución contiene acerca de los Estatutos (arts. 3.2; 4.2; 69.5; 145.2; 149.1.29; 152.1 y 3; 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta CE).

a) Abordaremos en primer lugar las previsiones de la Constitución no incluidas en el art. 147 CE. Pues bien, de su examen se deriva la determinante relevancia que la Constitución, al remitirse a los Estatutos de Autonomía, les otorga para la configuración jurídica de las cuestiones reguladas en dichos preceptos.

En efecto, el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el indicado papel de configuración con diverso grado de concreción. Y la segunda, que de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional incluso para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto (es el caso del art. 23.2 CE). Así lo hemos declarado, entre otras, en las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4 (reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos), 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2, 3, 5 y 14 (en relación con la cooficialidad lingüística), 4/1992, de 13 de enero, FJ 3 (designación de Senadores por las Comunidades Autónomas) y 225/1998, de 25 de noviembre, FFJJ 6 y 7 (en relación con el sistema de representación proporcional de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas).

b) Afirmada, pues, la posibilidad de que los Estatutos contengan enunciados de verdaderos derechos públicos subjetivos dotados de eficacia jurídica directa en los ámbitos concretos en los que la propia Constitución abre tal posibilidad en algunos de sus preceptos, hay que entrar a examinar el alcance que sobre la cuestión debatida tiene, específicamente, el art. 147 CE. En cuanto al contenido estatutario regulado en ese precepto distinguiremos los dos elementos especialmente significativos para nuestro propósito: de un lado, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» y, de otro, «las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución» [art. 147.2 c) y d)].

Abordaremos, en primer lugar, la posibilidad de que los Estatutos incluyan principios sobre la organización de «las instituciones autónomas propias» [art. 147.2 c) CE], constatando la estrecha conexión existente entre este precepto constitucional y el art. 152.1 CE antes examinado. Al respecto cabe recordar lo siguiente:

«la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como “norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2 c) CE]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales –como, por ejemplo, las contenidas en el art. 152 CE–, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa» (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6).

Pues bien, es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para orde-

nar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos (así, respecto del sufragio activo y pasivo).

Asimismo, en relación con las instituciones autonómicas de autogobierno, pero en una perspectiva diferente, se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias, pues así lo hemos mantenido al señalar, respecto del País Vasco, que «junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco,... integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 5).

De cuanto hemos expuesto hasta aquí cabe concluir que también respecto de lo establecido en el art. 147.2 c) CE se desprende que son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos.

c) Sin embargo, estos criterios no son predicables en la misma medida del contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas [art. 147.2 d)]. En efecto, este precepto constitucional habilita a los Estatutos de Autonomía para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, correspondiendo a los órganos de autogobierno de éstas su ejercicio, lo que les permite configurar sus propias políticas, determinando con ello, como hemos afirmado en el fundamento jurídico 14, la existencia de verdaderos derechos públicos subjetivos de los ciudadanos.

Partiendo de este dato, nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.

En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos

autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto.

De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado.

En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya.

d) Por último, hay que señalar que teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración en la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales: STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23; en igual sentido, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 12, entre otras) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. En tal sentido, si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia señalada en el párrafo c) anterior, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario.

16. Resta aún que fijemos los criterios generales para el enjuiciamiento del reproche relativo a que los enunciados de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía pudieran suponer la infracción del art. 138.2 CE.

En este punto hay que considerar que el art. 138.2 CE no tiene relación directa, como ocurre con el art. 139.1 CE, con el ámbito de los derechos de los ciudadanos, sino, como resulta del propio tenor del precepto, con el de la organización y relaciones entre «las diversas partes del territorio español», en concreto, con su equilibrio socio económico y con el papel que al respecto ha de desempeñar el principio de solidaridad. En definitiva, las declaraciones estatutarias a que venimos haciendo referencia, no guardan, en principio, relación directa con el art. 138.2 CE, salvo que pueda constatarse que dichos enunciados de derechos suponen, en sí mismos, la atribución de privilegios económicos o sociales a determinada Comunidad Autónoma, lo que determinaría su inconstitucionalidad.

17. Una vez expuestos los criterios y principios generales que nos han de permitir valorar si el art. 17.1 EAV vulnera los arts. 138.2 y 139.1 CE, procede hacer lo propio respecto del art. 149.1.1 CE.

Ante todo, hemos de señalar que la competencia estatal que contempla este precepto constitucional no tiene por objeto cualquier derecho, sino sólo y específicamente los derechos regulados en la Constitución, pues como ha indicado este Tribunal «conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la “materia” sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7). De ello se deriva, como consecuencia, que el art. 149.1.1 CE no se proyecta sobre los derechos, principios o directrices estatutarios en sentido estricto, es decir, sobre los preceptos estatutarios de tal carácter que no reproduzcan los derechos constitucionales.

Ahora bien, el Estado regula los derechos constitucionales de acuerdo con las competencias que tiene sobre cada uno de ellos y, en todo caso, partiendo de lo dispuesto en el art. 81.1 CE para los supuestos en que este precepto sea de aplicación. Con mayor precisión, en puridad el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate. Por tal razón, y ello es esencial para entender la función encomendada a este precepto constitucional, nuestra doctrina entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la «condición básica» del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 109/2003, de 5 de junio, FJ 17).

Por último, hay que descartar también que la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (que se refiere a «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales») sea equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica: «el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 5, entre otras muchas).

En conclusión, la regla del art. 149.1.1 CE tampoco cierra el paso a la referencia a derechos y deberes consti-

tucionales en los Estatutos de Autonomía, pues éstos podrán incidir en aspectos concretos de aquéllos con la eficacia señalada cuando, según hemos visto, atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate.

18. Procede abordar ya el examen del art. 17.1 EAV con la finalidad de valorar si el mismo incurre en alguna de las tachas de inconstitucionalidad que plantea la demanda y que se recogen en el fundamento jurídico 1. Para ello, hay que partir del análisis del precepto.

El art. 17.1 EAV regula «el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad». A esta primera determinación, el precepto une otras dos: el reconocimiento del «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad» y el «derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura». Por tanto, en principio, en la literalidad del precepto, el derecho al agua tendría un enunciado o determinación genérica (derecho al abastecimiento), que se concretaría en las dos dimensiones aludidas (derecho a los sobrantes de cuencas excedentarias y derecho a una cantidad suficiente de agua de calidad).

Lo primero que hay que destacar es que el art. 17.1 EAV no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución (capítulo II del título I), esto es, en sus propios términos, no se identifica con ninguno de ellos. Por lo tanto, en cuanto que enunciado en un Estatuto, no goza de la triple condición que a los derechos constitucionales reconoce el art. 53.1 CE: regulación reservada a la Ley, respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos. Es decir, no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los «derechos fundamentales y libertades públicas» que la Constitución reconoce y garantiza, pues estos últimos «son de aplicación directa, sin que sea necesario para su efectividad un desarrollo legislativo (art. 53 CE)» (STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 2).

Con este punto de partida, procede recordar ahora que en la STC 37/1987, de 26 de marzo, apreciamos que el art. 12.3.11 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1981), aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, regulaba como uno de los objetivos básicos a alcanzar por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma andaluza, el de «la reforma agraria entendida como la transformación y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales». Pues bien, este Tribunal, en atención a este objetivo estatutario y a la vinculación al mismo de los poderes públicos autonómicos, indicó que en dicho objetivo cabía apreciar «también y sobre todo, en lo que ahora importa, una materia –la reforma y desarrollo del sector agrario y la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales (art. 18.1.4), reservada a la exclusiva competencia de Andalucía» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6), de lo que derivamos que correspondía al legislador andaluz decidir la adopción de las medidas allí examinadas («la identificación de casos y causas específicas de expropiación»). Es decir, pusimos entonces de manifiesto la conexión existente entre el objetivo estatutario y la disposición efectiva de la atribución competencial correspondiente.

La exégesis del precepto impugnado ha de tener en consideración el contexto en que se formula; un contexto que nos muestra que el art. 17.1 EAV se integra en el título II EAV, «De los derechos de los valencianos y valencianas». También se aprecia que el art. 8 EAV, que inicia dicho título, declara, de un lado, que aquéllos «en su condición de ciudadanos españoles y europeos», son titulares de los derechos incluidos en diversos instrumentos jurídicos y, de otro, que los poderes públicos valencianos están vinculados por los mismos. Por último, los restantes precep-

tos de dicho título II EAV se refieren, en ocasiones, a los compromisos que al efecto asumen los poderes públicos autonómicos, referencia que no figura en el precepto impugnado.

Procede seguidamente que profundicemos en el contenido y alcance del precepto para poder apreciar, así, su naturaleza. Operando en este sentido lo primero que hay que constatar aquí es que la Comunidad valenciana ha asumido diversas competencias normativas y de ejecución que guardan relación con el objetivo estatutario en cuestión, siendo la más específica la de «aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana» (art. 49.1.16 EAV), aunque también quepa aludir, entre otras, a las de «agricultura, reforma y desarrollo agrario» y «medio ambiente» (arts. 49.3.3 y 50.6 EAV, respectivamente).

Si continuamos analizando el precepto, apreciaremos que el enunciado genérico del derecho al abastecimiento de agua reconocido se concreta en dos formulaciones más específicas: la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad y la disposición de cantidad suficiente de agua de calidad. Y también se aprecia, lo que ha de ser resaltado, que ambas formulaciones resultan condicionadas («de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», en su primera formulación; de acuerdo con «la ley», en su segunda determinación). Por tanto, el derecho estatutario así enunciado presenta como rasgo distintivo el de no ser ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, pues sólo podrá serlo cuando los poderes autonómicos lo instrumenten y, aún ello, de acuerdo con la Constitución, «la legislación estatal» o «la ley», estatal o autonómica, según los casos. Es decir, el art. 17.1 EAV, aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los «poderes públicos valencianos».

19. La aproximación general al contenido del precepto impugnado que se acaba de realizar es suficiente para descartar que el mismo incurra en infracción del art. 147 CE, es decir, que desborde el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía, de conformidad con lo que hemos dejado sentado en los fundamentos jurídicos 11 y 12.

Efectivamente, en estos fundamentos jurídicos hemos afirmado que el contenido estatutario no puede entenderse de acuerdo con una interpretación literal del art. 147 CE, en concreto, de los cuatro subapartados relacionados en su apartado 2, puesto que el Estatuto puede regular aspectos complementarios a los señalados tanto en su dimensión material como organizativa y en especial cuando, como ocurre en este caso, la previsión normativa incide en un aspecto que guarda relación con las condiciones de vida de los valencianos y con las competencias de la Comunidad Valenciana en materia hidráulica. Así, la conexión que, en principio, tiene el art. 17.1 EAV con el art. 147.2 d) CE permite afirmar que la regulación establecida en aquél no es ajena al contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía. En conclusión, el precepto cuestionado no infringe el art. 147 CE.

20. Procede a continuación examinar si el art. 17.1 EAV incurre o no incurre en infracción de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE. Ya hemos advertido en los precedentes fundamentos jurídicos 13, 14 y 15 que, en principio, el enunciado de derechos o principios de actuación en los Estatutos de Autonomía no se opone a dichos preceptos constitucionales si dicha regulación estatutaria se adecua a lo allí expuesto. Procede, por tanto, valorar si el art. 17.1 EAV se acomoda a la *ratio* indicada.

a) Pues bien, podemos afirmar por varias razones que el precepto estatutario examinado no contradice el

art. 139.1 CE. En primer lugar, hay que partir de que el contenido del precepto recurrido se relaciona con diversas atribuciones competenciales recogidas en el propio EAV, según apreciamos antes. Por tanto, existe, efectivamente, la conexión que hemos considerado necesaria entre las competencias autonómicas y la regulación controvertida.

En segundo lugar, el precepto tampoco colisiona con ningún derecho o principio rector contenido en la Constitución. Al respecto, debe tenerse en cuenta también que el apartado 1 del art. 45 CE declara que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» y que el apartado 2 del mismo precepto constitucional impone a los poderes públicos la «utilización racional de todos los recursos naturales» con el fin de «restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Pues bien, este principio rector de la política social y económica contenido en la Constitución que, por ello, también vincula a los poderes públicos valencianos (y que, formalmente, se enuncia como «derecho») no queda contradicho por el art. 17.1 EAV, como pretende la parte actora, pues su enunciado da cumplimiento a uno de los concretos contenidos posibles del precepto constitucional y lo hace con total respeto a lo en él establecido, como evidencia la expresa sujeción, que proclama, a la Constitución y a la legislación estatal.

Además, no puede dejar de tenerse en cuenta que el art. 17.1 EAV no establece ningún derecho subjetivo, puesto que su previsión normativa ha de conectarse con el art. 10.2 EAV en su nueva redacción, que dispone que «mediante una Ley de Les Corts se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informen la actuación pública de la Generalitat en el ámbito de la política social». Ley esta última que, en el ámbito de competencia autonómica, podría concretar el alcance de la previsión estatutaria.

Por tanto, de cuanto se ha dicho se desprende que el precepto estatutario recurrido no vincula la función legislativa del Estado, que podrá ejercerla sin condicionamiento alguno; es decir, con plena libertad de criterio desde la observancia de todos los preceptos constitucionales pertinentes, entre ellos los que imponen la primacía del interés general (art. 128.1 CE), la garantía de la solidaridad y del equilibrio territorial (art. 138.1 CE), la misma protección del medio ambiente (art. 45 CE), o el mandato de equiparación del nivel de vida de todos los españoles (art. 130.1 CE).

En definitiva, el derecho al abastecimiento de agua regulado en el art. 17.1 EAV constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto estatutario recurrido en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución (art. 1.1) y al que nos hemos referido, entre otras resoluciones, en la STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 3. Al respecto, en lo que aquí interesa, hemos afirmado que «no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE) que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en sentido estricto... o de las Comunidades Autónomas» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 6).

b) El precepto estatutario tampoco quebranta el art. 149.1.1 CE, pues no estamos ante un derecho constitucional, por lo que, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, expuesta *supra* FJ 17, no cabe proyectar sobre el mismo la señalada regla constitucional.

c) En cuanto al art. 138.2 CE, tampoco resulta infringido. Hay que considerar que del enunciado del art. 17.1 EAV no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana, máxime cuando el precepto atiende a que se habrán de tener en cuenta para la modulación del derecho los «criterios de sostenibilidad» del recurso hidráulico, lo cual se acomoda a los criterios propios del principio de solidaridad. En efecto, en nuestra STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, antes reproducida, pusimos de relieve que una de las manifestaciones del principio de solidaridad consiste en que cuando una Comunidad Autónoma ejercite sus competencias, deberá hacerlo ponderando no sólo su propio interés, sino también las consecuencias de dicho ejercicio, de manera que no genere efectos perjudiciales para los restantes entes territoriales afectados por las medidas. Pues bien, en este caso la referencia que hace el art. 17.1 EAV a que se tengan en cuenta los «criterios de sostenibilidad» del recurso hidráulico acredita que el «derecho al abastecimiento de agua» de los valencianos debe sustentarse en la utilización racional de dicho recurso y, por tanto, se ajusta a las exigencias de nuestra doctrina sobre el principio de solidaridad.

En conclusión, el art. 17.1 EAV no vulnera los arts. 138.2, 139.1 ni el art. 149.1.1 CE.

Por otra parte, en distinto orden de consideraciones, las conclusiones alcanzadas nos eximen de una mayor reflexión sobre el alegato del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón en el sentido de que el art. 10.2 CE no ampara constitucionalmente la formulación del derecho al agua contenida en el precepto impugnado. Y ello, no sólo porque, como aduce el Abogado del Estado, el mandato del art. 10.2 CE se refiere a los derechos constitucionales (lo que, según hemos señalado, no es el contenido en el art. 17.1 EAV), sino porque, aunque se entendiera implícito en los principios rectores del art. 45 CE, los textos internacionales a que se refieren tanto la parte actora como la representación de las Cortes valencianas no pueden entenderse comprendidos entre «los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España», a que nos remite el art. 10.2 CE. En efecto, aun admitiendo que podamos estar ante un derecho emergente de tercera generación, es claro que en el momento actual su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren de manifestación expresa de la voluntad de los Estados, por lo que no puede hablarse de la asunción de compromisos concretos al respecto por parte de España. Todo ello sin olvidar que desde fecha temprana este Tribunal Constitucional ha afirmado que los tratados internacionales no constituyen canon de constitucionalidad de los derechos, sino elementos de interpretación de los constitucionalmente proclamados (en este sentido, por todas, SSTC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3; y, 110/2007, de 10 de mayo, FJ 2).

21. Procede ahora que abordemos el examen de las restantes tachas de inconstitucionalidad del art. 17.1 EAV aducidas en la demanda, comenzando por la infracción de los arts. 132 y 149.1.22 CE.

La demanda justifica la vulneración del art. 149.1.22 CE en el hecho de que un Estatuto de Autonomía no puede regular cuestiones que excedan de su propio acervo competencial, como ocurriría en este caso, pues dicho acervo no le permite a la Comunidad Valenciana individualizar el derecho al «uso de agua de calidad en cantidad suficiente» ni, en particular, el «derecho a la transferencia de caudales desde las cuencas excedentarias». La denuncia infracción del art. 132 CE, la fundamenta el recurso en que el derecho *ex lege* reconocido sería contrario al marco legislativo estatal que califica a las aguas como bien *extra commercium* al amparo del art. 132 CE. Procede que examinemos ambos reparos por separado, empezando por este último.

En cuanto a la posible vulneración del art. 132 CE, hay que señalar que su apartado 2 dispone lo siguiente: «son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

Por tanto, la Constitución española no determina expresamente que las aguas continentales forman parte del dominio público estatal, si bien de acuerdo con la previsión de que la demanialización de otros bienes la puede realizar la Ley, se constata que el art. 2 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, declara dominio público del Estado, entre otros bienes, a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas renovables, y a los acuíferos.

No obstante, de esta declaración de la demanialidad de las aguas continentales no se sigue que el art. 17.1 EAV incurra en inconstitucionalidad. Partiendo de que el contraste de constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía ha de hacerse con las disposiciones constitucionales, es obvio que la clave de nuestro enjuiciamiento la ha de ofrecer el propio art. 132.2 CE, al disponer que «son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley». Nuestra reflexión debe ceñirse, por tanto, a lo establecido en dicho enunciado constitucional.

