

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 259/2007, de 19 de diciembre (BOE de 22 de enero de 2008). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 7, 9.3, 10.2, 13, 17, 18.1, 21, 23, 24.1, 25, 27, 28, 39.4, 81.1, 53.1, 106.1, 119.

otros:

Objeto: artículo 1, apartados 5, 6, 9, 15, 16 y 56 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Materias: Derechos fundamentales de extranjeros sin permiso de residencia. Derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Derecho a la educación de naturaleza no obligatoria y al derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros.

Reproduce esta STC los argumentos de la 236/2007 (*vid. El nº anterior de esta Revista*); en el mismo sentido las SSTC 260 a 265 todas de 2007.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

A.1. Autonomía.

1. Sentencia 237/2007, de 8 de noviembre (BOE de 10 de diciembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3, 134, 156.1 y 157.1.a).

otros: arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Objeto: art. 92 y la correspondiente partida presupuestaria fijada en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y su función. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

Se refiere el recurso de inconstitucionalidad al art. 92 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y a las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004. Se niega que por ser una norma de carácter temporal deba considerarse desaparecido el objeto del recurso; tampoco sería de aplicación al presente supuesto la doctrina del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), es decir, aquella según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 137/1986, FJ 4; 170/1989, FJ 3; 1/2003, FJ 9; 109/2003, FJ 6; 14/2004,

FJ 8; 47/2004, FJ 7; y 135/2006, FJ 3.a), dado que falta el supuesto de hecho de la aplicación de dicha doctrina porque no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada y la nueva normativa que eventualmente podría formar parte de aquel bloque de la constitucionalidad. Recordará el TC que la forma de participación en los ingresos del Estado, tras la aprobación del nuevo sistema de financiación por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, la determina el art. 13 LOFCA, conforme al cual, dicha participación se hará “a través de su fondo de suficiencia” que “cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal”. La dotación inicial del fondo de suficiencia se fijará en comisión mixta de transferencias y, en los años sucesivos, “se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley”. Por su parte el art. 15 LOFCA establece la forma de determinación de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva de este fondo de modo que cada Comunidad Autónoma recibirá cada año una entrega a cuenta del fondo de suficiencia equivalente al 98 por 100 del resultado de multiplicar el tramo del fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma en el año base (1999) por el cociente resultante de dividir los importes de los “*ingresos tributarios del Estado*” a nivel nacional (ITEn) en el año de la liquidación (en el caso, presente, 2004) por los “*ingresos tributarios del Estado*” a nivel nacional (ITEn) en el año base (1999) (apartado 1); sin olvidar que el “ITE” nacional (ITEn) “*está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco*”: este será el marco normativo donde se insertan el precepto y sección que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Recordará el TC al entrar en el fondo del asunto su reiterada doctrina a tenor de la cual la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa así como al propio Tribunal conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida (SSTC 11/1981, FJ 3; 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 118/1996, FJ 2; 61/1997, FJ 13; 118/1998, FJ 4; 233/1999, FJ 2; 104/2000, FJ 5; 96/2002, FJ 4; 16/2003, FJ 9; 245/2004, FJ 3; 100/2005, FJ 3; 112/2006, FJ 19; y 13/2007, FJ 1); la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que

las sustente (SSTC 43/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 2; 245/2004, FJ 3; 100/2005, FJ 3; 13/2007, FJ 1). Apreciará el TC que en el escrito del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se soslaya toda explicación sobre la justificación de las cantidades que sí considera idóneas para alcanzar la conclusión a la que llega, considerándose asimismo insuficiente para acreditar la realidad de la circunstancia en la que la Junta de Andalucía pretende hacer valer su recurso, falta de argumentación que ni basta para declarar inconstitucional una norma legal que goza de una presunción de constitucionalidad que *“no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente”* (por todas, STC 13/2007, FJ 1 –véase nuestro comentario en el n.º 68 de esta Revista). Recordará el TC cómo tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 se aprobó un nuevo sistema de financiación cuyos recursos se integraban, aparte de los ingresos obtenidos mediante los tributos propios, los precios públicos propios y los recargos sobre tributos estatales, por las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos cedidos totalmente (impuestos sobre el patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, especial sobre determinados medios de transporte, sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre el juego), los tributos cedidos parcialmente (el 33 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el 35 por 100 del impuesto sobre el valor añadido y el 40 por 100 de los impuestos especiales de fabricación sobre cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco e hidrocarburos), el 100 por 100 del impuesto sobre la electricidad, así como la participación en los ingresos del Estado a través de un fondo de suficiencia que se constituye por la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal [arts. 4, 11 y 13 LOFCA; y arts. 8 a 15 de la Ley 21/2001]. Barajará los datos estadísticos y financieros el TC de los ejercicios correspondientes a la impugnación para concluir que las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino aplicar los arts. 13 LOFCA y 15 de la Ley 21/2001, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado una indebida aplicación de los mismos en la cuantificación de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia; la falta de alteración de la base de cálculo del fondo de suficiencia en orden a la determinación de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2004 impide apreciar las lesiones imputadas a aquellas disposiciones, pues las mismas se hacían depender de la existencia de una minoración en los ingresos a percibir que, al no haberse producido, no ha puesto *“en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma”* (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5); insistirá el TC en que determinar los ingresos a que tiene derecho una determinada Comunidad Autónoma de acuerdo a unos cálculos que se encuentran huérfanos de soporte documental y desprovistos de anclaje ordinamental, conduciría a reconocer un pretendido derecho a obtener una determinada financiación desconociendo su doctrina a tenor de la cual, *“no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un de-*