Pues bien, en relación con la remisión a la ley que realiza el art. 132.2 CE, hay que decir que la ley que incluya determinados bienes en el dominio público estatal sólo puede ser, en nuestro Ordenamiento complejo, la ley del Estado. Y ello, en lo sustancial, por un doble orden de razones. La primera, porque la titularidad estatal del dominio determina potestades dominicales que sólo puede atribuirse y autoimponerse el propio Estado. La segunda, porque la demanialidad aparta a los bienes así calificados de las relaciones ordinarias entre particulares (art. 132.1 CE), lo que remite a diversas competencias estatales. A ello nos referimos, *in extenso*, en nuestra STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, sentándose allí los siguientes criterios relevantes para nuestro enjuiciamiento:

a) Conviene partir de que «son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. En otros términos, no puede compartirse sin más la afirmación de que, en todo caso, la potestad de afectar un bien al dominio público y la titularidad del mismo sean ajenas a las competencias, incluso legislativas, que atañen a la utilización del mismo».

b) Añadíamos a continuación que: «La Constitución se refiere expresamente a los bienes de dominio público en los dos primeros apartados del art. 132. Este precepto reserva a la ley la regulación de su régimen jurídico sobre la base de algunos principios que ella misma establece (apartado 1), y dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental” (apartado 2). Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley –obviamente de ley del Estado– para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado».

c) Por otra parte, consideramos que «el art. 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que al legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal... [N]o es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio “natural” formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal («en todo caso». reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: “Son de dominio público estatal los que determine la ley...” Tanto el verbo utilizado –“son”, en vez de la expresión “pueden ser”–, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En caso contrario, resultaría difícilmente explicable la reserva absoluta a la voluntad del legislador estatal que el precepto establece, pues no es imaginable que la afectación de un bien singular al dominio público requiera en todo caso la aprobación de una ley, asimismo singular, sino que normalmente deberá bastar el correspondiente acto administrativo adoptado en virtud de una genérica habilitación legal. En cambio, cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado. Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal».

d) También manifestamos que la «forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1 de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado».

e) Además, hemos dicho que lo anterior ha de entenderse «sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es

inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen».

Siendo así que por prescripción constitucional, de acuerdo con la doctrina reproducida, corresponde al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales y la determinación de sus efectos y límites, ninguna inconstitucionalidad por infracción del art. 132 CE se aprecia en el art. 17.1 EAV. En efecto, el legislador estatal podrá modular en su extensión dicha declaración de demanialidad (las aguas de todas las cuencas, sólo las aguas de las cuencas intracomunitarias o cualquier otra modalidad mixta), pero, una vez realizada ésta, se impone a todos los poderes públicos, incluidos los autonómicos. Y no otra cosa sino ésta asume el art. 17.1 EAV al proclamar que el derecho al agua de calidad, con sus determinaciones (agua en cantidad suficiente y transferencia de caudales de las cuencas excedentarias), se somete a la «legislación del Estado», de manera que dichas determinaciones alcanzarán la cualidad concreta que les otorgue aquélla.

En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la declaración de demanialidad de las aguas continentales no las convierte en espacio físico ajeno al ejercicio de las competencias de los diferentes entes territoriales, pues según «una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6 a)], la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad [STC 149/1991, FJ 1 c)]» (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 16).

Esta constatación abunda en la consideración de la constitucionalidad del art. 17.1 EAV en este punto, pues la demanialidad de las aguas continentales no impide a la Comunidad Valenciana el ejercicio sobre las mismas de las competencias que estatutariamente tenga atribuidas.

22. Por otra parte, el precepto recurrido tampoco incurre en infracción del art. 149.1.22 CE. Dicho precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma». Pues bien, como ya hemos señalado, la valoración que nos merezca el motivo de inconstitucionalidad aducido la extraeremos del sólo contraste entre el precepto constitucional y el estatutario y teniendo en cuenta la capacidad que, según hemos visto en los fundamentos jurídicos 7 a 10, tienen los Estatutos de Autonomía de establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, delimitando indirectamente las del Estado, en el marco de los principios y criterios que allí expusimos.

Debemos recordar que el derecho al abastecimiento de agua regulado en el precepto impugnado contiene dos determinaciones más concretas a favor de los valencianos: disfrutar de agua de calidad en cantidad suficiente y acceder a la redistribución de los caudales que provengan de cuencas excedentarias con arreglo al principio de sostenibilidad del agua.

La demanda sitúa la posible vulneración del art. 149.1.22 CE en el hecho de que el precepto impugnado impone al Estado dos obligaciones. En cuanto a la primera determinación, la obligación se traduciría en realizar algún tipo de trasvase de aguas sobrantes provenientes de cuencas excedentarias. Y en cuanto a la segunda, se concretaría en poner a disposición de los valencianos agua de calidad suficiente y segura. Todo ello, en el sentido de que una y otra obligación tienen como referencia a las cuencas supracomunitarias, de competencia estatal, según aquel precepto constitucional.

Pues bien, en ambos casos se trata de obligaciones meramente hipotéticas por estar sometidas al cumplimiento de una condición. Así, la condición a que se sujeta el cumplimiento del contenido del derecho regulado, en cuanto a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, es, sencillamente, que así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales («de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal»), de suerte que no se limita la libertad de configuración del legislador estatal. De manera que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos («de acuerdo») en los que el Estado decida disponer medidas sobre ambas determinaciones del precepto estatutario. Únicamente tras todo ello podrá el legislador autonómico concretar el derecho al agua controvertido, ejerciendo las competencias de redistribución que, en su caso, le correspondan, pues ha de entenderse que el derecho reconocido en el art. 17.1, párrafo primero, EAV, no se refiere propiamente a los «sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», sino a la redistribución de los mismos, y la propia idea de redistribución supone que esas aguas se encuentren ya a la disposición redistributiva del poder público autonómico competente, en los términos establecidos por la legislación estatal.

En lo relativo al derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad suficiente y segura, también se somete a lo que disponga «la ley», in genere, que no excluye la ley estatal pero que, en todo caso, defiere su alcance a lo que la misma disponga y que ha de entenderse de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

El precepto impugnado no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo, pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 7, 8 y 9). En conclusión, el art. 17.1 EAV no infringe ni el art. 132, ni el art. 149.1.22, ambos CE.

23. Por último, el Gobierno demandante considera que el art. 17.1 EAV incide negativamente en diversas competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (expresamente se refiere a las de ordenación del territorio, agricultura y ordenación del desarrollo económico), perturbando su ejercicio como consecuencia de la fuerza expansiva manifiestamente extraterritorial del precepto recurrido, lo que supondría la infracción de la doctrina sentada en la STC 99/1986, de 11 de julio, doctrina que se evoca sin más detalles.

Este Tribunal ha afirmado desde sus primeros pronunciamientos que, en principio, las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, pues «esta referencia territorial, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2). Sin embargo, este criterio general debe ser modulado, de modo que no puede excluirse que dichas actuaciones produzcan efectos extraterritoriales, pues la «limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos [autonómicos], en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunida-

des Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

Por tanto, aunque no puede excluirse que las actuaciones de los poderes públicos valencianos puedan generar efectos fuera de su territorio, produciendo algún tipo de perturbación de las competencias de otras Comunidades Autónomas, el respeto que manifiesta el art. 17.1 EAV hacia la propia Constitución y la legislación estatal no permite aseverar que los alegados efectos tengan necesariamente que concretarse. Por lo demás, tales efectos no se precisan en la demanda en modo alguno ni se aporta la necesaria justificación de su inevitabilidad, lo que nos sitúa ante un planteamiento meramente preventivo que no puede ser acogido por este Tribunal (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2; y 76/1991, de 11 de abril, FJ 2, entre otras muchas).

Por ello, debemos reiterar de nuevo que el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, entre otras muchas).

Por tanto, dados los términos en que se manifiesta el reproche y la concreta redacción que presenta el art. 17.1 EAV, hemos de concluir que éste no incurre tampoco en el motivo de inconstitucionalidad denunciado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2007, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

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

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijos, respecto de la Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2007, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

En ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, formulo Voto particular discrepante de la Sentencia referida, partiendo en todo caso de mi expresión de res-

peto a los Magistrados, cuyo parecer mayoritario sirve de soporte a aquélla.

1. Considero que el recurso debía haberse estimado, y que debería haberse declarado inconstitucional el precepto recurrido. Mi discrepancia, pues, se refiere directamente al fallo. Pero en mucha mayor medida tiene que ver con muy significativos contenidos de la línea argumental, que, aunque en este caso pudieran quizás no ser determinantes para el fallo, contienen una doctrina respecto a importantes elementos de nuestra dogmática constitucional, sobre todo mirando al futuro, que me resultan personalmente inaceptables de todo punto.

Comparto, no obstante, muchos otros contenidos de la fundamentación jurídica; pero la parte de ella que comparto se ve defraudada, en mi apreciación, por la parte de la que discrepo, ello independientemente de que la parte compartible viene en gran medida oscurecida por frecuentes salvedades o matizaciones, que restan claridad a la doctrina que se proclama, con el consiguiente riesgo de ambigüedad. A mi juicio, una Sentencia en la que por primera vez este Tribunal afronta el análisis de los Estatutos de Autonomía en cuanto fuentes del derecho, y su posición en el ordenamiento constitucional, con la pretensión dogmática que la Sentencia revela, debería ser mucho más clara de lo que es la actual, sin dejar tantos márgenes abiertos a la imprecisión y a la duda.

Salvados los tres primeros fundamentos jurídicos de carácter estrictamente procesal, que comparto, mis discrepancias se centran esencialmente en los siguientes puntos: a) en la difusa distinción entre validez y eficacia de los estatutos, cuando, en su caso, puedan entrar en colisión con Leyes Orgánicas llamadas por la Constitución a regular determinadas materias, a que se refiere el fundamento jurídico 6; b) en la interpretación del alcance del art. 139.1 CE, en su función de principio general de la organización territorial del Estado, que se contiene a lo largo de diversos pasajes de la Sentencia [FJ 4, apartado c); FJ 13, FJ 14 y FJ 20], y que, a mi juicio, supone sacrificar la virtualidad del principio en cuanto tal; c) en la teoría sobre las declaraciones de derechos en los estatutos, contenida en el fundamento jurídico 15, que en gran parte viene a ser una consecuencia de la limitada virtualidad atribuida al art. 139.1 CE; y d) en la interpretación misma que se hace del artículo del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana impugnado.

El alcance de mis discrepancias, que razonaré en apartados sucesivos, me lleva a la conclusión de que las consideraciones acerca de la relación entre la unidad de la Nación española y la autonomía, que de modo absolutamente inequívoco, en todo compartido por mí, se contienen en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia, así como las atinentes al contenido limitado de los Estatutos de Autonomía, a que se refieren los fundamentos jurídicos 11 y 12, que igualmente comparto, vienen a ser incoherentemente desatendidas, cuando a la postre se admite que pueda ser compatible con esa unidad y con esos límites el que los Estatutos de Autonomía (como si de auténticas Constituciones se tratase —parte dogmática) puedan incluir declaraciones de derechos, atribuibles por la sola condición de españoles residentes en la Comunidad de que se trate, por más que con un recurso dialéctico, para mí inaceptable, se niegue apriorísticamente la condición de derechos propiamente tales a los así declarados por el texto estatutario de que se trate, para salvarlos de la invalidez, transformándolos en meros principios, orientaciones o directrices para el ejercicio de las competencias atribuidas en el Estatuto a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, y ello sin condicionar esa apreciación a un juicio concreto sobre los términos precisos de la norma estatutaria de que se trate.

2. Comienzo por la observación relativa a la distinción entre validez y eficacia de los Estatutos, que se con-

tiene en el fundamento jurídico 6, al tratar de las relaciones entre éstos y determinadas leyes orgánicas a las que remite la Constitución. Esas «determinadas leyes orgánicas», añadido por mi parte, no son otras que la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, que, aunque no se citen explícitamente en los pasajes del citado fundamento jurídico aquí analizados, son, ciertamente, las que en él se toman implícitamente en consideración, como viene a demostrarlo más adelante el dato de su referencia a ellas en el fundamento jurídico 9, como tercera modalidad de norma estatutaria delimitadora.

En el fundamento jurídico aludido se exponen las que se califican como «características fundamentales» de los Estatutos de Autonomía, y como segunda de ellas, la de que sean «además de la norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico, a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonomico (art. 9.1 CE)».

Me interesa resaltar la trascendental importancia del párrafo entrecomillado, con el que estoy en absoluto y total acuerdo, en cuanto elemento conceptual básico para mi reflexión ulterior sobre el sentido del art. 139.1 CE y las dificultades de la posible inclusión de declaraciones de derechos en los estatutos.

Continuando con el fundamento jurídico objeto de mi disidencia, ocurre que en él, tras hacer la contundente afirmación que queda transcrita (párrafo 3 del fundamento jurídico), y al tratar de justificarla con apoyo en nuestra jurisprudencia, se toma una deriva equívoca hacia la relación de los estatutos con determinadas leyes orgánicas, en la que se introduce la distinción entre validez y eficacia, que critico.

Comienza esa deriva con la cita de la STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, y la transcripción de un pasaje del mismo.

Debe observarse que en el proceso decidido por esa Sentencia de lo que se trataba era de un conflicto entre dos Estatutos de Autonomía, y es en ese conflicto en el que tiene un sentido incontrovertible la afirmación de que «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución». La Sentencia actual, sin embargo, da un paso más, cuando afirma que:

«esta idea que se acaba de exponer, la de que la validez de un Estatuto de Autonomía que pudiera estar en oposición con otro Estatuto sólo puede extraerse de su contraste con la Constitución, debemos afirmarla también respecto de la consideración aislada de un solo Estatuto de Autonomía. En efecto, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma –incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas–, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; lo que se acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas. Cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto de Autonomía es, como más adelante se verá, la de su eficacia» (el subrayado es mío).

No resulta difícil advertir que en el pasaje transcrito (en el que se ha saltado de una Sentencia dictada, se insiste, en un proceso en el que se ponían en contraste dos estatutos de autonomía, a «la consideración aislada de un solo Estatuto de Autonomía»), implícitamente se está iniciando una equiparación entre el conflicto respecto de los contenidos de dos estatutos de autonomía, y el eventual conflicto suscitado entre un Estatuto de Autonomía y una Ley Orgánica reservada por la Constitución para la regulación de una determinada materia. Ambos

conflictos pueden ser cualitativamente muy diferentes, pues en el segundo de ellos el contraste entre las leyes en conflicto tiene una relevancia constitucional muy distinta que en el primero, lo que en el pasaje que comento queda muy difuminado, cuando no ocultado directamente.

Resulta especialmente equívoca la contraposición contenida en el párrafo entre «la invalidez de un precepto estatutario [que] sólo puede derivarse de la Constitución misma –incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas», y como «cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto de Autonomía... la de su eficacia».

Hasta donde puede resultar inteligible el párrafo citado, en él se está dando por sentado que cuando un Estatuto de Autonomía, puesto en contraste con determinadas leyes orgánicas, invade el área reservada por una norma de la Constitución de remisión a esas leyes, tal fenómeno puede no afectar a la validez del Estatuto sino sólo a su eficacia.

Una afirmación de ese calado creo que precisaría, para que fuera aceptable, de un desarrollo más preciso, que explicase cómo la norma estatutaria invasora pueda no ser inválida, y por tanto puede no tener que ser necesariamente expulsada del ordenamiento jurídico, cuando se plantee un proceso constitucional en el que así se pretenda, y simultáneamente pueda no ser eficaz.

Frente a la equívoca e imprecisa tesis del pasaje sostengo que, cuando la Constitución reserva a una concreta ley orgánica la regulación de una materia, y un Estatuto de Autonomía contienen una regulación que incide en el área reservada a dicha Ley Orgánica, al hacerlo, vulnera la Constitución; y tal vulneración no puede tener, a mi juicio, otra sanción jurídica que la de la invalidez de la norma estatutaria invasora.

El empeño de la Sentencia en omitir (y hablo de empeño porque en la deliberación sostuve reiteradamente la tesis de la invalidez en ese caso) la explícita declaración de que la vulneración por un Estatuto de Autonomía de la regulación reservada a una Ley Orgánica específica, constitucionalmente reservada al efecto, es motivo de invalidez del Estatuto, me resulta inexplicable e inaceptable.

No comprendo la razón de que, afirmado el límite que para los estatutos suponen las reservas constitucionales a otras leyes orgánicas [en este sentido se dice en el propio fundamento jurídico después del párrafo transcrito, en consideración que comparto plenamente, que «los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria»] afirmado el límite, reitero, se omita un pronunciamiento inequívoco y contundente sobre el efecto jurídico de la vulneración del límite, que no puede ser otro, a mi juicio, como ya he dicho, que el de la invalidez del precepto estatutario invasor.

No creo que pueda ser óbice para ello «la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza», porque «su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas, de tal forma que éstas (salvo las de su propia reforma ex art. 147.3 CE), por la razón señalada, no pueden modificarlos formalmente».

Y no creo que pueda ser óbice que la Ley Orgánica no pueda modificar formalmente un Estatuto de Autonomía (lo que me parece indiscutible), porque, a mi juicio, la invalidez del contenido de un Estatuto que resulte contra-

rio a una Ley Orgánica reservada por la Constitución para la regulación de la materia de que se trate es algo muy diferente de la modificación formal del Estatuto.

Creo finalmente que la Sentencia elude deliberadamente, lo que me resulta inaceptable, la solución del problema constitucional que plantea, cuando remata su tratamiento, diciendo:

«De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria».

Retengo el dato de que, al menos, la Sentencia deja abierta la puerta a que en caso de la referida colisión de normas al Tribunal corresponderá decidir los efectos de tal colisión «sobre la validez... de la norma estatutaria».

Pero con carácter general, y toda vez que es incuestionable que en los pasajes analizados se está construyendo doctrina en general, se debiera haber pronunciado el Tribunal apriorísticamente sobre el efecto jurídico de la hipotética colisión, y ello en los términos que antes he dejado expuestos; naturalmente sin perjuicio de que en el caso concreto que, eventualmente, el Tribunal pudiera ser llamado a decidir, deba tomar en consideración cuál sea el alcance de la reserva, y, obviamente, en relación con ella los contenidos de las leyes entre las que se suscita la colisión.

3. El segundo de los elementos de mi discrepancia, según dejé enunciado al principio, es la interpretación del alcance del art. 139.1 CE en cuanto límite posible del contenido de los Estatutos.