recho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”, razón por la cual “no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas” (SSTC 13/2007, FJ 5; y 58/2007, FJ 3 –véase nuestro comentario en el n.º anterior de esta Revista–), tanto más cuando la pretendida minoración de los ingresos ni ha quedado acreditada por el Gobierno autonómico recurrente, ni se deduce en forma alguna de los datos oficiales existentes sobre el particular, razón por la cual debe desestimarse el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Sentencia 238/2007, de 21 de noviembre (BOE de 27 de diciembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c)

otros: Arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la LOFCA.

Objeto: Arts. 84, 86 y 88, así como contra las cuantías fijadas en las secciones 32 y 33, de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El FCI: procedimiento de determinación de su cuantía. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

Tras el desistimiento parcial formulado por la Junta de Andalucía el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 88 (fondos de compensación interterritorial) y a las cuantías fijadas en la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002. La STC sigue en sus líneas generales la doctrina ya expuesta en la STC 37/2007 (*véase nuestro comentario en el n.º 68 de esta Revista*). Comienza recordando, así también como se hacía en la 237/2007 (*véase comentario en este mismo número*), su doctrina acerca de la necesidad de fundamentación de los recursos a partir de la idea de presunción de constitucionalidad de las normas: la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente,

no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (entre las últimas, STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1). Se reitera la argumentación acerca de la posibilidad de juicio constitucional acerca de normas temporales que ya hayan perdido su vigencia: SSTC 3/2003, FJ 2; y 13/2007, FJ 1); se sostiene acerca del conocido como *ius superveniens* la misma tesis que en la STC 237/2007 (*comentario en este mismo número*). Se contraerá el análisis del TC exclusivamente al marco normativo vigente en el momento de la norma impugnada y no a cualquier otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). Se recuerda por el TC la conexión existente en los arts. 157.1 y 158.2 CE. Se recordará por el TC la evolución del denominado FCI (Fondo de Compensación Interterritorial), con el añadido del art. 16 en la nueva redacción de la LOFCA del Fondo Complementario. En conclusión, sostendrá el TC, la regulación sustancial del Fondo de Compensación Interterritorial viene hecha en la LOFCA, esta norma difiere a un posterior desarrollo legal la definición “*de la base de cálculo de la inversión pública*” [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.3 a) LOFCA 2001], la ponderación de los criterios e índices de distribución del fondo de compensación [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.4 LOFCA 2001], así como la fijación del período durante el cual la cuantía del Fondo de Complementario se pueda destinar a financiar gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al fondo de compensación o al fondo complementario [art. 16.5 LOFCA 2001], distinción que se mantenía en la nueva Ley mediante la que se regulan ambas modalidades del FCI (L 22/2001); a tenor de ésta la base de cálculo del Fondo de Compensación estará constituida por la “*inversión pública*”, entendiéndose por tal “*el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil*” (art. 3.1); importe que “*se ponderará por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la población total del Estado, y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas participantes*” (art. 3.1). La distribución del fondo entre las Comunidades Autónomas se hará de forma directamente proporcional a la población relativa (87,5 por 100: art. 4.3.a), al saldo migratorio (1,6 por 100: art. 4.3.b), al paro (1 por 100: art. 4.3.c), a la superficie de cada territorio (3 por 100: art. 4.3.d) y a la dispersión de la población (6,9 por 100: art. 4.3.e), corrigiéndose el resultado conforme al criterio de “*la inversa de la renta por habitante de cada territorio*” (art. 4.4.a) y la insularidad (art. 4.4.b). Finalmente la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial se reparte entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario (el 75 y el 25 por 100, respectivamente), y se habilita a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no sólo para designar las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo (disposición adicional única), sino también para fijar la dotación anual del Fondo de Compensación, esto es, “[e]l porcentaje corres-