Ante todo me parece importante resaltar que ese problema, con la generalidad con la que aquí lo enuncié, no había sido abordado hasta ahora por la jurisprudencia de este Tribunal. Cuando éste se ha enfrentado a alegaciones de vulneración del art. 139.1 CE, ha sido al resolver recursos formulados en la mayor parte de los casos contra leyes de diversos parlamentos de Comunidades Autónomas; pero nunca en cuanto fundamento jurídico de un posible vicio de inconstitucionalidad de un contenido concreto de un Estatuto de Autonomía. A mi juicio, el hecho de que el posible juego del art. 139.1 CE en cuanto principio general «de la organización territorial del Estado» (que es como la Constitución lo establece), se plantee en su proyección sobre normas emanadas de los parlamentos autonómicos, al ejercer las competencias que los distintos estatutos de autonomía les atribuyen, o que se plantee como límite del contenido posible de los estatutos de autonomía [que según el pasaje de la Sentencia cuya trascendencia resaltaba en el apartado 2 de este Voto, anticipando la reflexión que ahora realizo, son «normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonómico (art. 9.1 CE)»], suscita un problema muy diferente y de mucha mayor enjundia constitucional, que no puede decidirse a base de un deslizamiento conceptual al caso actual de la jurisprudencia dictada en los casos que se traen a colación, que son muy distintos.

El tratamiento que se hace en la Sentencia del art. 139.1 CE a lo largo de los diversos fundamentos en que se aborda me parece absolutamente desenfocado, y desde luego no puedo compartir la intrascendencia que a la postre viene a atribuirse al principio en cuanto límite del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, si se

acaba admitiendo como tal contenido posible el de las declaraciones de derechos en los estatutos, por más que la eficacia de esas declaraciones, con una especie de ardid dialéctico, se transforme apriorísticamente en meros objetivos, directrices u orientaciones para el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, sin tan siquiera plantearse en el uso de ese recurso dialéctico cuál sea la estructura normativa de los preceptos cuestionados, para decidir si el legislador propiamente ha establecido o no tales derechos.

Creo que el punto de arranque de la funcionalidad constitucional del principio general de organización territorial del Estado (que es, se insiste, el significado atribuido por la Constitución a su art. 139.1), a la hora de precisar si puede ser, o no, un límite material del contenido posible de los estatutos, debe situarse precisamente en el hecho de que aquéllos son normas del Estado; que es el Estado, como instancia única, el que aprueba los distintos estatutos, y es a partir de ese inexcusable elemento unificador, como debe analizarse si es compatible con la exigencia del art. 139.1 CE que el Estado haga declaraciones de derechos no referibles a la totalidad de sus ciudadanos, sino sólo a los residentes en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Mi criterio es que el art. 139.1 CE veda esa posibilidad, y que el significado esencial de dicho precepto constitucional debe situarse precisamente en esa veda. Me es imposible aceptar que cuando el precepto referido dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos en cualquier parte del territorio del Estado», resulte respetuoso con ese principio constitucional que el Estado, al aprobar un Estatuto de Autonomía, o su modificación, pueda hacer declaraciones de derechos para los ciudadanos de sólo una parte de su territorio.

Y no me parece convincente el expediente dialéctico de rebajar el significado constitucional del principio que nos ocupa, limitando su proyección al ámbito interno de cada una de las Comunidades Autónomas, eludiendo implícitamente su virtualidad en cuanto elemento constitucional de unidad en el ámbito extra e intraautonómico, que creo que es la virtualidad esencial del principio. Sin esa virtualidad realmente carece de significado propio, que no sea el de una simple reproducción en el ámbito intraautonómico de la exigencia general del art. 14 CE.

Lo que la Constitución proclama nada menos que como un principio general de la organización territorial del Estado debe tener una entidad normativa propia y una eficacia real, que no pueden reducirse a ser exclusivamente un simple eco del art. 14 CE; y esa eficacia real se escamotea, cuando una idea tan precisa, como la que se expresa en los términos «los mismos derechos» y «en cualquier parte del Estado», se convierte en unidad sustancial, no uniformidad, y en la consideración aislada de cada parte del territorio, y no en la de su conjunto.

El sacrificio de la virtualidad real del art. 139.1 CE como principio general, y, como tal, como límite del contenido posible de los estatutos, resulta claro en el párrafo final del fundamento jurídico 14, cuando se dice: «En suma, de todo lo dicho se desprende que el art. 139.1 CE (“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado”), encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas en el que se suman el criterio de igualdad sustancial en cuanto a los derechos constitucionales y el criterio de igualdad que se deriva de la intervención legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma».

Es difícil explicar que cuando el art. 139.1 CE se refiere sin equívoco a «los mismos derechos y obligaciones» sin mayor concreción, el problematismo constitucional indudable de esa exigida identidad, no limitada a los derechos fundamentales precisamente, se trató de resolver por la Sentencia mediante lo que considero casi una digresión

hacia los derechos fundamentales en el apartado a) del fundamento jurídico 14.

Tal vez el significado oculto de esa digresión sea el de que, si ni siquiera en relación con los derechos fundamentales es exigible un principio de uniformidad, por mor del respeto de la configuración autonómica del Estado, menos puede exigirse la uniformidad, tratándose de derechos infraconstitucionales.

Si tal es el sentido implícito de la interpretación del alcance constitucional del art. 139.1 CE, debo expresar aquí mi rechazo a ese modo de entenderlo.

No ignoro que la limitación del contenido uniforme de los derechos fundamentales tenga en nuestra jurisprudencia el aval que la Sentencia invoca en el apartado a) del fundamento jurídico 14; pero esa limitación la he rechazado expresamente cuando me he enfrentado a ella, como en los Votos particulares a la STC 188/2001, de 20 de septiembre (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2001) y a la STC 135/2006, de 27 de abril (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2006), y en cierto sentido en el de la STC 239/2002, de 11 de diciembre (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003), en los que he manifestado mi personal criterio contrario a lo que consideraba una interpretación inadecuada del art. 149.1.1 CE, a la que oponía mi apreciación personal de que los derechos constitucionales son de por sí posiciones jurídicas básicas, en las que no cabe diferenciaciones, y que no cabe dentro de esos derechos distinguir entre contenidos básicos, en los que opera la unidad, y contenidos no básicos, abiertos a la diferencias por exigencias autonómicas.

Mi visión del ordenamiento constitucional y de los resortes de unidad del Estado, entre los que uno muy relevante lo constituye precisamente el art. 139.1 CE, no ha cambiado en el momento final de mi mandato en este Tribunal, por lo que, en lógica coherencia con lo que expresé en los referidos votos, debo manifestar mi rechazo de la doctrina que antaño rechacé.

En todo caso (y esto es aquí lo fundamental, para el análisis de la funcionalidad posible del art. 139.1 CE respecto al contenido del Estatuto de Autonomía), me interesa insistir en la diversidad de planos entre el de la doctrina referida (recursos contra leyes dictadas por los parlamentos autonómicos en ejercicio de competencias atribuidas en los respectivos estatutos), y el de la actual, en el que lo recurrido es la norma estatal por la que se aprueba un Estatuto de Autonomía.

Asimismo he de observar que la reiterada doctrina de que el principio de igualdad «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones ... puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional», es perfectamente compatible con el hecho de que en el ordenamiento jurídico puedan existir elementos de unidad, que en todo caso deban ser respetados, coexistiendo con ellos otros elementos de diversidad.

Lo destacable en esa doctrina, que acepto sin reservas, es que el posible elemento de diversidad deriva del ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, y que por tanto la eventual diversidad no tendría ese destacado fundamento cuando la potestad legislativa concernida no es la de las Comunidades Autónomas, o no sólo, sino la del Estado, en relación con la que debe analizarse si debe operar como límite para ella el art. 139.1 CE, a la hora de poder aceptar o no como contenido de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas declaraciones de derechos atribuibles a ciudadanos españoles por la sola condición de residentes en una parte del territorio del Estado.

Ya he dicho antes, y aquí lo reitero para concluir este apartado, que, a mi juicio, el art. 139.1 CE comporta ese límite, lo que impone la conclusión de que, si el mismo se vulnera, el contenido estatuario en debate debe declararse inconstitucional y nulo.

4. El tercero de los elementos de mi discrepancia, que es en realidad continuación del anterior, tiene que ver con el modo en que se pronuncia el fundamento jurídico 15, al tratar del problema de si cabe que los Estatutos de Autonomía tengan contenidos de declaraciones de derechos.

Admito que, pese a la radicalidad expresiva del art. 139.1 CE, existen otros preceptos constitucionales, que, en una interpretación sistemática de conjunto, deben introducir recortes en el sentido literal de aquel precepto, dando lugar a la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan, en algunos supuestos, incluir declaraciones de auténticos derechos subjetivos. En tal sentido comparto sin reservas lo que sobre el particular se indica en los apartados a) y b) del fundamento jurídico 15.

Me interesa destacar en todo caso que el elemento base de las declaraciones de los derechos a que en esos dos apartados se alude es, bien una previsión constitucional expresa, bien la integración del titular del derecho en el seno de concretos órganos o instituciones de la Comunidad Autónoma; pero nunca la mera condición de español residente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, el contenido del apartado c) de ese fundamento jurídico, en su aparente formulación negativa, creo que lo que hace en realidad es salvar de modo apriorístico la constitucionalidad de declaraciones de derechos de los ciudadanos residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, si tales declaraciones pueden ponerse en conexión con las competencias atribuidas a ésta en el Estatuto, en virtud de la previsión del art. 147.2 d). Y ello se hace así mediante el expediente dialéctico de transformar las declaraciones de derechos en criterios o directrices para el ejercicio de las competencias, lo que no puedo aceptar.

Se dice sobre el particular [FJ 15, apartado c), párrafo 2]:

«nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan» (el subrayado es mío).

Es precisamente sobre la base de esa consideración como, al enjuiciar la constitucionalidad del precepto recurrido en el proceso (el art. 17 EAV), se salva su constitucionalidad, desde el momento que no se considera propiamente un derecho, sino una directriz u objetivo referido a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Tal modo de razonar lo considero rechazable.

El juicio de constitucionalidad de una declaración de derechos en los estatutos de autonomía no puede solventarse «con independencia de la veste de que se revistan», pues deberá ser precisamente esa «veste» la que habrá de tenerse en cuenta para decidir si el Estatuto está estableciendo un derecho, directamente atribuido en él a los españoles residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, o si, en vez de contemplar la posición jurídica de los ciudadanos, atribuyéndoles un derecho, está impartiendo una directriz para el ejercicio de las competencias atribuidas a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

En otros términos, serán la estructura normativa del precepto estatutario y el contexto en que se inserta el factor jurídicamente relevante para decidir si una declaración de derechos en un Estatuto de Autonomía supone en sí el establecimiento de los derechos de que se trate, aunque se remita la regulación de los términos del mismo a una ulterior norma autonómica.

Si la estructura de la norma es tal, que propiamente puede verse en ella el establecimiento del derecho, el que la ulterior regulación de sus términos se remita a una norma infraordenada a la que lo establece, no resta virtualidad jurídica a la consagración estatutaria del derecho. El derecho de que se trata «se tiene» por su consagración genérica en la norma estatutaria, sin que su existencia dependa ya de la ulterior norma de desarrollo, y ello independientemente de la eventual indefinición del contenido y de las dificultades que puedan derivarse de esa indefinición en el momento de su justiciabilidad. El derecho existe por su consagración legal. Y ese debe ser el dato de partida.

Si se entendiera que la existencia del derecho está condicionada por la norma que después de su establecimiento estatutario debe regular los términos del mismo, se estaría incurriendo en un error similar al que supondría sostener que los derechos establecidos en la Constitución, que ésta remite a una regulación legal, no tienen propiamente existencia hasta que esa regulación legal se produzca.

Una inteligencia tal, que rechazo, supone invertir los términos del fenómeno constitucional o estatutario (o incluso pudiera decirse legal en los derechos de menor entidad de simple establecimiento legal) del establecimiento del derecho, convirtiendo en condición de existencia del mismo la regulación infraordenada, cuando es la regulación infraordenada la que debe estar condicionada por la proclamación del derecho.

La consagración del derecho de los ciudadanos en una norma estatal del rango que corresponde a un Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica, obligará al respeto de ese derecho, no ya sólo al legislador autonómico, sino a cualquier eventual norma estatal de rango inferior, y limitará en la misma medida la plena disponibilidad del legislador estatal, y no sólo del autonómico, al ejercer sus propias competencias. Y es ahí precisamente donde radica la dificultad constitucional para poder cohonestar con el art. 139.1 CE esas declaraciones de derechos, cuando su estructura normativa permita entender que propiamente se están estableciendo derechos estatutarios.

Me resulta un puro artificio dialéctico prescindir de la estructura normativa del precepto, si con ello se le hace decir lo que no dice, dando por sentado que en todo caso la declaración de derechos, «con independencia de su veste», es un simple mandato al legislador autonómico, que precisará de la intervención de éste para configurar «los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos», hasta cuyo momento «el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa».

Eso podría ocurrir, si, en efecto, el texto estatutario fuera tal, que no pudiera verse en él el establecimiento de un derecho; pero no en el caso contrario.

Si el texto estatutario es tal, que no puede negarse que en él se esté estableciendo un derecho, aunque su justiciabilidad directa pueda ser quizás imprecisa, no puede negarse apriorísticamente que pueda existir. Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo contra normas autonómicas infralegales que se consideren contrarias al derecho otorgado al ciudadano en el Estatuto.

No cabe invertir los términos del problema, anteponiendo el elemento de la justiciabilidad del derecho, para admitir, o negar, la existencia de éste. La realidad es la contraria: si el derecho existe, (y eso le corresponde decirlo al legislador, y no a este Tribunal), es justiciable,

cualquiera que pueda ser el problematismo de esa justiciabilidad.

Al tratar de este problema ha estado presente en la deliberación el dato constitucional de la proclamación de derechos en el título I, capítulo 3 CE, que, pese a la estructura normativa del precepto que los proclama, no son propiamente tales, por carecer de justiciabilidad directa, poniéndose como ejemplos los arts. 45 y 47 CE. En ese modo de argumentar se olvida que es la propia Constitución en el art. 53.3 la que propiamente degrada el alcance de esas declaraciones y les niega explícitamente la justiciabilidad. Pero sin una norma de ese tenor no cabe afirmar que los derechos inequívocamente declarados como tales en un Estatuto de Autonomía no son propiamente derechos, ni son directamente justiciables sin el soporte de una ley autonómica infraordenada al Estatuto.

No me resulta recurso dialéctico intelectualmente correcto el negar que el legislador dice lo que dice (cuando lo dice de modo inequívoco), haciéndole decir otra cosa distinta, para salvar así la constitucionalidad de lo que dice, y que no podía decir.

Si lo que el legislador dice, no puede decirlo, por oponerse a un precepto constitucional (en este caso la declaración de derechos de los ciudadanos españoles residentes en la Comunidad Autónoma regida por el Estatuto de Autonomía, que, a mi juicio, es contrario a lo dispuesto en el art. 139.1 CE), la consecuencia jurídica no puede ser otra que la inconstitucionalidad y nulidad de lo dicho, y me resulta intelectualmente inaceptable el dar por sentado que el legislador ha dicho otra cosa distinta (en este caso que ha enunciado un mandato a los poderes públicos, en vez de haber establecido un derecho), para así salvar la constitucionalidad de lo dicho. Un procedimiento discursivo tal, apriorísticamente desvinculado de la «veste de que se revistan» las declaraciones, utilizando una expresión metafórica, parece que lo que trata es de ocultar la «veste» con un disfraz adecuado para dejar abierta de antemano el acceso a un ámbito normativo que sin aquél tendría cerrado.

No se puede negar un problema, a base de negar que exista. Y en este caso el problema existe, y no es otro que el de la posible constitucionalidad de declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía, atribuidos a ciudadanos españoles por la sola condición de residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma regida por ellos, lo que considero inconstitucional, según he reiterado.

Es obligada la coherencia con la tesis de la limitación constitucional del contenido de los Estatutos de Autonomía, que se hace en el fundamento jurídico 12 de la Sentencia, que comparto sin reservas, y que muy atinadamente se sintetiza en el párrafo final del fundamento jurídico 12, según el cual: «dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza. En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aún no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma».

Si se es coherente con esa tesis, no se alcanza a comprender cómo la declaración de derechos de los ciudadanos españoles residentes en una determinada Comunidad Autónoma puede entrar en ninguna de las señaladas limitaciones del «contenido constitucionalmente lícito de

los Estatutos de Autonomía». Sobre el particular debe observarse que tales declaraciones, ni son incluíbles en ninguna previsión expresa de la Constitución, ni pueden considerarse complemento adecuado de ninguna previsión constitucional, comprendida esa adecuación en los términos estrictos que en el pasaje referido se indican.

La simple conexión hipotética de la declaración de derechos con una concreta competencia atribuida en el Estatuto a la Comunidad Autónoma lo es con un contenido del Estatuto; pero no con una previsión constitucional, que es, según se ha dicho, el elemento clave para determinar el contenido constitucionalmente posible de un Estatuto de Autonomía.

En todo caso, para que pudiera afirmarse la conexión, sería necesario que la norma estatutaria concernida la estableciera de modo inequívoco; y no es tal el caso, si en la norma no se alude directamente a competencia alguna de la que pueda considerarse directriz de ejercicio, y si la norma en cuestión se incluye en título no alusivo a las competencias, y previo al referido a éstas, bajo el enunciado genérico de derechos.

Si nos atenemos a lo que se razona en el fundamento jurídico 12 de la Sentencia, bastaría esa consideración de carácter formal, para excluir como «contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía», las declaraciones de derechos de los ciudadanos. Pero en todo caso a esa consideración formal debe añadirse la más estrictamente material del mandato del art. 139.1 CE, en los términos que antes ya he razonado.

Por último, si el Estado al aprobar la norma estatutaria no puede incluir en su contenido esas declaraciones, no me parece recurso jurídicamente admisible el que, convertidas las declaraciones de derechos en mandatos al legislador autonómico, dicho mandato suponga encomendar a éste que los establezca. Lo que el Estatuto no puede hacer, no cabe que lo ordene hacer al legislador autonómico, pues ello no sería sino un puro artificio para burlar la veda constitucional, lo que me resulta inadmisibles.

Por ello debo mostrar mi total rechazo del párrafo conclusivo del apartado c) del fundamento jurídico 15, que, a mi juicio, supone convalidar apriorísticamente las declaraciones de derechos con el ardid inaceptable de su conversión en mandatos al legislador, párrafo que dice:

«En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos [afirmación que acepto], en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncian, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya».