pondiente a cada año” (art. 2.3). De hecho la disposición adicional única señala expresamente que “[e]n la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio se determinará el porcentaje que los Fondos de Compensación Interterritorial representan respecto de la base de cálculo de inversión pública definida en los términos del artículo 3.1”. Este será el marco normativo en el que se inserta el precepto objeto de este recurso. El reproche de constitucionalidad se desarrolla entendiéndose por los recurrentes en que se produce una modificación del marco jurídico vía Ley de Presupuestos. Recordará el TC su doctrina acerca del carácter formal y material de la Ley de Presupuestos, pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con dos salvedades o limitaciones; por una parte un límite concretado en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario: “*superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales*” (STC 27/1981, FJ 2; en las SSTC 63/1986, FJ 5; 68/1987, FJ 4; 76/1992, FJ 4; 274/2000, FJ 4; 3/2003, FJ 4), afirma una vez más que estamos ante una ley que tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001, FJ 5); salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones que se integren en el contenido eventual de la Ley de presupuestos con las que guarde la necesaria conexión económica o presupuestaria (SSTC 274/2000, FJ 4; 109/2001, FJ 5), sin perjuicio de que “*determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren*” (SSTC 32/2000, FJ 6; 109/2001, FJ 6); la eventual modificación de la base de cálculo del FCI por la Ley de Presupuestos Generales del Estado guardaría una relación directa con la habilitación de gasto, en la medida en que una mayor o menor cuantía supondría, no sólo una mayor o menor autorización al Estado, sino también una mayor o menor previsión de ingresos para las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo; admitido que la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal siempre que respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido el TC, se añade que está vedado que la LPGE, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La LPGE,

como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE. A tenor de esta doctrina, considerará el TC que la LPGE para 2003 no desconoce la LFCI, ni ninguna de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, al dar debido cumplimiento a las exigencias establecidas para la dotación del citado Fondo, razón por la que ya descartarse la lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); afirmará el TC que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en el presente caso establecen sólo tres exigencias insoslayables con relación al FCI: que se dote el correspondiente Fondo o Fondos (arts. 158.2 CE, 4.2 y 16.1 LOFCA 1996 y 2001, y 56.7 EAAnd); que la dotación tenga carácter “anual” (arts. 16.1 LOFCA 1996 y 2001); y que dicha dotación sea como “mínimo” para las Comunidades Autónomas equivalente al 30 por 100 de la inversión pública prevista en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio (arts. 16.1 LOFCA 1996), mínimo al que hay añadir, desde el día 1 de enero de 2002, de un lado, un 0,3375 por 100 para las Ciudades con Estatuto de Autonomía (o lo que es lo mismo, el 1,5 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.b LOFCA 2001) y, de otro, un 0,9045 por 100 para las regiones ultraperiféricas (o lo que es igual, el 4,02 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.c LOFCA 2001), destinándose el 22,5 por 100 de aquella base de cálculo al fondo de compensación (art. 16.3.a LOFCA 2001) y el 7,5 por 100 restante al fondo complementario (o lo que es lo mismo, el 33,33 por 100 del Fondo de Compensación: art. 16.5 LOFCA 2001), según el TC todas estas exigencias se han cumplido debidamente; considerará, además, el TC que es precisamente la LPGE la que tiene atribuida la función de fijar el porcentaje que, aplicado sobre la base del Fondo, determina su cuantía. El TC concluye rechazando los argumentos de los recurrentes. Por lo que se refiere a la determinación del porcentaje aplicable a la base de cálculo del fondo de compensación considera el TC que no existe divergencia alguna ni incongruencia de ningún tipo en el texto legal, sino una utilización errónea de los porcentajes por parte del Consejo de Gobierno recurrente. Otra es la consideración en relación a la cifra de la inversión pública tomada como base de cálculo del FCI; considerará el TC ser cierto que no coincide con la resultante de la suma de las secciones presupuestarias correspondientes al capítulo IV, aunque, al tiempo no es constitucionalmente relevante, al ser razonable entender que cuando la Ley 22/2001 fija como base del cálculo del FCI la inversión pública incluida “en los Presupuestos del Estado” (art. 3.1 de la Ley 22/2001), sólo puede estar refiriéndose a la prevista en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, como consecuencia tanto de las peculiaridades procedimentales existentes para la determinación del propio Fondo de Compensación Interterritorial, como de la propia mecánica parlamentaria de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siempre y cuando la dotación final de fondo calculada