Frente a esa afirmación sostengo que tales declaraciones de derechos, sin conversión posible en lo que no son, sino ateniéndonos a lo que propiamente son, incurren en un vicio de inconstitucionalidad y son nulas, por vulneración, tanto de los límites formales del art. 147.2 CE, como del 139.2 CE.

5. El capítulo final de mi discrepancia se centra en la interpretación del art. 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana impugnado, que se hace en el fundamento jurídico 18 de la Sentencia.

Tal interpretación me resulta absolutamente inconsistente.

Se empieza diciendo (párrafo 3 del FJ) que:

«Lo primero que hay que destacar es que el art. 17.1 EAV no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución (Capítulo II del Título I), esto es, en sus propios términos, no

se identifica con ninguno de ellos. Por lo tanto, en cuanto que enunciado en un Estatuto, no goza de la triple condición que a los derechos constitucionales reconoce el art. 53.1 CE: regulación reservada a la Ley, respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos. Es decir, no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los “derechos fundamentales y libertades públicas” que la Constitución reconoce y garantiza, pues estos últimos “son de aplicación directa, sin que sea necesario para su efectividad un desarrollo legislativo (art. 53 CE)” (STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 2).»

Sorprende ese arranque, que creo que nada tiene que ver con el problema que suscita la constitucionalidad del referido art. 17. Lo que se dice en el párrafo transcrito es tan incuestionable como estéril para la exégesis del precepto y para el análisis de su constitucionalidad.

Que el precepto no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución, ni por tanto operan respecto a él las garantías del art. 53 CE, es intrascendente para negar que lo regulado en él pueda ser la proclamación de un derecho estatutario, cuya constitucionalidad el Gobierno recurrente pone en cuestión.

Se pasa a continuación a recordar la STC 37/1987, y la apreciación en ella del sentido y constitucionalidad del art. 12.3.11 EAAAnd, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, para destacar que «pusimos entonces de manifiesto la conexión existente entre el objetivo estatutario y la disposición efectiva de la atribución competencial correspondiente».

Me resulta inoperante la cita de ese precepto del Estatuto de Andalucía y de la Sentencia a él alusiva en su inocultable intento de tomarlos como base de partida para sostener que, lo mismo que en aquel caso, en el precepto ahora cuestionado nos hallemos ante la conexión de un objetivo estatutario y la atribución competencial correspondiente.

Tal planteamiento lo considero distorsionador y argumentalmente desafortunado en grado sumo, pues basta detenerse en la lectura del precepto de aquel Estatuto, para constatar cuál es el modo en que el legislador enuncia los que impone como objetivos, y cómo indica el referente subjetivo de los mismos. En efecto el citado precepto decía literalmente:

«3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

11. La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales».

Si tal es el modo de expresión legal cuando se trata de fijar objetivos a los poderes públicos de una Comunidad Autónoma, no se alcanza a comprender cómo de ese dato legal pueda extraerse una base argumental para sostener que en el precepto aquí impugnado, que no tiene como referente subjetivo a la Comunidad Autónoma, sino a «los valencianos y valencianas», y que se pronuncia en términos de atribución de derechos a los mismos, de lo que se trata no es de la atribución de un derecho, sino de la fijación de un objetivo para el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma.

En mi apreciación la desafortunada cita del art. 12.3.11 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd), aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, más bien opera en contra de la tesis que se sostiene en el texto, pues, si se comparan dicho precepto y el que en el actual proceso se impugna, queda perfectamente claro cuáles son los distintos modos de fijación de objetivos para el ejercicio de los poderes de las Comunidades Autó-

nomas, y de declaración de derechos de los ciudadanos residentes en el territorio de una de ellas.

El contraste con el precepto en mala hora traído a colación viene a resultar un argumento valioso para sostener que, cuando el legislador declara un derecho de los ciudadanos, se expresa en términos harto diferentes que cuando lo que hace, es fijar un objetivo para el ejercicio de las competencias de los poderes públicos de una Comunidad Autónoma.

En un nuevo paso argumental, no más feliz, el fundamento jurídico continúa diciendo:

«La exégesis del precepto impugnado ha de tener en consideración el contexto en que se formula; un contexto que nos muestra que el art. 17.1 EAV se integra en el título II EAV, "De los derechos de los valencianos y valencianas"».

Pues bien, el argumento contextual creo que de nuevo opera en sentido contrario al atribuido en el texto del fundamento jurídico analizado, pues en el EAV son claramente diferenciables el «Título II. De los derechos de los valencianos y valencianas», y el «Título IV. Las competencias», entre las que, como recuerda el texto que crítico, en el art. 49.1.16 se citan la de «aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana», en el art. 49.3.30 la de «agricultura, reforma y desarrollo agrario», y en el art. 50.6 la de «protección del medio ambiente».

Unase a ello como elemento contextual, y como dato directamente evidenciador del sentido de la norma y de la intención de su autor el del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, en el que se pone de manifiesto el significado innovador de la incorporación de derechos («De forma exhaustiva se incorporan los derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos valencianos, la promoción de defensa de éstos por los poderes públicos y la mención expresa de una serie de valores y derechos universales...»), al tiempo que se indican los diferentes contenidos de los diversos títulos, para llegar a la conclusión de que la declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV) es algo bien diferente de la fijación de objetivos a los poderes públicos. La declaración de derechos precede a la fijación de las competencias, y el objetivo es precisamente «la promoción de defensa de éstos por los poderes públicos».

No estamos ante un objetivo ligado a una competencia, del que mediante una ulterior intervención del legislador autonómico, pueda, en su caso, derivarse un derecho, sino que el derecho es un *prius* conceptual, cuyo desarrollo, el del derecho, no el de ninguna competencia, se impone al legislador.

Si existe en la Ley una separación en títulos como la señalada, en una interpretación contextual lo lógico es suponer que el emplazamiento propio de una norma de fijación de objetivos o directrices para el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma debiera serlo el del Título en el que se establecen las competencias, y no en el que se proclaman derechos de los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma.

En línea con la referencia contextual se dice:

«También se aprecia que el art. 8 EAV, que inicia dicho título, declara, de un lado, que aquéllos "en su condición de ciudadanos españoles y europeos", son titulares de los derechos incluidos en diversos instrumentos jurídicos y, de otro, que los poderes públicos valencianos están vinculados por los mismos. Por último, los restantes preceptos de dicho título II EAV se refieren, en ocasiones, a los compromisos que al efecto asumen los poderes públicos autonómicos, referencia que no figura en el precepto impugnado».

El argumento resulta de nuevo inadecuado para el propósito que lo guía. Primero, porque el hecho de que en el apartado 1 se afirme que los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos y libertades que en ese apartado se indican (lo que es rigurosamente superfluo, pues sin necesidad de ese precepto es indudable que lo serían), no puede servir en modo alguno de aval a la tesis de que la declaración de derechos no sea tal, sino un mero objetivo fijado a los poderes públicos, que es la tesis de la Sentencia. Lo que se hace precisamente es introducir en el EAV una declaración de derechos, tomándola de textos de superior rango, y de ello no cabe extraer argumento alguno para sostener que lo que ahí se dice no sea precisamente una declaración de derechos, sino objetivos para la ejecución de competencias, por más que esa concreta declaración sea absolutamente superflua.

La observación de que «los poderes valencianos están vinculados por los mismos» (por los derechos declarados en el apartado 1), tampoco es argumento del que se pueda extraer la conclusión, ni de que la declaración de derechos no tenga el valor de tal, ni de que la vinculación que establece para los poderes públicos valencianos sea sólo para ellos y no para otros poderes distintos. En otros términos, esa observación de referencia a un precepto que es inequívocamente de declaración de derechos y de vinculación de los poderes públicos valencianos por esos derechos, traída a colación en la Sentencia en línea con la consideración del contexto en que se formula el precepto impugnado, resulta por completo inoperante para fundar la tesis de la negación del carácter de derechos de los declarados en art. 17 EAV impugnado. Antes bien, la cita del art. 8 más bien puede operar como dato normativo de que la declaración de los derechos que declara, que, por serlo, vinculan a los poderes públicos, como es propio de cualquier otro derecho, es en un sentido propio una auténtica declaración de derechos, y no una directriz para el ejercicio de ninguna concreta competencia.

En un paso más en relación con la crítica del desacertado argumento contextual, el hecho de que «los restantes preceptos de dicho título II EAV se refie[ran], en ocasiones, a los compromisos que al efecto asumen los poderes públicos autonómicos, referencia que no figura en el precepto impugnado», a lo más podrá servir de base para cuestionar el carácter de auténticos derechos de los que en las ocasiones aludidas se refieran directamente a compromisos asumidos por los poderes públicos; pero de ello no puede inferirse que, cuando en el precepto impugnado no se contiene esa referencia, lo declarado como derechos de los ciudadanos no suponga la consagración legal de los derechos declarados.

Frente a la tesis de la Sentencia mi criterio es el de que, tanto por el sentido literal del precepto impugnado, como por su estructura normativa, como por el contexto del mismo en una interpretación sistemática del EAV en los términos que ya han quedado expuestos antes, debe entenderse que en dicho precepto se está estableciendo propiamente derechos de los valencianos y de las valencianas, sin conexión alguna proclamada con el ejercicio de ninguna competencia de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma Valenciana. Y precisamente porque el precepto establece derechos, es por lo que se suscita el problema de su validez constitucional en cuanto posible contenido lícito de un Estatuto de Autonomía.

El hecho de que en lo atinente a «el derecho de redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias» se diga, «atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», no basta para negar que exista una auténtica declaración del derecho, aunque al tiempo se fijen los límites de su contenido por remisión a otras normas.

Pero lo relevante es que, declarado el derecho en una norma del carácter de la que nos ocupa, Ley estatal apro-

bada por Ley Orgánica, quedará establecida por ello una vinculación, no sólo para el legislador autonómico, sino para el legislador estatal, que podrán fijar los criterios de sostenibilidad; pero que a la hora de regular el tratamiento que consideren adecuado de los sobrantes de cuencas excedentarias no podrán desconocer el derecho a su redistribución, que respecto a dichos sobrantes ha establecido a favor de los valencianos y valencianas la norma cuestionada.

No puedo compartir la afirmación contenida en el párrafo final del fundamento jurídico 18 de la Sentencia de que «el derecho estatutario así enunciado presenta como rasgo distintivo el de no ser ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, pues sólo podrá serlo cuando los poderes autonómicos lo instrumenten y, aún ello, de acuerdo con la Constitución, “la legislación estatal” o “la ley”, estatal o autonómica, según los casos», afirmación que considero incorrectamente apodíctica. A mi juicio falta una explicación aceptable del carácter que se proclama, y frente a ello sostengo que no cabe rechazar la posibilidad de ejercicio jurisdiccional del derecho, cualquiera que sea su dificultad, para oponerse a actuaciones de los poderes públicos autonómicos, e incluso de los estatales, si actúan con desconocimiento del derecho.

Reiterando lo que en otro lugar he dejado dicho, si por su estructura normativa y contexto el texto estatutario es tal, que no puede negarse que en él se esté estableciendo un derecho, aunque su justiciabilidad directa pueda ser quizás imprecisa, no puede negarse apriorísticamente que tal justiciabilidad pueda existir. No cabe invertir los términos del problema, como antes dije, anteponiendo el elemento de la justiciabilidad del derecho, para admitir, o negar, la existencia de éste. La realidad es la contraria: si el derecho existe, porque como tal lo declara el legislador, es justiciable, cualquiera que sea el problematismo de esa justiciabilidad. En definitiva, serán los titulares del derecho los que deberán buscar la fórmula de hacerlo valer judicialmente, de cuyas fórmulas una es la de impugnar los actos que puedan considerarse lesivos de derechos.

La afirmación del texto antes acotada, que, insisto, me parece apodíctica y falta de una explicación admisible, no puede, a mi juicio, sustentarse en la observación del párrafo tercero del fundamento jurídico, que analizaba al principio de este apartado de mi voto, de la que quizás pudiera encontrarse aquí una cierta resonancia. Basta remitirnos a lo que al principio de este apartado dejé dicho sobre tal observación, para rechazar que la falta de cobertura en el art. 53.1 CE pueda ser explicación válida de la aquí proclamada falta de justiciabilidad del derecho.

Rechazado, como acabo de hacerlo, que los derechos de que se trata no sean ejercitables en vía judicial hasta que los poderes autonómicos los instrumenten, debo rechazar la conclusión que sobre la base de ese dato cierra el fundamento jurídico 18, en la que se dice que «, el art. 17.1 EAV, aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los “poderes públicos valencianos”».

Por todo lo que he dejado razonado creo que esa es una afirmación voluntarista, contraria a los términos de la Ley. Este Tribunal, al enfrentarse a la Ley podrá declarar su constitucionalidad o inconstitucionalidad; pero lo que no podrá, es hacer decir a la Ley lo que en rigor no dice, ni negar lo que dice, para con ese recurso dialéctico salvar su constitucionalidad.

Volviendo a los términos metafóricos utilizados antes, lo que la Constitución no admite como contenido lícito de un Estatuto de Autonomía, no cabe incluirlo en él, poniendo a la Ley inconstitucional el disfraz de lo que, de haber sido dicho por el legislador, podía ser constitucional.

Lo que hace la Sentencia al proclamar lo que se acaba de transcribir no es sino aplicar la tesis apriorística que critiqué en el apartado 4 de este Voto, en el que ya adver-

tía cómo desde esa tesis se estaban estableciendo las bases para salvar la constitucionalidad del art. 17 EAV.

Si, pues, según he razonado el art. 17 EAV supone una declaración de derechos de los valencianos y valencianas; esto es, de españoles residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, por todo lo que he dejado expuesto en el apartado 4 de este voto, considero, en contra de lo que se dice en los fundamentos jurídicos 19 y 20 a) de la Sentencia, que el precepto es contrario al art. 147 CE y al 139.1 CE.

Y creo finalmente que es también contrario al art. 149.1.22 CE en lo atinente al derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, pues con un criterio de mínimo realismo, y atendido el dato fáctico innegable de que en la Comunidad Valenciana no existen «aguas sobrantes de cuencas excedentarias», la referencia legal a estas aguas no puede aludir sino a las de cuencas situadas fuera del territorio de esa Comunidad. Y a partir de ese dato resulta claro que el precepto impugnado está invadiendo un área competencial que según el precepto referido corresponde al Estado, al tiempo que excede en su ordenación del límite territorial en que debe operar el Estatuto de Autonomía.

La afirmación del párrafo 4 del fundamento jurídico 22 de la Sentencia de que el «EAV, no se refiere propiamente a los “sobrantes de aguas de cuencas excedentarias”, sino a la redistribución de los mismos, y la propia idea de redistribución supone que esas aguas se encuentren ya a la disposición redistributiva del poder público autonómico competente, en los términos establecidos por la legislación estatal», me resulta tan artificiosa en extremo como inexacta. Entendido así el precepto, carecería de la mínima utilidad normativa. Si el objeto de la redistribución son «los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», es innegable que el precepto se está refiriendo a ellas, y es esa referencia lo que hace al precepto problemático e inconstitucional.

Concluyo, pues, afirmando que el recurso debía haberse estimado, y que los extremos de la fundamentación de la Sentencia que he analizado me resultan rechazables.

En tal sentido emito mi voto.

Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006

Con el respeto que siempre me merecen mis compañeros, creo procedente formular este Voto particular para manifestar mi discrepancia con la mencionada Sentencia.

Aunque coincido en distintos puntos con su razonamiento, como ha de verse en las líneas que siguen, creo procedente 1) perfilar, en cuanto a la doctrina general que en ella se expone, el itinerario que considero más expresivo a la hora de fijar un criterio general sobre el contenido constitucionalmente viable del Estatuto de Autonomía, y ello con el punto de partida que es el art. 147 CE, y 2), más concretamente, puesto que el art. 17.1 EAV, aquí impugnado, en su literalidad, establece derechos, habré de examinar ese criterio general a la luz del principio general de igualdad de derechos que en su vertiente territorial proclama el art. 139.1 CE, al que la Constitución asigna un cometido fundamental, para después, 3) ya respecto del precepto ahora recurrido, señalar cómo ha de ser entendido, pues en mi opinión carece de virtualidad jurídica 4) lo que, en último término, dada su relevancia, debe quedar reflejado en el fallo.

1. El Estatuto de Autonomía tiene un contenido esencial o mínimo que es el previsto en el art. 147.2 CE, y ade-

más otros contenidos expresamente previstos en la Constitución. Y sobre esta base, se plantea la cuestión de si cabe un tercer campo de contenido adicional, así como, caso de admitirse éste, qué requisitos son necesarios para su viabilidad constitucional. La reflexión necesaria en este sentido ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta a) que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, b) es fruto de la actuación de una competencia conjunta del Estado y de la Comunidad Autónoma, c) se aprueba mediante ley orgánica y d) su texto se caracteriza por una petrificación o congelación de extraordinaria intensidad:

a) El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma –art. 147.1 CE–, porque cumple una precisa función que le encomienda la Constitución.

Una norma es «institucional básica» por razón de la materia y por razón del tratamiento al que la somete. Dado que lo que ahora importa es la determinación del contenido constitucionalmente lícito del Estatuto, me referiré sólo a la materia propia de esta norma. Y así, el Estatuto, para cumplir esa función que la Constitución le señala, ha de regular un elenco de materias previsto en el art. 147 CE. Además otros preceptos constitucionales establecen contenidos añadidos a los de dicho precepto y después indicaré que resultan viables también, cumpliendo ciertos requisitos, algunos contenidos distintos de los que la Constitución establece.

El contexto próximo del art. 147.1 CE, es decir, su apartado 2, detalla el contenido esencial del Estatuto. El Estatuto es Estatuto porque regula una determinada materia –concretamente la prevista en el art. 147.2 CE. Si además regula otras materias sigue siendo un Estatuto porque ha incluido el contenido del art. 147.2; si no recoge este contenido, aunque regule otras materias, cualquiera que sean éstas, ya no es un Estatuto.

En definitiva, el Estatuto es la norma *institucional* básica porque contiene lo que está previsto en el art. 147.2 CE.

b) El Estatuto es el fruto de la actuación de una competencia conjunta atribuida por la Constitución al Estado y a la Comunidad Autónoma: sobre una misma materia se atribuye la competencia a dos entes públicos distintos, que la actúan sucesivamente –uno tiene la iniciativa y otro la decisión– en un mismo procedimiento, que tiene así un fondo paccionado, pues el Estatuto «supone una doble voluntad» –STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5.