sobre la cifra de la inversión pública definitivamente autorizada por la LPGE alcance el límite mínimo del 30 por 100 impuesto por el art. 16 LOFCA. Fijará su argumento el TC haciendo referencia a la función que las Cortes Generales tienen atribuida en la determinación de los ingresos y los gastos, subrayando que, su examen, enmienda y aprobación le corresponde a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134.1, ambos de la CE), que ejercen una función específica y constitucionalmente definida, a través de la cual, no sólo otorgan una verdadera autorización a la Administración del Estado sobre la cuantía y el destino del gasto, sino que cumplen tres objetivos especialmente relevantes, cuales son, asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2 CE), participar de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan, y controlar que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa (por todas, STC 3/2003, FJ 4). Comprendiéndose en la Ley de presupuestos la autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico, y correspondiéndole a éste su elaboración (art. 134.1 CE), a cuyo fin presentará “ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (art. 134.3 CE), resulta imprescindible que el Gobierno de la Nación anticipe a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía la cifra estimada de la inversión real nueva de carácter civil para que, en el seno del Comité de Inversiones Públicas, pueda acordarse de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas beneficiarias, los proyectos de inversión a los que necesariamente deben destinarse los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Cifra ésta que tras el correspondiente “examen, enmienda y aprobación” por las Cortes Generales puede sufrir una cierta alteración, lo que produce como resultado que en los ejercicios presupuestarios se venga produciendo cierto desfase entre la cifra de inversión nueva civil estimada que sirve de base de cálculo al Fondo de Compensación Interterritorial y la que finalmente aparece autorizada en los presupuestos generales del Estado. Reconociendo cierto el TC que las especialidades procedimentales para la aprobación de los presupuestos generales del Estado, así como para la determinación y destino de la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial, provocan un cierto desajuste entre la cifra de la inversión pública que se toma como base de cálculo del citado Fondo y la cifra de la inversión pública que finalmente es autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado, también lo es que dicho desajuste carecerá de trascendencia constitucional en tanto en cuanto la autorización de las Cortes Generales al Gobierno, consagrada en la cuantía de la dotación al FCI prevista en el instrumento presupuestario, no sea inferior al 30 por 100 de la cifra de la inversión pública aprobada definitivamente en la LPGE. Por esta razón lo relevante desde un plano puramente constitucional no es tanto que la dotación al Fondo se calcule sobre la cifra de la in-

versión pública estimada o sobre la finalmente autorizada, sino que la dotación autorizada sea igual o superior al límite mínimo exigido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 16.1 LOFCA), en el caso de autos considera el Tc que la dotación al FCI correspondiente al ejercicio 2002 supera sobradamente el límite del 30% en términos de inversión pública autorizada por la LPGE razón por la cual tampoco puede prosperar esta otra queja del Gobierno recurrente. Recordará, además, el TC su doctrina acerca de la posibilidad del Gobierno de introducir *a posteriori* determinados ajustes, calificando ésta “una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto” (STC 13/2007, FJ 5; véase el n.º 68 de esta Revista), no siendo función del TC interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (en términos similares, SSTC 67/1989, FJ 1; 269/1994, FJ 5; 33/2000, FJ 4; y 13/2007, FJ 4), recordando su afirmación de que “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”, razón por la cual “no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas” (SSTC 13/2007, FJ 5; y 58/2007, FJ 3; véase el n.º anterior de esta Revista). Es competencia del Estado mediante la aprobación de la LPGE determinar la cuantía que sobre el mínimo exigido puede llegar a alcanzar el FCI en cada ejercicio, lo que impide apreciar en el art. 88 y la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, el primer vicio que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía le imputa. Tampoco apreciará el TC vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ésta de conformidad con su doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, FJ 4), de tal manera que “sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; y 96/2002, FJ 5). Pues bien, en el caso que nos ocupa y a tenor del procedimiento previsto y cumplido en modo alguno afecta al principio de seguridad jurídica, al permitir a las Comunidades Autónomas receptoras del citado Fondo conocer de forma anticipada y precisa la cifra que les permite, también a ellas,

proyectar sus inversiones; no existe falta de claridad o confusión normativa en los preceptos impugnados que puedan generar una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, sino una forma de actuar de los poderes públicos implicados que, aun cuando pueda admitir ofrecer otras alternativas, carece de relevancia constitucional.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas): Se disiente de dos contenidos argumentales del FJ 4. En primer lugar porque el corolario lógico de la consideración material de ley de la LPGE, conlleva que pueda, en cuanto ley posterior, modificar cualquier norma del ordenamiento, como, por ejemplo, la LFCI. Se disiente asimismo de que necesariamente la exigencia legal de plasmar el montante de la inversión en cada CA de lo que se establezca en la LPGE sea la única opción interpretativa posible.

(Rodríguez Zapata): Se disiente asimismo del argumento del FJ 4. Si se considera ley material a la LPGE no se entiende por qué se han de hacer posteriores requisitos restrictivos de su capacidad de innovar en el ordenamiento, sin necesidad de modificación previa de la legislación material precisa, concretamente, en este caso, del FCI.

3. Sentencia 248/2007, de 13 de diciembre (BOE de 15 de enero de 2008). Ponente: Aragón Reyes (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c)

otros: Arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la LOFCA.

Objeto: arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de PGE para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la CE, los arts. 56 y concordantes del EAA, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la LOFCA.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El FCI: procedimiento de determinación de su cuantía. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

El TC reiterará básicamente la doctrina de la STC 238/2007 (*vid. Supra*), con múltiples referencia a su anterior 237/2007, en este mismo número; y 13/2007, cuyo comentario puede encontrarse en el nº 68 de esta Revista).

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

A.2. Competencias.

1. Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre (BOE de 15 de enero de 2008). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3, 10.2, 14, 45, 131.1., 132, 138.1, 138.2, 139.1, 147, 149.1.1, 149.1.22, 149.1.25, 158.1.

otros: 31.16 EACV; art. 17 EACV (nuevo estatuto); art. 49.1.16 EACV (nuevo estatuto) en relación con el art. 31.16 EACV (antiguo Estatuto).