De aquí derivan dos consecuencias:

1) Este complejo procedimiento sólo tiene sentido, sólo tiene razón de ser en las materias objeto de la competencia conjunta, es decir, en los casos en que resulta necesaria la doble intervención. Fuera de ese ámbito de la competencia conjunta, los demás terrenos, o son competencia del Estado porque se la atribuye la Constitución, o serán de la competencia autonómica porque se la va a atribuir el Estatuto. Y en todo aquello que no es de la competencia conjunta y que, por tanto, pueden hacer *a solas* el Estado o la Comunidad Autónoma, no resulta razonable seguir el complejo procedimiento que separa iniciativa y decisión.

2) Pero, además, y siendo una competencia conjunta, ha de concluirse que ninguno de los cotitulares puede modificar, por sí solo, el Estatuto. Después he de volver sobre este punto que considero esencial.

En cualquier caso, lo que ya destaco es que la determinación del contenido lícito del Estatuto ha de realizarse con estricta atención a la materia reservada al Estatuto, es decir, la que es objeto de esa competencia conjunta.

c) El Estatuto se aprueba *mediante ley orgánica*, lo que abre dos cauces diferentes de reflexión:

1) Ante todo, cabe tomar en consideración la doctrina de este Tribunal respecto de ese tipo de leyes, siquiera sea, en este primer momento, con carácter pura-

mente orientativo, porque la peculiaridad del Estatuto no permite un traslado automático de aquella doctrina.

Y en este sentido, es de recordar la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2, que, para las previsiones específicas de reserva de ley orgánica, señalaba: «dada la congelación de rango que éstas [reservas de ley orgánica] suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados –como ha puesto de manifiesto este Tribunal en la mencionada Sentencia de 13 de febrero de 1981– en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución».

Ya en este punto, hemos de volver a la pregunta inicial: el Estatuto ¿admite sólo las materias previstas en la Constitución o permite la inclusión de otras distintas que integran un contenido adicional? Y la respuesta la hemos de buscar, todavía en línea de aproximación, en la jurisprudencia sentada respecto de las leyes de contenido constitucionalmente establecido.

En relación con las leyes orgánicas se ha admitido la inclusión no sólo de las materias incluidas en la reserva sino también de otras conexas –STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3–, siempre que se cumplan determinados requisitos. Así la STC 124/2003, de 19 de diciembre, FJ 3, señala que la viabilidad de las materias *conexas* exige que «lo sean desde un punto de vista material», de suerte que «la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia».

En la misma línea, respecto de la Ley de presupuestos hemos dicho –STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5– que para que la regulación «de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indisponible sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento o, finalmente, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992 y 195/1994)».

La idea fundamental que late en esta doctrina, por generalización, lleva a concluir que en las leyes para las que la Constitución ha establecido un determinado contenido cabe no sólo lo expresamente previsto en ella, sino también un contenido conexo que ha de cumplir dos requisitos, pues, por un lado, ha de tener una directa relación con la materia reservada por la Constitución, y, por otro, su inclusión en la ley ha de resultar precisa para que ésta pueda cumplir la función que aquella le encomienda.

Y esta razón de ser del contenido conexo o adicional –que la ley pueda desarrollar el cometido que la Constitución le asigna–, permite ya extender su viabilidad a los Estatutos de Autonomía. Así lo ha admitido este Tribunal, que distingue, por un lado, el «ámbito delimitado por la reserva material del Estatuto» y, por otro, «las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito» –STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2.b).

2) La aprobación del Estatuto mediante ley orgánica, como ya he anticipado, genera un segundo itinerario de reflexión, pues, en cuanto ley orgánica, es ley estatal, lo que significa que todos los Estatutos de Autonomía proceden de *un mismo* legislador a diferencia de las leyes autonómicas que se dictan por diecisiete legisladores diferentes.

Y esta contraposición –leyes dictadas por un *mismo* legislador frente a leyes dictadas por legisladores *distintos*– tiene muy relevantes consecuencias para el principio de igualdad –STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5. Ahora bien, siendo la *igualdad* establecida en el art. 139.1 CE uno de los principios generales de la organización territorial del Estado y derivándose de ella importantes consecuencias para la determinación del contenido lícito de los Estatutos de Autonomía –el Estatuto es *desigualdad*, arts. 138.2 y 147.2 CE–, dejo su examen para después, subrayando ya que si el precepto impugnado en su literalidad establece derechos, la pregunta a formular en estos autos es la de si en el Estatuto de Autonomía caben derechos subjetivos.

d) El cuarto itinerario a seguir para la fijación del contenido posible del Estatuto es el de la congelación o petrificación de su texto.

Como hemos visto, hay en el Estatuto un contenido que deriva expresamente de los preceptos constitucionales y otro conexo o adicional, que sin ese directo fundamento resulta sin embargo adecuado para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda. Y ¿qué ocurre con las materias que no están en ninguno de los dos casos, es decir, ajenas a la reserva y no susceptibles de ser subsumidas en el contenido conexo o adicional, materias que, por tanto, figuran más allá de los límites constitucionales del Estatuto?

La respuesta dependerá del alcance que demos a la petrificación estatutaria: si todo el contenido del Estatuto queda congelado, incluida la zona extralimitada, ésta será nula por razones puramente formales: la norma puede no incurrir materialmente en inconstitucionalidad y, sin embargo, por su mera inclusión, con congelación, resulta nula, porque se desapodera al Estado o a la Comunidad Autónoma para regular *a solas* la materia que no estaba en el ámbito de la competencia conjunta. Por el contrario si entendemos que ese contenido extralimitado que excede de la reserva no queda congelado, y que, por tanto, puede ser modificado por ley estatal o autonómica –no hay despojo de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma– habrá que reputar válida la normativa en cuestión.

A este respecto se han propuesto dos soluciones: a) Diversidad de regímenes para la reforma del Estatuto –unos preceptos son reformables por una vía y otros por otras–; b) Uniformidad del régimen jurídico de reforma –todos los preceptos están sometidos a idéntico cauce de reforma.

1) Se ha sostenido en la doctrina que la rigidez del Estatuto se extiende sólo a la materia que le está reservada. Ello implicaría que ésta para su reforma exigiría el complejo procedimiento autonómico-estatal –iniciativa y decisión–, mientras que el resto podría modificarse por ley orgánica, por ley ordinaria del Estado o por ley autonómica, atendiendo a la titularidad –estatal o autonómica– de la competencia sobre la materia que, incluida en el Estatuto, no era de la competencia conjunta. Esto implicaría cuatro vías distintas para la reforma estatutaria atendiendo al objeto –procedimiento conjunto, ley orgánica, ley ordinaria estatal y ley autonómica.

Con ello las normas de la extralimitación serían válidas, pues no se alteraría el régimen jurídico propio de cada una de ellas y que deriva de la titularidad de la competencia.

2) La segunda posible solución es la de la uniformidad del régimen jurídico de reforma del Estatuto.

Con ello, todo el contenido del Estatuto queda afectado por la rigidez.

Esta es la solución que deriva de nuestra jurisprudencia. Así, concretamente para las transferencias o delegaciones de competencias del art. 150.2 CE hemos dicho que «utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de

transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5)

Y ya con carácter más general hemos declarado «las disposiciones del Estatuto de Autonomía tienen un ámbito, delimitado por la reserva material del Estatuto, respecto al cual no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el art. 147.3 CE y en el propio Estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario. Sin embargo, *las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera de ese ámbito, pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados*, si pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico» (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2).

Queda, así, claro que tanto las normas incluidas en el ámbito de la reserva material del Estatuto como las que quedan fuera resultan congeladas pues «no pueden ser reformadas por procedimientos distintos» al previsto en el art. 147.3 CE.

De esta *plenitud de la petrificación de todo el contenido del Estatuto* derivan dos consecuencias importantes:

a) Válidamente sólo pueden ser incluidas en el Estatuto las materias previstas en la Constitución y las que integren el complemento adecuado para que aquél cumpla su función. Toda otra materia ajena a la competencia conjunta establecida en la Constitución, de incluirse en el Estatuto, vería alterado su régimen jurídico, pues ya no podría ser modificada por la decisión unilateral del ente competente, que habría de contar con la voluntad de otro.

b) Y por ello, puede responderse ya la pregunta inicial: sí, efectivamente, en el Estatuto cabe un contenido adicional distinto del expresamente previsto en la Constitución, siempre que cumpla dos requisitos: 1) ha de tener una conexión con la materia constitucionalmente reservada al Estatuto y 2) ha de ser complemento adecuado de la regulación estatutaria de esa materia, *adecuación esta que ha de entenderse en el sentido estrictamente preciso* para que el Estatuto pueda cumplir la función que la Constitución le encomienda.

2. La aplicación del criterio general que acabo de mencionar al campo de los derechos subjetivos, conduce a entender que éstos tendrán cauce adecuado en el Estatuto cuando así derive de la directa previsión constitucional o su reconocimiento sea complemento adecuado de la regulación estatutaria. Pero, con carácter previo, he de destacar la trascendental función que en nuestro sistema autonómico corresponde al principio general recogido en el art. 139.1 CE, del que deriva un criterio claramente restrictivo respecto de la viabilidad del establecimiento de derechos subjetivos en los Estatutos, criterio este que habrá que concretar a la vista de lo dispuesto en el art. 147.2 CE.

a) El art. 139.1 CE –igualdad de derechos y obligaciones «en cualquier parte del territorio del Estado»– es un precepto cuyo engarce en el sistema constitucional y, más concretamente, en el sistema autonómico ofrece serias dificultades.

En efecto, la autonomía de las Comunidades Autónomas, autonomía política –«capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia», STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3–, da lugar necesariamente a la desigualdad de derechos y obligaciones. El Estatuto, en sí mismo, al cumplir la función que le señala el art. 147.2 CE, es, ante todo, desigualdad, antes,

por tanto, de que se dicten leyes autonómicas actuando las competencias que en aquél se asumen: así, el art. 138.2 CE ya constata «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas», diferencias estas que, en lo que ahora importa, por virtud del principio dispositivo, podían manifestarse mediante la asunción de elencos competenciales distintos. Pero, sobre todo, esas diferencias en el punto de partida que es el Estatuto habían de desarrollarse frondosamente como consecuencia de la actuación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas que habría de dar lugar a regímenes jurídicos distintos y, por tanto, a derechos y obligaciones diferentes. Y, perfectamente consciente de que esto iba a ser así, el constituyente, inmediatamente después de haber constatado «las diferencias entre los Estatutos» en su art. 138.2, exactamente a continuación, en el art. 139.1, proclama la igualdad «de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» que es un principio general de la organización territorial del Estado.

La importancia de este principio resulta evidente en nuestra Constitución. El art. 2 CE señala cómo, sobre el fundamento que es la *unidad* de la Nación española, operan el derecho a la *autonomía* y la *solidaridad* entre las nacionalidades y regiones –unidad, autonomía y solidaridad–. Pues bien, cuando en el título VIII de la Constitución se establecen los principios generales de la organización territorial del Estado, aparecerán también la autonomía y la solidaridad pero la unidad de la Nación española, fundamento de la Constitución, resulta sustituida por su trasunto que aquí es la igualdad de derechos y obligaciones. La función, tan relevante, que en el terreno propio del título preliminar de la Constitución cumple la unidad de la Nación española, en el capítulo primero de su título VIII –principios generales de la organización territorial del Estado– es cumplida por el principio de igualdad reconocido en el art. 139.1 CE que tiene un objeto necesariamente distinto al correspondiente a los arts. 81.1, inciso primero –derechos fundamentales y libertades públicas–, y 149.1.1 CE –derechos y deberes constitucionales.

Y puesto que el art. 139.1 CE proclama la *igualdad* de derechos y el Estatuto es *desigualdad* –art. 138.2 CE–, quíerese decir que éste no es, evidentemente, cauce adecuado para la proclamación de derechos.

Así resulta claramente de nuestra jurisprudencia. Todos los Estatutos son obra del legislador estatal, un *mismo legislador*, en tanto que las leyes autonómicas se dictan por diecisiete *poderes legislativos distintos*, y hemos declarado –STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5– que no es admisible «que las normas establezcan diferencias no razonables o arbitrarias entre los sujetos a *un mismo legislador*». En cambio, y puesto que del ejercicio de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, resultan diferencias de régimen jurídico y, por tanto, de derechos y obligaciones, hemos concluido que «la divergencia entre normas que emanan de *poderes legislativos distintos* no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)».

En definitiva, pues, los Estatutos, obra de un *mismo legislador*, con rechazo, por tanto, de «diferenciaciones», no son el ámbito normativo adecuado para el establecimiento de derechos que han de implicar *diferencias* –art. 138.2 CE–: su inclusión en el Estatuto ha de estar inspirada en por criterio profundamente restrictivo.

b) Sobre la base de este criterio restrictivo, ha de señalarse que, en ocasiones, la propia Constitución abre la posibilidad de que el Estatuto establezca derechos subjetivos –así, remisión al Estatuto en el art. 3.2 CE para las lenguas autonómicas– y, en otras, de la regulación de las instituciones autónomas propias –art. 147.2 c) CE– pueden derivar también derechos subjetivos –así, derechos de sufragio, en relación con la ordenación de la organización

y funcionamiento de las Cámaras Legislativas–: la primera posibilidad deriva de la expresa previsión constitucional, en tanto que la segunda opera como complemento adecuado de la regulación estatutaria de las instituciones autonómicas. En este sentido discurre el razonamiento de las Sentencia –fundamento jurídico 15– por lo que no he de insistir en ello.

Lo que ahora destaco es que fuera del ámbito de las dos vías que acabo de mencionar y que son excepción, no caben derechos subjetivos en los Estatutos de Autonomía. Y, muy concretamente, no pueden llegar al Estatuto por la vía del art. 147.2 d) CE, pues el Estatuto es norma atributiva de competencias y no de ejercicio de éstas, ejercicio que corresponde a las Comunidades Autónomas que en su legislación, al regular las instituciones que están dentro de las competencias asumibles, trazarán regímenes jurídicos que sí podrán dar lugar a derechos.

En definitiva, la regla general es la no viabilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos con las excepciones ya señaladas.

3. La aplicación del canon que acaba de señalarse al nuevo art. 17.1 EAV obliga a examinar si los derechos que reconoce están en alguno de los supuestos que habilitan el establecimiento estatutario de derechos. Y la conclusión es terminantemente negativa: no hay precepto constitucional que se dirija al Estatuto para abrir el cauce a esos derechos ni tampoco la organización de las instituciones autónomas valencianas reclama como complemento adecuando el reconocimiento de aquéllos.

El precepto, por tanto, atendiendo a su literalidad, resulta inconstitucional. Ahora bien, ¿recoge un verdadero derecho? Para responder a esta pregunta atenderemos al *texto* y al *contexto*, en este caso *contexto dominante* que es la Constitución, de los derechos enunciados en el art. 17.1 EAV:

a) La Sentencia advierte, ante todo, que el derecho al abastecimiento de agua establecido en el art. 17.1 EAV no es un derecho pues «constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos», de suerte que es una manifestación concreta de lo previsto en el art. 45 CE «pues su enunciado da cumplimiento a uno de los concretos contenidos posibles del precepto constitucional» –fundamento jurídico 20 a).

Pero el art. 45 CE –derecho al medio ambiente, utilización racional de los recursos naturales– es un principio rector que, por estar acogido en la Constitución, es un *contexto dominante* para el nuevo art. 17.1 EAV y que como tal principio rector proclamado en la Constitución tiene la virtualidad jurídica señalada en el art. 53.3 CE, de donde deriva una mayor proyección subjetiva –informa la actuación de todos los poderes públicos, los estatales y los autonómicos, a diferencia del art. 17.1 EAV, que sólo va referido a éstos– y, sobre todo, en lo que ahora importa, una mayor extensión objetiva pues, en su contenido, son identificables distintos fines, de entre los cuales lo relativo al agua es sólo uno de ellos.

El art. 17.1 EAV ha recogido únicamente este último, pero todos los demás, es decir, los no mencionados, evidentemente siguen teniendo la virtualidad jurídica propia de los principios rectores constitucionales y, además, en igualdad completa respecto del expresamente acogido, que no puede tener preferencia alguna sobre los otros fines que viven en el art. 45 CE, dado que éste integra un *contexto dominante*. En consecuencia, ha de entenderse que el art. 17.1 EAV no sustituye al art. 45 CE, que conserva íntegramente el vigor propio de los principios rectores –art. 53.3 CE–, ni altera su contenido, de suerte que el legislador autonómico sigue directamente sometido al art. 45 CE, aplicable pura y simplemente en la Comunidad Valenciana sin la intermediación del precepto estatutario, exactamente igual que en el resto de España.

Puede concluirse, así, que con el art. 17.1 EAV y sin él, el sentido del ordenamiento jurídico sigue siendo el mismo, es decir, el que deriva del derecho al medio ambiente con utilización racional de los recursos naturales que expresa el principio rector del art. 45 CE.

b) A conclusión análoga hemos de llegar con el examen del *texto* del inciso segundo del párrafo primero del precepto que establece «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal».

Con acierto la Sentencia –fundamento jurídico 22– destaca que el derecho existirá si el legislador estatal lo dispone y no existirá si éste no lo decide. Se trata, pues, de una mera remisión normativa, sin ninguna fuerza vinculante. Con el precepto transcrito y sin él, el ordenamiento jurídico permanece idéntico: habrá derecho o no lo habrá según lo que decida el legislador estatal.

De todo ello deriva la carencia de virtualidad jurídica del art. 17.1 EAV, independientemente de que pueda producir efectos en otros ámbitos.

4. En casos análogos al que he descrito en el apartado anterior, la Corte Constituzionale italiana viene declarando la inadmisibilidad del recurso, entendiendo que son enunciados sin eficacia jurídica, aunque puedan tenerla en otros terrenos –Sentencias 372/2004, 378/2004 y 379/2004, todas ellas de 29 de noviembre.

Pero, en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, me parece procedente un fallo interpretativo. En efecto, independientemente de otras razones más generales relativas a las características de los sistemas autonómicos italiano y español, hay que entender que el art. 17.1 EAV, en cuanto que está incluido en una Ley, tiene una pretensión normativa, dentro de la cual –define literalmente derechos– sería, como ya he dicho, inconstitucional. Ahora bien, el examen de su *texto* y de su *contexto* me ha llevado a la conclusión de que carece de virtualidad jurídica, lo que excluye la inconstitucionalidad.