Objeto: 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.

Materias: Fuentes: caracterización, límites, contenido y rigidez de los Estatutos de Autonomía (EEA) de las Comunidades Autónomas (CCAA). La regulación del agua y su uso: derecho de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma. Posibilidad de presentar recursos institucionales en relación con EEA de otra CA.

El derecho al agua que se regula excede del contenido que es propio de un Estatuto de Autonomía: este es el argumento fundamental del recurso interpuesto por la representación de la CA de Aragón. Carácter común de los derechos y deberes de los españoles. Conculcación de 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). El art. 10.2 CE tampoco ampara constitucionalmente la formulación del derecho al agua contenida en el precepto impugnado. Sobre las cuestiones procesales antecedentes a la entrada en materia sustantiva proclamará el TC que por lo que se refiere a la legitimación de la Comunidad Autónoma de Aragón. El TC afirma la competencia legitimadora de la CA de Aragón, en la línea seguida por el TC en relación con el art. 32.2 LOTC: “*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, FJ 3), habiendo concluido que “dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional 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, FJ 3)”. La STC 48/2003 ya dijo que si bien en un principio “este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981), ... muy pronto —ya con la STC 84/1982— 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, ‘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). Proclamará el TC 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, recordando el TC que “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, FJ 2 a)]. Contra las dudas suscitadas en la Abogacía del Estado se declarará que claramente se infiere de la presentación del recurso la declaración de inconstitucionalidad del precepto concernido, 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, FJ 1). El TC se ve en la necesidad de analizar una serie de cuestiones de carácter general antes de entrar de lleno en el objeto del recurso: éstas se contraen (FJ 3) a las siguientes: Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado (1). La posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes (2). La delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (3). El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía (4). La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos (5). Se analizarán por el TC los principios de la organización territorial del Estado que recoge nuestra Constitución, incidiendo para ello en los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad (FJ 4): éstos se centran el art. 2; recordará el TC la relación entre los principios de unidad y autonomía: “[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, FJ 3). Se trata de insistir por el TC 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 (STC 35/1982, FJ 2; 76/1988, FJ 3). En segundo lugar, 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, FJ 7). El principio consagrado en 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 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: “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, FJ 3); en cuanto incorpora el principio de solidaridad, el art. 138 “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, 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, FJ 7). Por lo que se refiere al principio de igualdad proclamado en el art. 139.1, como principio general de la organización territorial del Estado (capítulo primero, título VIII, CE), precisa el TC QUE el ámbito en que se proyecta éste y también su alcance es esencialmente en un ámbito distinto al que es propio de aquellos otros tres principios; se advertirá que la JTC no sólo ha afirmado positivamente la sustentación del reparto del poder político en los principios de unidad, autonomía y solidaridad 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, FJ 2 a)]; 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 extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también 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*”; en este contexto insiste el TC en que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, FJ 3); la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía, manifestado a través del reparto competencial y su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad (arts. arts. 2 y 138 CE). El principio de constitucional de igualdad operará no en la esfera propiamente política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en sus condiciones de vida; esta esfera está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE; 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; 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, FJ 2); distinguirá el Tc entre varios planos: aquél en que actúa 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; recordará su doctrina: “*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 diferenciaciones 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, FJ 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, 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). Por lo que se refiere al principio de lealtad constitucional, de menor relevancia y no recogido expresamente en el texto constitucional, recuerda el TC que, de acuerdo con la STC 25/1981, FJ 3, 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; en consecuencia, que 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; 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, FJ 7). Afrontará el TC la caracterización de los Estatutos de Autonomía (EEA) en el sistema de fuentes en el FJ 5. Se insiste en la idea de que la Constitución ha configurado un Estado *complejo* o *compuesto* (STC 1/1982; 35/1982), considerándose que ésta es doctrina absolutamente arraigada SSTC 27/1983, FJ 2; 13/1992, FJ 2; 49/1995, FJ 4) hasta el momento presente (STC 13/2007, FJ 3); los EEA constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge (art. 147 CE). Los EEA son 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). El Estatuto es la norma que reconoce jurídicamente

la autonomía política, no sólo administrativa que se concreta Asamblea Legislativa mediante “*en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia*” (STC 13/1992, FJ 7). Según el TC los EEA son la *norma institucional básica* de la correspondiente CA *ex art. 147 CE*: 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. Los Estatutos vienen caracterizados, en todo caso, por estar sujetos, al igual que toda norma estatal, a la supremacía de la Constitución *ex art. 9.1* (FJ 6) y deben ser interpretados de acuerdo con ésta, como todo el resto del ordenamiento (SSTC 18/1982, FJ 1; 69/1982, FJ 1; 77/1985, FJ 4; 20/1988, FJ 3; 178/1994, FJ 4); la Constitución será el único parámetro del enjuiciamiento para valorar cualquier disposición estatutaria (STC 99/1986, FJ 4), incluso cuando se cotejan dos normas de diversos Estatutos; la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; en atención a su peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos, se dotan de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas. Los EEA complementan a la Constitución, lo que se traduce a tenor de reiterada doctrina del TC en que junto con ella se constituyen 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 del llamado “*bloque de la constitucionalidad*” (SSTC 66/1985, FJ 1; 11/1986, FJ 5; 214/1989, FJ 5). Insistirá el TC en la peculiar rigidez de los EEA como consecuencia de la peculiaridad de su procedimiento de formación, los EEA se infraordenan a la CE al tiempo que en relación con el resto del ordenamiento convivirán en atención a un principio de competencia material. Los Estatutos no pueden ser reformados por otras leyes estatales, desde luego las ordinarias, respecto de las leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regulará por la propia Constitución, según criterios de competencia material, o lo que es lo mismo, los EEA 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 se configura como límite para la regulación estatutaria; esas leyes orgánicas podrán llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación; en caso de colisión será competencia del TC la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria. Analizará ahora el Tc las relaciones entre los arts. 147.2.d) y 149.1 y 149.3; según

el TC de la interrelación de ambos se deriva que los Estatutos 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 [STC 76/1983, FJ 4 A) y B)]. La delimitación competencial, en todo caso, se encentra en la Constitución; por lo que se refiere a las competencias estatales, ha de tenerse en cuenta que tiene las estrictamente reservadas por el art. 149.1 CE, de una parte; de otra, sobre las restantes materias el Estado continúa conservando la competencia sobre aquellas materias que los EEA no hayan asumido de forma efectiva (art. 149.3 CE); de modo reflejo, concluirá el TC 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. Según el Tc la relación atributiva de competencias que hace el art. 149 tiene una doble vertiente: la competencia exclusiva del Estado se refiere a “materias” cuyo contenido sólo se enuncia, no se describe; por 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 (STC 35/1982, FJ 2); en definitiva, concluirá el TC: 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 aquella, 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. Por otro lado, sostendrá el TC que 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 enseguida analizará el TC (FJ 7). En relación con los límites interpretativos que proceden para el legislador ordinario se remite el Tc a su Sentencia 76/1983: distinguiendo entre poder constituyente y poder constituido a los efectos de limitar el alcance de lo que aquél podrá hacer y sin sustituir funcionalmente las competencias del TC en su monopolio interpretativo de la CE; aunque, al tiempo, precisará: es evidente que la Constitución no impide al legislador ordinario su interpretación, pues ningún precepto de aquella así lo declara ni el TC ha admitido la existencia de reservas implícitas a favor del constituyente; tras la cita de abundantes SS, en esa

línea concluirá el TC: *“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); 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; en segundo lugar, 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, *“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, FJ 21). Se planteará ahora el TC la incidencia de las consideraciones anteriores sobre el legislador estatutario: se trata de afrontar las relaciones existentes entre la Constitución y los EEA; describirá el TC las diversas soluciones habidas al respecto (FJ 9). Se reconoce identidad de soluciones en punto a su capacidad de interpretación al legislador estatutario, que la atribuida al legislador estatal (FFJJ 8 y 9), teniendo presente doble dimensión normativa del Estatuto de Autonomía que 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. En ese sentido su función ha de desplegarse de modo que 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, sin olvidar que el Estatuto se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma singularmente, a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea de ordenación de sus respectivas potestades, fijando el marco normativo en el que aquéllos deben actuar; el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance; esta legítima competencia y función de los Estatutos no empece que sólo al TC corresponde apreciar 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. Procede ahora el TC a cuestionarse cuál sería el contenido constitucionalmente legítimo de los EEA, considerando ésta una cuestión nuclear

del presente recurso de inconstitucionalidad; se trata de 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; considera el TC que debe examinar cuál es el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía con la finalidad de poder apreciar si puede formar parte del mismo la enunciación de derechos, habida cuenta de la literalidad del precepto impugnado. Para afrontar esta cuestión, partirá el TC de la siguiente premisa: 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; el TC reconoce que no existen antecedentes precisos para resolver esta cuestión; sin embargo, traerá en su argumentación la STC 36/1981 donde el TC 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 EEA, esto es, con el hecho de que los mismos sean la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma; se referirá también el TC a su Sentencia 89/1984ç, FJ 7, subrayando que en ella se indicaba 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 EA. De ahí que quepa deducir que, de acuerdo con la Constitución, los EEA pueden incluir otras regulaciones, sin que, por lo demás, dicha Sentencia aborde cuáles puedan ser. En otra STC –la 99/1986– se consideró que es contenido necesario de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la delimitación de su territorio, al tiempo que se examinaban los límites constitucionales que afectaban a la regulación estatutaria, aludiéndose 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*” (FJ 6); considera el TC que el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía ha de verificarse 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; de la CE puede extraerse que 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); será criterio del TC que los EEA pueden tener un contenido que, dentro del marco de la Constitución, exceda de las previsiones literales del art. 147.2 CE, traerá en apoyo de esta afirmación la STC 225/1998, en la que ya se manifestó 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)]. Sostiene el TC que 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. No bastará discutir sobre este aspecto concreto, el art. 147 CE responde a un contenido más amplio, por ejemplo, según el TC, el procedimiento de reforma de los propios Estatutos (FJ 12); destacará el TC 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 (*vid.* FJ 5); la configuración por el art. 147.1 CE de los EEA como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma con referencia al marco de la Constitución conducirá al TC a la función que la Constitución les atribuye, haciendo realidad en el territorio correspondiente el derecho a la autonomía (art. 2 CE), principio dispositivo que no sólo se deduce de un determinado entendimiento del art. 147 CE, recordará así el TC queque es suficiente la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las CCAA (STC 204/1992, FJ 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); concluirá el TC, los EEA pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, 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. Esta competencia autoorganizatoria está en la base de la consecuencia más relevante: la posibilidad de la diversidad en el ejercicio del derecho a la autonomía, sin que ello signifique o pueda llevar a la defensa del privilegio: 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, FJ 2 a)]; en definitiva, 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. Se planteará ahora el TC 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. Por lo que se refiere al primero de los preceptos citados, sostiene el TC que claramente se reconoce un derecho fundamental a la igualdad sustancial en el art. 14 que no puede