Así las cosas, creo que se debería haber pronunciado un fallo interpretativo para hacer ostensible la conclusión señalada.

Y este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.–Javier Delgado Barrio.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006

Haciendo uso de la previsión establecida en el art. 90.2 LOTC y con todo el respeto que merecen mis compañeros que han aprobado la Sentencia, formulo este Voto particular con las siguientes consideraciones:

1. Es evidente que la reforma estatutaria se realiza mediante un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa autonómica y de las Cortes Generales, aprobando éstas el Estatuto mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE), con sometimiento a referéndum, en su caso. Este aserto es incontestable, y así se indica expresamente en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia mayoritaria.

Del referido mecanismo básico de elaboración estatutaria la Sentencia de la que discrepo también toma nota al afirmar que los Estatutos requieren la confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, incluso más nitidamente en sus sucesivas reformas que en su aprobación inicial. Posteriormente insiste en esa misma cuestión, al afirmar el «carácter paccionado» de los Estatutos tanto en su elaboración como en su reforma, de suerte que el corolario es que los textos estatutarios

son el fruto de un consenso que se culmina cuando las voluntades de distintas Instituciones estatales y autonómicas confluyen en un pacto entre todas.

No obstante tan reiteradas aseveraciones –a los que prestan su apoyo la mayoría de mis compañeros– estimo que los Estatutos no son una norma paccionada ni sus fases de elaboración –con todas las peculiaridades que presentan– pueden definirse como un procedimiento paccionado y ello porque fundamentalmente no existe pacto ninguno entre dos voluntades sino indiscutible manifestación de la de quien tiene atribuida la potestad legislativa del Estado, que son las Cortes Generales. Estas no pactan con nadie cuando aprueban un Estatuto de Autonomía, por más que ciertas especificidades procedimentales distingan a estos de las leyes orgánicas ordinarias y que, en algunos de los trámites intermedios a seguir, pueda alcanzarse una confluencia de voluntades entre las Instituciones concernidas. Pero ello no permite calificar a los Estatutos de Autonomía como normas paccionadas, ni afirmar con carácter general que su aprobación o reforma depende o es el resultado de tales acuerdos.

2. La resolución que ha aprobado la mayoría, tras un detallado estudio sobre la naturaleza de los Estatutos de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes, llega a la conclusión, de que «en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer, por sí mismos, derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada» (FJ 5).

Considero, sin embargo, que la Constitución no prevé que los derechos deban o puedan ser un contenido de los Estatutos de Autonomía, salvo los reconocidos constitucionalmente, como ocurre con los lingüísticos, o que reproduzcan derechos constitucionales como el sufragio necesario para la elección de los miembros de sus instituciones democráticas. En este sentido, la Sentencia anuda la inclusión de otro tipo de derechos a un contenido expresamente establecido, cual es el previsto en el art. 147.2 d) CE, esto es, las competencias asumidas o bien a que su inclusión responda a la reproducción de derechos constitucionales. Y es que entiende el Pleno que «el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aún no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales relativas a la regulación funcional, institucional y competencial de las Comunidades Autónomas que a los Estatutos corresponde realizar y del que pueda deducirse que no contraviene sus postulados concretos o los límites que se derivan de ella» (FJ 12).

Pero, como bien establece el párrafo transcrito, el contenido no expreso no puede contravenir los postulados de la Constitución ni los límites que se derivan de ella. Y entre ellos se encuentra, en relación con el tema que estamos tratando, el art. 139.1 CE, que dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español. De ahí que este Tribunal haya considerado que «[e]l principio consagrado en este art. 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias que poseen el Estado ex art. 149 CE y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y

debe asegurar «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva[r] también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993, FJ 5, con cita de la STC 122/1988; y STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 10).

Hasta este momento la aplicación del meritado precepto, entendido como límite a la actuación del Estado, se ha ligado al art. 149.1 CE, de manera que esa ligazón ha reducido el alcance del principio a los contenidos de la citada norma. Pues bien, frente a tal proclamación, la Sentencia no ofrece al art. 139.1 CE el contenido que le corresponde, sino que supera el que se le había dado hasta ahora, quizás porque la preocupación de este Tribunal sobre su aplicación se había limitado al ejercicio de las competencias estatales.

En efecto. Este Colegio ha considerado que «[a]l Estado se le atribuye por la Constitución... el papel de garante de la unidad, pues la diversidad viene dada por la estructura territorial compleja, quedando la consecución del interés general de la Nación confiada a los órganos generales del Estado (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 2)... siendo a partir de esa unidad desde la que cada Comunidad, en defensa de su propio interés, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; y 88/1986, de 1 de julio, FJ 6)», para terminar afirmando, en relación con la unidad del orden económico, que «en principio, al Estado no le es dado que en uso de sus competencias generales sea él mismo quien quiebre esa unidad sin una justificación razonable desde el punto de vista constitucional», y que «[e]l Estado mediante sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y debe asegurar “una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva[r] también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía” (STC 319/1993, FJ 5, con cita de la STC 122/1988)» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 10). Frente a estas afirmaciones, mi interrogante ayuno de respuesta se reconduce a los siguientes términos: ¿cómo podemos entender que dichos deberes constitucionalmente asignados al Estado sólo limitan el ejercicio de las competencias en sentido estricto (art. 149.1 CE), y no las funciones encomendadas por la Constitución al Estado, como en el presente caso puede ser la aprobación de un Estatuto de Autonomía?

Por tanto, si el Estado no puede incumplir el deber de garantizar el principio de igualdad de derechos y deberes como límite a cualquiera de sus actuaciones, no puedo compartir con la Sentencia mayoritaria la interpretación reducida y apegada al art. 149.1.1 CE que del alcance del art. 139.1 CE se hace en la misma, desconociendo lo que si bien no son competencias del Estado en sentido estricto, sí son funciones del mismo: garante de la unidad, la igualdad y defensor del interés general que se derivan, además del propio art. 149.1 CE, de artículos como el 138, 139, 150. 3 o 155, de la Carta Magna.

3. Dialécticamente asumo que a las afirmaciones precedentes cabría oponer el argumento de que el Estado ya está creando desigualdades entre Comunidades Autónomas con la sola aprobación de los Estatutos, decidiendo cuál va a ser su grado competencial, cuáles sus instituciones... etc., pero éstas son desigualdades permitidas constitucionalmente o no expresamente prohibidas como, por el contrario, sí ocurre respecto de lo dispuesto por el art. 139.1 CE, en materia de derechos y deberes o en el art. 138.2 CE ante la prohibición de que las diferencias entre Estatutos puedan implicar privilegios económicos o

sociales. Igualmente cabe argüir que la desigualdad en derechos ya existe. Por supuesto, como no podía ser de otra manera en un Estado descentralizado como el nuestro, pero es que dichos derechos no están reconocidos en los Estatutos, salvo los constitucionalmente permitidos o que reproducen derechos constitucionales, sino en leyes autonómicas, siendo distintos los efectos que sobre el ordenamiento jurídico produce que un mismo contenido se encuentre en un tipo u otro de norma. Es más, no me resigno a afirmar que la negativa a su inclusión no contradice la existencia de diferentes regulaciones en materia de derechos, como así se desprende de la Constitución y ha reconocido el Tribunal Constitucional, pues no se está negando la posibilidad la existencia de diversas regulaciones en materia de derechos (STC 131/2001, de 7 de junio; y las allí citadas), sino que los derechos puedan ser incluidos en una norma –el Estatuto– en el que es necesaria la participación del Estado.

En definitiva, una interpretación sistemática de lo que dice la Constitución, más no de lo que no dice, es lo que me lleva a concluir que, dada la obligada aprobación de los Estatutos de Autonomía por el Estado, los derechos no son un contenido posible de aquéllos.

4. La precedente digresión argumental quedaría agotada ante la lectura de la propia Sentencia, que reconoce que los Estatutos no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto en conexión con las competencias ostentadas, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Más dicha coincidencia pierde toda su eficacia en tanto que con dicha interpretación el Tribunal se extralimita en su función, al hacer lo que considero una desenfocada ponderación entre la misma y el principio jurisprudencial de conservación de la norma.

En efecto. Todo el esfuerzo argumentativo de la Sentencia tiene la finalidad de cumplir con el principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada. A tal efecto, conviene recordar que este Tribunal ha declarado reiteradamente «que la validez de la Ley «ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986, de 29 de julio), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que, si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, «resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18). Sin embargo, el principio de interpretación conforme a la Constitución tiene también sus límites, pues esta técnica no permite a este Tribunal «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2; y 341/1993, de 18 de noviembre), ni «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). En efecto, como señalamos en la STC 138/2005, de 26 de mayo, la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*, pues ello implicaría desfigurar y manipular los enunciados legales, ni compete a este Tribunal la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7)» (STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8). Como hemos afirmado, las sentencias interpretativas «son medio lícito, aunque de muy delicado y difícil uso», al «que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagu-

nas innecesarias en el ordenamiento evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución», pero que no pueden convertir al Tribunal Constitucional en legislador negativo (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 6).

En nuestro caso, en una aparente construcción resolutoria y adecuada a la estructura constitucional y estatutaria, la Sentencia trata de neutralizar los posibles efectos de inconstitucionalidad derivados del reconocimiento de derechos en los Estatutos asumiendo con carácter general que los derechos incluidos en ellos por su conexión con las competencias, serán considerados como «mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos, para el ejercicio de competencias que el Estatuto le atribuya». Con dicha afirmación general y apriorística no sólo se está poniendo de manifiesto que no cabe incluir derechos, entendidos éstos como tales, sino que, además y por dicho motivo, se está anteponiendo el criterio del Tribunal Constitucional al del legislador estatutario, en el sentido de que los derechos que quisieran ser establecidos como tales por éste serían inmediatamente reconducidos por la doctrina constitucional, a modo de legislador positivo, a principios rectores que por su naturaleza son de eficacia diferida, lo cual comporta que para ser reclamados por los ciudadanos ante los Tribunales deben ser regulados por ley. Es decir, reconocidos, como hasta ahora así ha sucedido, por el legislador autonómico. No obstante, poco se ha adelantado en el reconocimiento efectivo de derechos a los ciudadanos, y, sin embargo, flaco favor se ha hecho al legislador estatutario al convertirse el Tribunal Constitucional en mucho más que en un legislador negativo.

Por todo lo precedentemente expuesto ratifico mi anticipada discrepancia y con el mayor respeto a los compañeros que mayoritariamente han aprobado la Sentencia, hago uso del art. 90.2 LOTC para dar cauce a mis argumentaciones.

En Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.—
Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez al recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón contra la Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

1. El Presidente del Tribunal Supremo norteamericano Charles Evans Hughes es conocido por su oposición al *Court packing plan* de F. D. Roosevelt, en los turbulentos tiempos de su oposición —por 5 votos contra 4— a la política del *New Deal*. Su fama se debe, sin embargo, a una máxima que viene al caso parafrasear ahora:

«El título VIII de la Constitución es lo que el Tribunal Constitucional dice que es.»

La Sentencia de la mayoría hace una extensa y cuidada exposición de seis aspectos claves del título VIII de la Constitución (los enumera en el FJ 3, *in fine*) y acoge una lectura doctrinal del mismo que se repetirá en el futuro. He discrepado de ella —sin éxito pero con la máxima tenacidad— a lo largo de toda la deliberación. Los Tribunales Constitucionales hablamos a varias voces y las opiniones disidentes son reveladoras del debate.

2. En mi opinión, el título VIII de nuestra Constitución no dice lo que la Sentencia de la mayoría le hace decir; tampoco los nuevos Estatutos de Autonomía, cuyas solemnes tablas de derechos se trastocan en simples directrices o mandatos, sin perjuicio de excepciones de interés futuro que sólo se insinúan en el texto. Creo que se manipula el significado de los Estatutos para hacerlos

coincidir, en lo que se les hace que digan, con lo que se ha dicho que dice la Norma Fundamental. Este complicado juego de significados ambiguos sintetiza la razón esencial de mi discrepancia con la doctrina de esta Sentencia.

3. La abolición del recurso previo de inconstitucionalidad —del que conocíamos conforme a la LOTC 2/1979, de 3 de octubre— representó una lesión de las garantías de la Constitución de 1978, al menos en lo que respecta al recurso previo contra proyectos de Estatutos de Autonomía. Su eliminación fue declarada conforme a la Constitución (STC 66/1985, de 23 de mayo, FFJJ 3 y 4) pero el Consejo de Estado ha acertado, al recomendar hoy que se restablezca (Dictamen 1/2005, de 16 de febrero de 2006, apartado 5.5.1).

El recurso previo de inconstitucionalidad permitía una fácil confrontación entre éste y la Constitución. Como en un silogismo de constitucionalidad, en aquellos procesos de control previo de Estatutos la Norma Fundamental sería la premisa mayor; el Estatuto de Autonomía o los preceptos de él impugnados su premisa menor y el fallo su conclusión.

Suprimida la garantía previa parecía obvia la necesidad de cubrir su ausencia y, para ello, interpretar las competencias de que está dotado este Tribunal en un sentido favorable a que nos pronunciásemos con carácter previo a cualquier propuesta de reforma de los Estatutos de Autonomía. Y es que «en un Estado compuesto como el nuestro, basado en una distribución vertical del poder que sigue el modelo del federalismo democrático en los Estados contemporáneos, no lejano *de facto* a nuestra experiencia autonómica, es necesario que un Tribunal asuma la función arbitral de garantizar la funcionalidad de un sistema complejo, lo que corresponde a este Tribunal Constitucional (art. 161.1.c). En esta función el Tribunal debe salvaguardar la subsistencia misma de la Federación o del “Estado compuesto” frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio en forma unilateral, que se prohíbe en el art. 145.1 CE» (FJ 4 de mi Voto particular al ATC 221/2005, de 24 de mayo, con cita de otro anterior).

Sin embargo este Tribunal entendió lo contrario, siempre con mi oposición, en todas las ocasiones en las que fue requerido para ello (ATC 135/2004, de 20 de abril, caso de la impugnación por la vía del art. 161.2 CE de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi) y Voto particular; ATC 221/2005 (conflicto positivo de competencias instado por la Comunidad foral de Navarra respecto de la misma propuesta, conocida como Plan Ibarretxe) y Voto particular; ATC 85/2006, de 15 de marzo (recurso de amparo contra la calificación por la Mesa del Congreso de la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y Voto particular.

4. Estamos hoy, por ello, en el trance de enjuiciar recursos de inconstitucionalidad formulados contra Estatutos de Autonomía ya aprobados y ya en vigor. El silogismo de la constitucionalidad de ayer se ha visto sustituido hoy por el principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada (*favor legis*). Por eso la Sentencia de la mayoría se ha sentido llamada a abrazar la técnica de las sentencias interpretativas, que corrigen lo que la norma impugnada quiere decir para ajustarla a la Constitución.

Pero esa técnica se lleva al extremo. Una interpretación conforme a la Constitución no es —como dije en mi Voto particular a la STC 28/2004, de 10 de junio— un «*arrejalotodo*» que permita hacer decir a los Estatutos lo que éstos no han querido decir, pero mucho menos es un «*desmontalotodo*» por el que se haga decir a la Constitución lo que no se deduce de sus proposiciones normativas ni de la voluntad del constituyente.

Un sector de la doctrina alemana ha llegado a proponer una interpretación conforme a la Ley de la Constitu-

ción (*gesetzeskonforme auslegung der Verfassung*), que no está lejos de algunos pasajes de la Sentencia mayoritaria. Las líneas que ninguna interpretación puede traspasar, sin embargo, son las de deconstruir –en la acepción que le dio Jacques Derridà– los conceptos constitucionales con la finalidad de imponernos, tras ello, facetas ignotas de su significado.

Si fuese cierta la máxima de Charles Evans Hughes a que antes me referí: «*the Constitution is what the Supreme Court says it is*», se podría admitir, como hipótesis dialéctica, la admisibilidad de cualquier interpretación de la Constitución que permitiese la continuidad para el futuro y la viabilidad del sistema que resulte de un título VIII CE reinterpretado. El Presidente del Tribunal Constitucional húngaro László Sólyom ha acuñado incluso, para la Europa central y oriental, la tesis de que un Tribunal Constitucional se apoye razonadamente en la «Constitución virtual» de un sistema democrático –basada en garantía de los derechos humanos según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, libertad de prensa, división de poderes e independencia de la Justicia– cuando el texto que el Tribunal Constitucional debe interpretar procede de la etapa totalitaria impuesta en el territorio magiar hasta el colapso del régimen soviético.

La «Constitución Española de 1978» es, por ventura, una Constitución democrática por lo que su interpretación no debería ser tan azarosa. En cualquier caso, aún admitiendo a efectos dialécticos la lectura de la mayoría que ha apoyado esta Sentencia, la interpretación que se propone tiene como límite necesario y último no poder conducir a una parálisis, o a la fractura, del sistema de fuentes del Derecho que establece y garantiza nuestra Constitución de 1978.

Hay que distinguir en la Sentencia cuál es su razón de decidir y cuáles sus manifestaciones «*ob iter*» y aclarar, como hemos hecho en alguna ocasión que sólo la primera, y no los «*ob iter dicta*», vinculan nuestra doctrina para el futuro. En cualquier caso: ¿Respeto la Sentencia de la mayoría los límites que he señalado? Mi respuesta no puede ser positiva.

5. La Sentencia reconoce en forma somera el principio de unidad (FJ 4.a) pero trae a un destacado primer plano (FFJJ 4.c, 5, 12, 15, *et passim*) el denominado «principio dispositivo» que le sirve para dar una lectura original del funcionamiento de nuestro «Estado de las Autonomías».

Ese principio procede de nuestra Segunda República. Se rechazó en ella la palabra «federalismo», dada la experiencia republicana de 1873, y se acuñó el término «Estado integral» que vendría a consistir en una autonomía limitada parcialmente a dos o tres Regiones de todo el territorio nacional quedando el resto exento de autonomía, como aconteció más tarde con la experiencia del Estado regional en la República italiana, desde 1948 hasta 1970.

Nadie niega doctrinalmente la existencia inicial del «principio dispositivo» en nuestra Constitución de 1978 pero, tras la división del territorio nacional en diecisiete Comunidades Autónomas, el mismo había pasado a una situación de retiro, que el Consejo de Estado recomendó recientemente transformar ya en jubilación (Cfr. Dictamen 1/2005, apartado 4.1.2).