confundirse con un principio de uniformidad; recordará el TC el especial blindaje constitucional de estos derechos que se dimana del art. 53: 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, teniendo además que se regulado por LO, lo que le atribuye un plus de garantía; dicho esto recuerda, al tiempo el TC que nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial. No es constitucionalmente imposible 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); por ejemplo, en relación con la educación e, igualmente, con los derechos de asociación, fundación, o con el derecho a recibir y difundir información, etc. (SSTC 341/2005, , FJ 4, y 135/2006, FJ 2). En definitiva, una primera conclusión alcanza el TC en relación con el art. 139: éste 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 (STC 25/1981, FJ 5); también ha sostenido el TC que no existe una homogeneidad absoluta de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional (37/1981, FJ 2; 37/1987, FJ 10); en conclusión, 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 (SSTC 186/1993, FJ 3; 46/1991, FJ 2; 225/1993, FJ 3, 5 y 6; 284/1993, FJ 2; 319/1993, FJ 5 ; 337/1994, FJ 19; 14/1998, FJ 5; 233/1999, FJ 26). Por lo que se refiere a los principios rectores de la política social y económica reflejados en a CE, recordará el TC que 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); teniendo en cuenta esa precisión, no duda el Tc en afirmar que se proyectan también con el alcance señalado sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas. El segundo de los límites que entra a analizar el TC lo cifra en el contenido del art. 149.1, no sin antes subrayar que 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); 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 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, es en este contexto en el que la Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia, pudiendo determinar una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico. Abordará ahora el TC la consideración del valor constitucionalmente atribuido al art. 139.1 CE y, específicamente, el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía, es decir, la posibilidad de que en estos textos jurídicos aparezcan formulaciones de estos derechos; recordará el TC 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). Apreciará el TC el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía que se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el papel de configuración con diverso grado de concreción; en segundo lugar, que de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos (SSTC 36/1981, FJ 4; 82/1986, FJ 2, 3, 5 y 14; 4/1992, FJ 3 y 225/1998, FJ 6 y 7. Entrará ahora el TC a examinar el alcance que sobre la cuestión debatida tiene, específicamente, el art. 147 CE, por lo que se refiere al contenido estatutario regulado en ese precepto distinguirá dos elementos especialmente significativos: 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)]. Se abordará 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 (STC 179/1989, FJ 6); la capacidad que la CE confiere a los EEA para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos; se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias (STC 76/1988, FJ 5); concluirá el TC 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; sin embargo, considerará el TC que 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 el ámbito de lo dispuesto por éste, 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 último, señalará el TC 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; si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (STC 76/1983, FJ 23; STC 118/1996, FJ 12) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. Una vez expuestos los criterios y principios generales que permitirán al TC valorar si el art. 17.1 EAV vulnera los arts. 138.2 y 139.1 CE, procede de idéntico modo respecto del art. 149.1.1 CE. La competencia estatal que contempla este precepto constitucional no tiene por objeto cualquier derecho, sino sólo y específicamente los derechos regulados en la Constitución (STC 61/1997, FJ 7); 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; en puridad el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*; repudia el TC la identificación del contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos; el TC 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 la *“condición básica”* del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, FJ 5; SSTC 61/1997, FJ 7, y 109/2003, FJ 17); descartará también el TC que la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sea equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica (SSTC 61/1997, FJ 7, y 164/2001, FJ 5). En conclusión, la regla del art. 149.1.1 CE tampoco cierra el paso a la referencia a derechos y deberes constitucionales en los Estatutos de Autonomía, pues éstos podrán incidir en aspectos concretos de aquéllos con la eficacia señalada cuando atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate. Sobre estas bases analizará el TC el recurrido art. 17.1 EAV que reconoce *“el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad”*. Derecho o determinación que se complementan con estas 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”*. Considera el TC que el art. 17.1 EAV no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución, es decir, 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; según el TC no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los “*derechos fundamentales y libertades públicas*”. Tras recordar el TC lo expuesto con ocasión de su STC 37/1987, considera el TC que la exégesis del precepto impugnado exige que se tenga en cuenta el contexto impugnado (arts. 17. y 8 EAV); considerará el TC que la Comunidad Valenciana ha asumido competencias directamente relacionadas con el objeto del recurso: arts. 49.1.16 EAV y arts. 49.3.3 y 50.6 EAV. Considerará el TC 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; también se aprecia 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); de ahí deriva el TC 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*”. Esta consideración es suficiente para el TC a los fines de descartar que el mismo incurra en infracción del art. 147 CE, en suma, que desborde el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía, de conformidad con lo que ha dejado sentado en los FFJJ 11 y 12. Concluirá el TC: la conexión que 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, por tanto, el precepto cuestionado no infringe el art. 147 CE. Procede a continuación el TC a examinar si el art. 17.1 EAV incurre o no en infracción de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, considerará el TC 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; existe, efectivamente, la conexión que el TC considera 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; 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 el TC se ha referido, entre otras resoluciones (STC 18/1984, FJ 3; STC 239/2002, FJ 6). El precepto estatutario tampoco quebranta el art. 149.1.1 CE: considera el TC pues no estamos ante un derecho constitucional, de acuerdo con lo defendido en el FJ 17, no cabe proyectar sobre el mismo la señalada regla constitucional. Por lo que atiene al art. 138.2 CE, tampoco resulta infringido; considera el TC que del enunciado del art. 17.1 EAV no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana, sobre todo si se 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 (STC 64/1990, FJ 7); en conclusión, el art. 17.1 EAV no vulnera los arts. 138.2, 139.1 ni el art. 149.1.1 CE. Afrontará ahora el Tc las tachas de constitucionalidad desde la perspectiva de los arts. 132 y 149.1.22 CE. Considera el TC que la CE 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 TR de la Ley de aguas declara dominio público del Estado, entre otros bienes, a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas renovables, y a los acuíferos; de esta declaración de la demanialidad de las aguas continentales no se sigue que el art. 17.1 EAV incurra en inconstitucionalidad; considerará el TC que la ley que incluya determinados bienes en el dominio público estatal sólo puede ser, en el ordenamiento jurídico complejo español, la ley del Estado; por un doble orden de razones en primer lugar, porque la titularidad estatal del dominio determina potestades dominicales que sólo puede atribuirse y autoimponerse el propio Estado; en segundo lugar, 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 (STC 227/1988), si de acuerdo con la doctrina de esa STC, 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: el legislador estatal podrá modular en su extensión dicha declaración de demanialidad, pero, una vez realizada ésta, se impone a todos los poderes públicos, incluidos los autonómicos; considera el TC que es ésta afirmación la que asume el art. 17.1 EAV al proclamar que el derecho al agua de calidad, con sus determinaciones, se somete a la “*legislación del Estado*”, de manera que dichas determinaciones alcanzarán la cualidad concreta que les otorgue aquélla, de otra parte, 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 [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, 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, FJ 16], considera el TC que 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. Es criterio del TC que el precepto recurrido tampoco incurre en infracción del art. 149.1.22 C, a tenor de las determinaciones que se alcanzaron en los FFJJ 7 a 10 CE; según el TC 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; considera el TC que el contenido del precepto impugnado no limita la libertad de configuración del legislador estatal; de modo que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos 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 le correspondan; 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, sin olvidar que 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 defiere su alcance a lo que la misma disponga y que ha de entenderse de acuerdo con el orden constitucional de competencias; considera el TC que el precepto impugnado no supone imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni 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 (STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9). En conclusión, el art. 17.1 EAV no infringe ni el art. 132, ni el art 149.1.22 CE. El Gobierno demandante considera que el art. 17.1 EAV incide negativamente en diversas competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón 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. Recordará el TC que las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, (STC 44/1984, FJ 2); este criterio general debe ser modulado, de modo que no puede excluirse que dichas actuaciones pro-

duzcan efectos extraterritoriales, (STC 37/1981, FJ 1); 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; 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 el TC (SSTC 49/1984, FJ 2; 76/1991, FJ 2); reiterará el TC 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, FJ 14; 152/1988, FJ 6; y 194/2004, FJ 9). Se concluirá que el art. 17.1 EAV no incurre tampoco en el motivo de inconstitucionalidad denunciado.

La STC extractada tiene varios VVPP suscritos por los magistrados Conde Martín de Hijas; Delgado Barrio; García-Calvo y Montiel; Rodríguez-Zapata Pérez; Rodríguez Arribas. La extraordinaria extensión de aquella y la no menor de éstos nos lleva a no resumir sus extensas consideraciones y muy críticas objeciones a la Sentencia de la mayoría.