La Sentencia no trae a colación los Pactos Autonómicos de 1981, que siguieron al Informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor García de Enterría, de 19 de mayo de 1981 [Cfr. antecedente de hecho 21 c) de la STC 76/1983, de 5 de agosto (recurso previo contra la LOAPA)]. En virtud de ellos se asentó en todo el territorio nacional el «Estado de las Autonomías», superando el modelo de 1931 y el mismo «principio dispositivo», justamente valorado en sus límites en aquél Informe. Tampoco se citan los Pactos autonómicos de 1992, que permitieron la ampliación de competencias y la reforma de múltiples

Estatutos de Autonomía hasta 1999. En el marco actual, en el que se procede a un tercer período de reformas de los Estatutos, no comparto que se pueda dar el relieve que pretende la Sentencia al denominado «principio dispositivo».

En cualquier caso, todo modelo democrático de Estado descentralizado territorialmente debe estar presidido necesariamente por una Constitución rígida que garantice la existencia, competencia y posición que ostenta en todo la instancia central de poder (Estado en sentido estricto o, si se quiere, Federación) así como los procedimientos, límites, contenido competencial y garantías de los entes territoriales (Comunidades Autónomas, *Länder*, Cantones o Estados) que entren en el proceso, bien sea éste de descentralización (casos de España, Italia o República federal de Alemania desde 1948) o de integración (caso de los Estados Unidos de América). El título VIII CE no tiene, a mi juicio, la apertura total que predicar muchos de sus comentaristas y marca con suficiente precisión (arts. 137, 138, 139, 145.1, 148 y 149 CE) esos límites, pero no alcanzo a vislumbrarlos con claridad en la Sentencia de la que me aparto.

El art. 137 CE, que la Sentencia transcribe, limita así la autonomía de los entes territoriales en que se organiza el Estado a la «gestión de sus respectivos intereses». Quiere ello decir [según la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, que la mayoría recoge en su FJ 4 a)] que existe un «interés general», o interés del Todo, que es representado por el Estado en sentido estricto o «Estado central», que está por definición en una posición de superioridad o de primacía sobre todas las Comunidades Autónomas. No desarrolla este aspecto la Sentencia de la que disiento. Tampoco transcribe –de la STC 4/1981– el párrafo que la misma dedica a nuestras entidades locales que, una vez más, quedan relegadas a un inadmisibles papel secundario en un que se llama a sí mismo «Estado de las Autonomías».

Por otra parte, el art. 148.2 CE dispone también, por ejemplo, que «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». ¿Es posible, conforme a este precepto, derogar un Estatuto de Autonomía de los de máximo nivel para sustituirlo por otro totalmente nuevo? ¿No es deconstruir el artículo 148.2 CE ampliarlo desde las reformas parciales de los Estatutos –como la del Estatuto de la Comunidad Valenciana objeto de este proceso– para hacer que abarque también reformas totales de los Estatutos de primer nivel, cuando éstos carecen de un procedimiento constitucionalmente regular de elaboración? Esa cuestión se planteó en el recurso de amparo que inadmitió el ATC 85/2006, con mi Voto particular en contra. Este Tribunal eludió pronunciarse sobre ello y observo que tampoco se trata en la Sentencia de la mayoría.

6. La Sentencia convierte ese «principio dispositivo» en un auténtico *deus ex máchina* de nuestro sistema autonómico. Esa seudodivinidad, bajada a escena de la mano de cierta doctrina y en forma artificial, sirve para relativizar el principio constitucional de igualdad, que –en contra de lo que afirma la Sentencia– rige, a mi juicio, tanto para «la esfera de la ciudadanía» como para la «esfera propiamente política» (FJ 4.c), en la medida en que no alcanzo a separar conceptualmente ambas en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). En virtud del principio dispositivo los Estatutos de Autonomía alcanzarían casi una especie de competencia de la competencia (*Kompetenz Kompetenz*) –atributo que sólo puede adorar al ordenamiento originario y soberano de un Estado– en cuanto –como objeto críticamente la Sentencia de la mayoría– el art. 149.1 CE «no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones

materiales sobre las que se proyecta aquélla» (FJ 7). La técnica de los arts. 148.1 y 149.1 CE es clara, pero la Sentencia de la que discrepo los deconstruye (*loc. cit.*), por lo que toca a los Estatutos suplir los defectos. Para ello: «pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar una cierta operación interpretativa» (*sic* en FJ 7 *in fine*).

Operación interpretativa que implica rectificar, en lo que constituye un auténtico «*overruling*» o viraje jurisprudencial, lo que se afirmó, respecto de la LOAPA, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Esta Sentencia, fundamental en nuestro sistema, desautorizó ese papel interpretativo, en cuanto colocaría a cualquier legislador fuera de los poderes constituidos e, indebidamente, en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional (FJ 4), sin que la STC 76/1983 efectuase las finas disquisiciones que ahora hacen los fundamentos jurídicos 8, 9 y 10 de la Sentencia de la mayoría, para demostrar lo contrario. También determina, en fin, el repetido «principio dispositivo» una amplitud que no es difusa, pero sí claramente ambigua e imprecisa del contenido legítimo de los Estatutos. Disiento de esa interpretación que implica, pura y simplemente, deconstruir el art. 147.2 CE y sus concordantes, al atribuir a los Estatutos un alcance ambiguo en cuanto pueden abarcar lo que «aún no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las» ... «previsiones constitucionales» (FJ 12 *in fine*). Caben de esa forma en los Estatutos, también por obra del omnipresente «principio dispositivo» declaraciones y enunciados de derechos, formalizados como derechos estatutarios que vinculen a los poderes públicos (FJ 15).

Por último, pero no en orden de importancia, los Estatutos mismos como «consecuencia» –se dice– «del carácter paccionado [*sic*] de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma» resultan dotados de una rigidez que «los sitúa en una posición singular en el sistema de fuentes» (FJ 6). En definitiva ese «principio dispositivo» permite introducir en el sistema de fuentes del Derecho establecido en la Constitución de 1978 –que, a mi juicio, no está desconstitucionalizado– los Estatutos de Autonomía como una singular fuente del Derecho. No son sólo *fuentes atípicas* (en el sentido acuñado por el Maestro italiano Antonio La Pergola), por la posibilidad de autorreforzamiento que, distinta para cada uno de ellos, se prevé en el art. 147.3 CE, sino que, por su procedimiento de elaboración y reforma se situarían «en una posición singular en el sistema de fuentes», como explica ampliamente el FJ 6 de la Sentencia, que se inclina incorrectamente por una posición de jerarquía allí donde, a mi juicio, existe una separación funcional o por competencia.

7. Resulta, no obstante, que España es un Estado (arts. 1 y 2 CE) y, como tal, está dotado de un ordenamiento jurídico originario, que es uno (art. 147.1 CE *in fine*), cualesquiera que sean los ordenamientos autonómicos –siempre secundarios o derivados de él– que, como subsistemas, o en la concepción que se prefiera, existan en su seno. Ese ordenamiento jurídico es, por definición, un sistema ordenado; la configuración en su seno de Estatutos de Autonomía con una clara indefinición de su función constitucional o de sus contenidos legítimos, dotados además de la especial rigidez que afirma la Sentencia de la mayoría, producirá en forma inevitable, antinomias o colisiones normativas, que están prohibidas constitucionalmente en todo ordenamiento jurídico.

Por dicho motivo el Abogado de Estado ofreció una solución –que personalmente habría compartido– pero que rechaza la Sentencia de la mayoría, por lo que no es necesario insistir en ella. Habría consistido en una *descongelación de rango* del Estatuto, que este Tribunal

habría podido elaborar de muy diversas formas, según el contenido lícito que se atribuyera a los mismos, para evitar una perversa «petrificación del ordenamiento jurídico».

Ese carácter de fuente de contenido legítimo ambiguo e impreciso y de pètea fuerza de resistencia, en cuanto a su posibilidad de reforma, produce unos efectos indeseables en nuestro sistema de fuentes que, hacia arriba, deconstruye las competencias constitucionales del Estado y, hacia abajo, limita en forma grave el funcionamiento democrático de las Comunidades Autónomas. En efecto, cada vez que una mayoría ocasional de partidos autonómicos logre el *placet* de las Cortes Generales podrá petrificar en una reforma del respectivo Estatuto derechos, principios, mandatos o directrices que vinculen a mayorías democráticas futuras. Los Estatutos de Autonomía devienen, con esa construcción, una fuente patógena del sistema de fuentes del Derecho, en cuanto lo hacen crecer en forma imprevisible y desordenada sin que la Sentencia haya arbitrado ninguna terapia o mecanismo que permita resolver las antinomias que surgirán en el sistema ni mantener el ordenamiento jurídico del Estado que es único (art. 147.1 CE *in fine*), con independencia de los subsistemas que lo integren, como un sistema coherente de normas.

8. Conviene recordar, por último, que la STC 76/1983 hizo, al referirse a la reserva de ley orgánica, una afirmación capital y constante en nuestra doctrina:

«En un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias... la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución» (FJ 2).

La STC 53/2002, de 27 de febrero, volvió a recordar esta idea para las leyes orgánicas: «Este Tribunal viene acogiendo, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto. Tanto en lo que se refiere al término “desarrollar” como a la “materia” objeto de reserva. Se trata, con ese criterio estricto, de evitar petrificaciones del ordenamiento jurídico y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (entre otras, SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2)», o como se explica en la STC 212/1996, de 19 de noviembre, FJ 11, «conviene comenzar recordando cómo un entendimiento estricto como el propugnado por este Tribunal desde la STC 5/1981 constituye una premisa de la afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada, como lo es la prevista para la Ley Orgánica, debe mantenerse en términos de excepción a la regla».

Hasta la Sentencia de la que discrepo este Tribunal había mantenido en forma constante, y en aras de la protección del principio democrático, la excepcionalidad de la utilización de cualquier norma aprobada por mayorías cualificadas. Todo contenido material que pueda ser incluido en un Estatuto de Autonomía adquiere una rigidez tal que obliga a una interpretación restrictiva no sólo sobre los contenidos sino también sobre la densidad de regulación de los mismos. Sin embargo, al tratar la relación entre el principio democrático y la rigidez especial que se afirma de los Estatutos de Autonomía, la Sentencia de la mayoría realiza esta sorprendente afirmación:

«La Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, de los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias cualificadas [por todas, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), con cita de otras]. Por tanto, los Estatutos de Autonomía

también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado» (*sic* en FJ 6).

La contradicción entre la doctrina clásica de este Tribunal y la nueva, que establece la Sentencia de la que discrepo, me parece evidente.

9. Tampoco existen en España leyes constitucionales, por lo que no comparto que los Estatutos de Autonomía «complementan» la Constitución (FJ 6) ni que «la validez de un Estatuto de Autonomía... sólo pueda extraerse de su contraste con la Constitución» porque «sólo a ella se infraordenan» (*ibidem*), con independencia de la ineficacia –que no invalidez– que se produciría en ciertos casos, no precisos, de colisión entre determinadas leyes orgánicas a que la Constitución remite y los Estatutos de Autonomía (también en FJ 6) ni, en fin, que se afirme (FJ 9) que este Tribunal haya admitido que las denominadas cláusulas subrogatorias sean «una... modalidad de norma estatutaria delimitadora, caracterizada porque el Estatuto incide... directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance» (*Cfr.* FJ 10 de mi VP al ATC 85/2006).

10. Pero el ejemplo más claro de deconstrucción de un texto constitucional lo ofrece nuestra jurisprudencia tradicional sobre el art. 139.1 CE que ahora se extiende en el razonamiento de la Sentencia (FFJJ 13 y 14), cuando el mismo precepto debe jugar un papel esencial y distinto al que desempeñó en un sistema en el que los Estatutos de Autonomía carecían de «parte dogmática» o de tablas de derechos estatutarios. El art. 139.1 CE era hoy capital para la resolución del presente proceso constitucional en un nuevo escenario de Estatutos de Autonomía distintos, tras las reformas de éstos producidas en el tercer periodo de reformas.

El problema de si caben o no en los nuevos Estatutos de Autonomía «tablas de derechos estatutarios» era, en efecto, la cuestión nuclear del recurso de inconstitucionalidad que se ha resuelto en este caso.

Pues bien, no hay que olvidar que la Constitución reza claramente que «todos los españoles tendrán los mismos derechos en cualquier parte del territorio del Estado» y que en los debates parlamentarios constituyentes no se encuentra absolutamente nada que ponga en duda la significación de ese texto.

Lo mismo acontece si se vuelve la vista al Derecho comparado. Es sabido que en 1978 la dogmática constitucional española era incipiente y que los constituyentes tuvieron que volver la vista, entre otros, al modelo de la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, si se observa el art. 33.1 de la BVG alemana se repara en que dice algo muy distinto de lo que reza nuestro art. 139.1 CE. Lo mismo ocurría con el art. 110 II de la Constitución de Weimar de 1919, que inspiró el art. 17 de la Constitución republicana de 1931 y es claro que ninguna de estas dos Constituciones decía lo que hoy dice el art. 139.1 de la Constitución española de 1978.

A pesar de estos datos, la Sentencia, tras prolijas disquisiciones, niega el sentido literal del texto del art. 139.1 CE, para luego demostrar que lo que en realidad debe entenderse que dice es: cada español tendrá los mismos derechos en la Comunidad Autónoma en la que se encuentre en cada momento. Esto es lo que vagamente apunta el fundamento jurídico 14 párrafo final de la Sentencia, cuando reza:

«El art. 139.1 CE (todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado) encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas».

Para mí esta deconstrucción del significado daña gravemente, en este momento, el principio constitucional de igualdad en el Estado social de Derecho y no alcanzo a entender por qué se debe deconstruir el art. 139.1 CE mientras que, en otros casos, nos apegamos al tenor literal de las palabras de la CE, con una construcción estricta que ofrece el flanco a más de una crítica dogmática (*Cfr.*, por todas, STC 155/2005, de 9 de junio y mi Voto particular a la misma).

11. La solución completa que ofrece la Sentencia de la mayoría sobre el art. 139.1 CE se analizará en otros Votos particulares. Si el art. 139.1 CE debe decir lo mismo que reza el art. 33.1 BVG o el art. 17 de la Constitución de nuestra Segunda República de 1931, hay que recordar que, como he dicho, los textos que se comparan son diferentes.

Admitir que sí caben tablas autonómicas de derechos –que será la conclusión práctica a la que abocarán en el futuro las finas y matizadas excepciones que contiene la doctrina del FJ 15 de la Sentencia –y que el art. 139.1 CE dice únicamente lo que resulta del citado fundamento jurídico 14 *in fine*– producirá también problemas de aplicación práctica de imposible solución en nuestro sistema de fuentes, salvo que se traigan a colación en el futuro otros preceptos constitucionales, que permitan solucionar las antinomias irresolubles que se plantearán a los Jueces y Tribunales ordinarios ante un panorama de fuentes realmente inviable y confuso.

Si ofrece la Constitución, en tal sentido, un precepto esencial en todos los ordenamientos complejos cuando reza literalmente, en su art. 149.3, que las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas». Sin embargo esta «cláusula de prevalencia», que acabo de transcribir, ni siquiera ha sido deconstruida en el sentido derridiano del término, sino que simplemente ha sido olvidada en nuestra jurisprudencia.

Sorprende que no haya ninguna referencia en la Sentencia de la mayoría a esa regla para solucionar muchos de los problemas de colisión de normas en el sistema de fuentes del Derecho, ya que está establecida expresamente en el texto de la Norma Fundamental y es idéntica a lo que establece, en Alemania, el art. 31 BVG. También la establecía el art. 13 de la Constitución de Weimar de 1919 y, tras él, el art. 21 de la Constitución de nuestra Segunda República de 9 de diciembre de 1931:

«El derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos».

En los Votos particulares a las SSTC 1/2003, de 16 de enero, y 178/2004, de 21 de octubre, he sostenido que todos los Tribunales de Justicia han de tener la potestad de resolver directamente, sin necesidad de consultar a este Tribunal Constitucional, las colisiones que se produzcan entre las normas autonómicas, aprobadas válidamente en su momento, y las posteriores leyes del Estado que concurren válidamente con ellas en materias de su competencia. Si un Juez estima que una ley estatal está acomodada a las competencias del Estado, tanto material como formalmente, debería fallar de conformidad con la ley estatal, en virtud de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE, inaplicando, por su propia autoridad, la ley autonómica que resultase incompatible con ella. En efecto, no se puede construir un sistema de fuentes en un

ordenamiento complejo como el nuestro recurriendo a la solución de que los Jueces y Tribunales planteen cuestiones de inconstitucionalidad cuando, operando en el seno de cada una de las diecisiete autonomías –sin contar Ceuta o Melilla– se vean incapaces de resolver la antinomia entre el Derecho estatal que reza A, en el legítimo desarrollo de sus competencias, y el Derecho autonómico que, directamente o en desarrollo de su Estatuto, que es –dice la Sentencia– la norma de cabecera de su ordenamiento, reza B. Un sistema de fuentes que tiene que recurrir a la Justicia constitucional concentrada para resolver las antinomias que surjan en su seno no resuelve la tutela judicial efectiva que han de prestar los Tribunales (art. 24.1 CE) ni es, en definitiva, un sistema de fuentes. Por ello el riesgo de parálisis o de fractura de nuestro sistema es un peligro real.

La Sentencia, que aproxima el art. 139.1 CE al art. 33 BVG, no efectúa el mismo paralelismo entre el art. 149.1.1 y el art. 72 BVG, que establece la legislación concurrente de la Federación, entre otras causas, cuando se afecte a la unidad esencial de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Y es que la STC 25/1981, transcrita parcialmente en el fundamento jurídico 13 a) de la Sentencia de la mayoría, señaló con claridad la doble naturaleza de los derechos fundamentales:

«En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1).

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales, desarrollada por la doctrina, se recoge en el art. 10.1 CE, a tenor del cual “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamentos del orden político y de la paz social”. Se encuentran afirmaciones parecidas en el derecho comparado, y, en el plano internacional, la misma idea se expresa en la Declaración universal de derechos humanos (preámbulo, párrafo 1) y en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (preámbulo, párrafo 4).

En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 CE, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna».

A la luz de esta doctrina era necesario atribuir al art. 139.1 CE una dimensión extraautonómica y subrayar que el art. 149.1.1 CE –que no puede limitarse, desde luego, como título horizontal en el sentido restrictivo que le da la Sentencia (FJ 17)– tiene una función distinta, y más amplia que la que ha recibido hasta la fecha. El art. 139.1 CE garantiza, en su dimensión extracomunitaria, un mínimo de igualdad en el goce de los servicios públicos y de los derechos que garantiza un Estado social, como es España conforme al art. 1.1 CE. Pero esa cuestión –que desarrollé ampliamente en mi Voto particular a la STC 98/2004, de 25 de mayo– conduce ya al «derecho al agua de calidad» del nuevo Estatuto valenciano (Cfr. mi Voto particular a la STC 98/2004).

12. Los preceptos del Estatuto valenciano impugnados establecen un «derecho al agua de calidad» que responde, desde la órbita autonómica, a la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional por el Real Decreto Ley 2/2004, convertido luego en la Ley 11/2005, de 22 de junio. La cuestión política de fondo es la polémica sobre los trasvases hacia la cuenca mediterránea. Para el título VIII de la Constitución, que es lo que aquí interesa, se trata de un derecho conectado al ejercicio por el Estado de las competencias exclusivas que le atribuye, por ejemplo, el art. 149.1.22 CE.

Desde esta perspectiva, creo que el Gobierno de Aragón no estaba legitimado para impugnar el Estatuto de Autonomía valenciano. La interpretación del art. 32 LOTC que ha realizado este Tribunal Constitucional ha supuesto también una deconstrucción de su sentido –como demuestra el fundamento jurídico 2 a) de la Sentencia de la mayoría– en la que se atribuye a las Comunidades Autónomas –de acuerdo con doctrina consolidada de este Tribunal que es, a mi juicio, errónea, junto a una difusa interpretación de la doctrina de los puntos de conexión– una función general de defensa del «interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico» (*sic* en FJ 2), lo que no puede sino dar lugar a un incremento de impugnaciones, favoreciendo la denominada «guerra entre Comunidades Autónomas» que el constituyente quiso impedir.

Parece evidente que el Estado ejerce una función de tutela de los intereses globales del ordenamiento jurídico, ostentando una posición preferente a la de las Comunidades Autónomas. Un efecto de ella es la atribución al Gobierno de la Nación de la posibilidad de invocar el art. 161.2 CE para producir la suspensión de la disposición o resolución recurrida durante un plazo no superior a cinco meses, lo que no debe ser considerado como un privilegio del Estado en detrimento de la posición de las Comunidades Autónomas. Se trata de una potestad típica de garantía de los intereses globales del ordenamiento constitucional que únicamente puede corresponder al Estado, en un ordenamiento maduro y complejo como el Estado de las Autonomías, por su propia posición y acción central (que se muestra también en otros preceptos como los arts. 149.1.1 y 155 CE) y por la naturaleza general o común al conjunto del Estado y de las Comunidades Autónomas de los intereses que se defienden, al igual que acontece con las facultades de supervisión que en ordenamientos de corte federal, distintos de nuestro Estado de las Autonomías, se atribuyen necesariamente al Estado central. Así lo entendió, por ejemplo, el Consejo de Estado en el dictamen de 17 de diciembre de 1981 en el que expresa que en los procesos que enfrentan al Estado con una Comunidad Autónoma, el Presidente del Gobierno no representa sólo los intereses del Estado central frente a los intereses de la Comunidad Autónoma. El Presidente del Gobierno, parte en un proceso de inconstitucionalidad, representa los intereses globales de la Constitución; es decir, los intereses de España constituida en Estado social y democrático de

Derecho (art. 1.1 CE). Así lo he defendido, en vano, en varios Votos particulares formulados en los últimos cinco años a los autos de mantenimiento o levantamiento de la suspensión que dimanaban del art. 161.2 CE (Cfr., por todos, FJ 4 de mi Voto particular al ATC 349/2003, de 29 de octubre, Suspensión de preceptos del Código civil catalán, y votos particulares allí citados).

La compleja Sentencia de la mayoría hace flaco servicio a los valencianos y a las valencianas cuando hace decir al Estatuto que su novísimo «derecho al agua de calidad» se contrae a obligaciones hipotéticas, sometidas a una *condicio iuris* y que no limitan en modo alguno la libertad de configuración del legislador estatal (*sic* en FJ 22). Tampoco queda en mejor posición el legislador estatutario, cuando se afirma que puede desconocer el Estatuto de la Comunidad Valenciana (EAV) que el mismo legislador acaba de aprobar mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. *Tu, legem patere quem ipse fecisti*, se decía en otro tiempo a los Monarcas absolutos.

La norma impugnada es un ejemplo claro de lo que, en la doctrina italiana, se ha denominado *supplenza* de los órganos constitucionales. El abandono por el Estado del ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.22 CE es lo que explica el precepto que se impugna en este caso.

Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, respecto a la Sentencia, de fecha 12 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con el pleno respeto a la opinión de mis compañeros, expreso mi discrepancia con la Sentencia, que fundó en las siguientes consideraciones.

1. Es oportuno hacer unas observaciones previas:

a) A pesar de que en el recurso sólo se impugnaba un artículo del título II del reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana, sobre el derecho al agua, se creyó necesario acometer el examen de la estructura territorial del Estado, de la posición de los Estatutos en el sistema constitucional de fuentes, de la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía y dentro del mismo, de la posibilidad de que regulen derechos de los ciudadanos.

Tan importantes cuestiones exigían la máxima claridad y por ello insistí en la definición de un canon constitucional que estableciese las líneas maestras de lo que son el Estado de las Autonomías y los Estatutos. Podían haberse confeccionado de manera concentrada —hubiera sido lo mejor— o en párrafos conclusivos al final de las muchas veces extensas argumentaciones; no fue posible porque no se quiso y esa negativa me alejó definitivamente, tanto de una gran parte de la fundamentación, como del fallo de la Sentencia.

b) Precisamente la falta de claridad es uno de los reproches que creo cabe hacer a la Sentencia de la mayoría, dicho sea reiterando el respeto que me merecen las opiniones de mis compañeros del Tribunal.

Así, la proclamada complejidad de algunas cuestiones, como el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no puede servir para justificar la falta de claridad en los conceptos y la ambigüedad en las soluciones. Los ciudadanos españoles tienen dere-

cho a saber con certidumbre en qué organización política viven, y esa tarea de definición en la interpretación de la Constitución, que corresponde en exclusiva a este Tribunal, no ha quedado servida con la Sentencia de la que discrepo.

Ciertamente, se dicen en ella cosas, diseminadas por su fundamentación, que comparto, pero que van acompañadas en varios aspectos, aunque más señaladamente en este de las competencias, y en el de los derechos subjetivos, de otros párrafos contradictorios o al menos sembradores de confusión conceptual que, ante un fallo desestimatorio y no interpretativo, propician, si se contemplan en conjunto, ser entendidos en un sentido y en el contrario; inseguridad que no puedo apoyar.

2. La cuestión nuclear es la de si en los Estatutos de Autonomía caben tablas o declaraciones de derechos y en su caso derechos subjetivos.

A mi juicio, dicha cuestión debió resolverse contundentemente en sentido negativo, en ambos aspectos.

En cuanto a las declaraciones de derechos o tablas, por dos razones fundamentales:

a) En primer lugar, porque son las Constituciones de los Estados las que tienen, estructuralmente, dos partes perfectamente diferenciadas, una dogmática, que contiene la declaración de principios y derechos y otra institucional en la que se regulan los órganos y las competencias. Los Estatutos de Autonomía se califican en el artículo 147.1. CE, como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», es decir, como la que sienta las bases de las instituciones de la misma, así como las competencias que asume y por lo tanto, por definición, su contenido natural es el de establecer los órganos y competencias, sin que quepan las declaraciones de derechos y principios, propias de una Constitución.

b) En segundo lugar, porque si el Estatuto de Autonomía viene a declarar los mismos derechos que se establecen en la Constitución, ya sea por remisión o por la defectuosa técnica legislativa de la mera reproducción, resultan inútiles o superfluos y si contienen derechos diferentes o incide en la regulación de los que la Constitución proclama, dada la naturaleza territorialmente limitada de la norma estatutaria, se producirá una vulneración del art. 139.1 de la Constitución que impone, con claridad meridiana, que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», en el frontispicio del título VIII, que trata precisamente «De la Organización Territorial del Estado».

No se ignora que, por una parte, los Estatutos de Autonomía precedentemente aprobados y aún no reformados, también contenían formalmente alguna declaración de derechos y que los que han sido aprobados recientemente incorporan tablas de derechos; sin embargo ninguna de estas dos circunstancias enerva la preponderancia de cuanto llevamos dicho.

En cuanto a los Estatutos que pudiéramos llamar antiguos o precedentes, de manera invariable y casi total, se han venido remitiendo, en materia de derechos a los que la Constitución regula para todos los españoles y a esas declaraciones genéricas se sumaban otras normas (sirva de ejemplo el art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) que, dirigidas a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, decían «velarán... impulsarán... adoptarán... facilitarán», articulando orientaciones o mandatos de carácter político, formulaciones que ni constituyen tablas de derechos, a remedo de una constitución, ni tampoco podrían verse afectadas, aunque fuese indirectamente, por una declaración de inconstitucionalidad de esas agrupadas declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía, como he postulado en el presente caso.

Por lo que se refiere a las tablas de derechos que han aparecido en otros Estatutos de Autonomía ya aprobados

y que no han sido objeto de impugnación ante este Tribunal, tampoco podrían impedir adoptar, en el que sí lo ha sido, una decisión constitucionalmente ajustada a derecho, ya que en un sistema de control de constitucionalidad concentrado como es el español, con justicia rogada, pueden convivir y de hecho conviven, normas inconstitucionales con el resto del ordenamiento jurídico, mientras no sean expulsadas de éste por decisión del único Órgano con potestad para hacerlo. Pero es que, además, una decisión depuradora como la que he propugnado serviría de pauta y antecedente doctrinal por un lado, y por otro, tendría una función didáctica para que fuera promovida la reforma de aquellas normas que no se la acomodaran y para impedir su proliferación.

3. En cuanto a la formulación de derechos subjetivos, a mi juicio, debió llegarse a una conclusión general y firme: la de que en los Estatutos de Autonomía no cabe el establecimiento de derechos subjetivos.

Esa conclusión general de principio tiene alguna excepción que viene a confirmarla, puesto que en los Estatutos pueden establecerse y regularse algunos derechos públicos subjetivos, si bien de forma aislada y concreta, en dos supuestos.

a) Cuando es la propia Constitución en alguno de sus preceptos la que expresamente lo habilita, como es el caso de las lenguas cooficiales en aquellos territorios en que existen (art. 3.2.CE).

b) Cuando es consecuencia directa de las propias instituciones que se regulan en los Estatutos [art. 147.2 c) CE] como es el caso del derecho de sufragio activo y pasivo para la elección de la Asamblea Legislativa correspondiente (art. 152.1.CE).

Aunque algunos de estos criterios aparecen en los fundamentos jurídicos de la Sentencia de la que discrepo, ignora por completo la que, para mí, es una distinción fundamental, antes recogida, y que es la que debe hacerse entre tablas agrupadas de derechos, o declaraciones «para-constitucionales» por un lado y por otro, derechos públicos subjetivos ocasionalmente regulados en los Estatutos de Autonomía, en los contados casos en que es posible porque la propia Constitución lo autoriza.

Lejos de ello y al tratar de los derechos subjetivos, la Sentencia dedica largos párrafos a justificar que el legislador autonómico puede establecerlos, cuestión que creo ajena al problema que nos llamaba, para después y no sin cierta confusión, venir a concluir (FJ 15) que el legislador estatutario puede establecer por sí mismo derechos subjetivos en desarrollo del art. 147.2 c) de la Constitución, es decir, cuando afecta a las instituciones de la Comunidad Autónoma, pero necesita de la colaboración del legislador autonómico para hacerlo en el desarrollo del art. 147.2 d), esto es, en lo que se refiera a las competencias, como consecuencia, en este último caso, de la aplicación de las directrices o mandatos que contenga el Estatuto y que tendrán dicho carácter, esto es, el de mandatos o directrices, y serán ajustados a la Constitución, cualquiera que sea la forma que revistan, aunque sean «enunciados de derechos», que, en consecuencia, no lo serán de momento, pero si cuando atendiendo al mandato estatutario los genere una ley de la Comunidad Autónoma.

Y todo esto sin decir expresamente, aunque pudiera ser presumible, que en cada caso habría que examinar la determinaciones con las que el legislador estatutario había «enunciado» el derecho del que se tratara, porque resulta evidente que, si dichas determinaciones tenían tal naturaleza que solo como derecho podía considerarse razonablemente, no sería posible que se asimilara a un mandato político y por lo tanto, la norma sería inconstitucional.

No me es posible aceptar una doctrina que, aunque pudiera conducir, si fuera interpretada muy restrictiva-

mente, a conclusiones cercanas a las que he sostenido precedentemente, también podría llevar, en una interpretación laxa, a todo lo contrario, es decir, a admitir ampliamente la posibilidad de declarar derechos subjetivos en los Estatutos de Autonomía, lo que vendría a suponer en la práctica que el Estatuto, en lugar de atribuir solo competencias, que es su función, las ejercitaría anticipadamente, lo que considero constitucionalmente inadmisibles.

4. En la determinación más amplia del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos, estando de acuerdo en que hay un contenido necesario, que es el del art. 147.2 CE, otro adicional, disperso por el texto de la Constitución (así los arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3, y 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta CE), no puedo compartir tampoco la amplitud, no exenta de ambigüedad, con la que en el fundamento jurídico 12 de la Sentencia se señala otro contenido posible, a través de una aplicación excesiva de la construcción doctrinal del principio dispositivo que, superando los límites a que debería reducirse, prácticamente sitúa en la vulneración directa de un precepto concreto de la Constitución el límite del contenido estatutario, pues muy por el contrario, entiendo que, cuando el art. 147.1 dice «dentro de los términos de la presente Constitución», no hace una referencia genérica a todo su texto, sino específicamente a los «términos» que conducen al Estatuto de Autonomía a ser «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» y por lo tanto, no cabe en éste cualquier normativa sino solo aquella que, limitadamente, la Constitución prevé y que no permite al legislador estatutario «disponer» tan ampliamente del ejercicio del derecho a la autonomía.

5. En cuanto a los principios rectores, que se definen adecuadamente en la Sentencia y aunque implícitamente se reconoce, o así parece, que no caben en los Estatutos de Autonomía, no se declara de manera explícita y con la contundencia que el caso requiere, antes al contrario, también surge alguna confusión con las orientaciones, directrices, objetivos o mandatos políticos, que tan ampliamente se admiten.

6. Desde la expresada teoría de que caben en los Estatutos de Autonomía objetivos, directrices, orientaciones, etc., cualquiera que sea la forma que revistan, incluidos los denominados «enunciados de derechos», se hace finalmente en la Sentencia de la mayoría una alambicada exégesis del único artículo cuestionado en el recurso (art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.) para llegar a la conclusión de que el precepto estatutario en todas sus extremos carece de virtualidad jurídica alguna, ya que aunque se definen dichos extremos como «derechos», no lo son realmente, no pueden ser exigidos por «los valencianos y valencianas» y no suponen imposición alguna al Estado, ni podían hacerlo, con lo que queda en muy mal lugar el autor de la norma.

Creo que sería más respetuoso con el legislador estatutario decirle, como postulo, que ha pretendido establecer un derecho subjetivo de los ciudadanos de la Comunidad que no cabe en el Estatuto porque no está incluido en los aislados supuestos en los que lo permite la Constitución, en cuanto «se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad» y en cuanto «los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley», y que en cuanto a que «igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los

sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», ha invadido una competencia exclusiva del Estado, concretamente la del art. 149.1.22 que declara que lo es «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma», pues resulta imposible pensar que cuando se habla de «cuencas excedentarias» se trate de otras que no sean las exteriores al territorio de la Comunidad Valenciana y que por todo ello el artículo impugnado es inconstitucional y debió estimarse el recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.—
Ramón Rodríguez Arribas.—Firmado y rubricado.

639

Pleno. Sentencia 248/2007, de 13 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1850-2003. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 76 y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003.

Principios de autonomía y suficiencia financiera: STC 237/2007 (participación de una Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado mediante el fondo de suficiencia). Votos particulares concurrentes.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1850-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56 y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Senado, a través del Letrado de las Cortes Generales, Jefe de la Asesoría Jurídica. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 31 de marzo de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002,

de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56 y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

Tras concretar la Junta de Andalucía que los preceptos impugnados traen causa del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, que el art. 76 «regula las entregas del Fondo de Suficiencia», cuantificándose en la correspondiente partida presupuestaria 32, y que el art. 78 «regula la propia aplicación del Fondo de Suficiencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001», los motivos que aduce, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Precisa el Consejo de Gobierno recurrente, antes de nada, que el «Fondo de suficiencia financiera» fue establecido por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (acuerdo séptimo), como un instrumento corrector de los desequilibrios del sistema directamente dimanante de la necesaria aplicación del principio constitucional de solidaridad entre Comunidades Autónomas. Pues bien, la Comunidad Autónoma de Andalucía interpuso en su día diferentes recursos de inconstitucionalidad contra las normas que articularon el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (concretamente, contra la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de financiación de las Comunidades Autónomas; contra la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; contra el Real Decreto-ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001; contra la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas; y, en fin, contra las respectivas Leyes de presupuestos a través de las cuales se ha venido instrumentando el sistema en cuestión, esto es, contra la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997; la Ley 65/1997, de presupuestos generales del Estado para 1998; la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999; la Ley 54/1999, de presupuestos generales del Estado para el año 2000; la Ley 13/2000, de presupuestos generales para el año 2001; y la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para el año 2002), recursos que se sustentaron sintéticamente en las siguientes vulneraciones del texto constitucional:

1. De los arts. 2, 31 y 149.1.1 CE, respecto de la garantía de las condiciones de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, y de proscripción de privilegios económicos y sociales; 2) de los arts. 2 y 149.1.1 CE, debido a la situación de desigualdad que crea entre las Comunidades Autónomas el nuevo modelo de financiación; 3) de los arts. 2, 40, 131.1, 138, 139, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161 de la Constitución, pues uno de los tramos de participación en los ingresos del Estado por las Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación se materializa en un porcentaje de los ingresos territoriales del Estado por el impuesto de la renta de las personas físicas, además de cederse de forma parcial el rendimiento de dicho impuesto, produciendo como resultado una importante absorción de los recursos originados en las Comunidades Autónomas con mayor