



**Tribunal Constitucional (Pleno).**  
**Sentencia núm. 249/2007 de 13 diciembre**  
[RTC\2007\249](#)

**COMUNIDAD VALENCIANA:** REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: DERECHOS ESTATUTARIOS DE LOS VALENCIANOS: Derecho a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad: recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: sustancial coincidencia con el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón: reiteración por el TC de sus consideraciones, pronunciamientos y votos particulares; alcance: precepto que puede formar parte del contenido del estatuto de autonomía y que se sujeta a lo que acuerde la legislación estatal: no se limita la libertad de configuración del legislador estatal ni se impone nada a éste: no establece ningún derecho subjetivo, dado que constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos; no hay infracción de la competencia exclusiva del Estado sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos; regulación que no vulnera el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional; del precepto no se desprende que haya de producirse privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana: para la modulación del derecho han de tenerse en cuenta criterios de sostenibilidad, lo cual se acomoda a los criterios propios del principio de solidaridad.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 7289/2006

**Ponente:** Don javier delgado barrio

Votos particulares formulados, el primero, por el magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas; el segundo, por don Javier Delgado Barrio; el tercero, por don Roberto García-Calvo y Montiel; el cuarto, por don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez; y el quinto, por don Ramón Rodríguez Arribas.

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con el art. 20 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de éste: derecho de los valencianos y de las valencianas a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias: constitucionalidad: desestimación.

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. 7289-2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representado por el Letrado de dicha Junta de Comunidades, don Nicolás Conde Flores, respecto del art. 20 de la [Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril \(RCL 2006, 756\)](#), de reforma de la [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio \(RCL 1982, 1821\)](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de la indicada Ley Orgánica 5/1982. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Abogado General de la Generalitat Valenciana, don José Marí Olano, y los Letrados de las Cortes Valencianas, don Javier Guillem Carrau y don Francisco J. Visiedo Mazón, todos ellos en la representación que ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. ANTECEDENTES

1

Con fecha 11 de julio de 2006, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la [Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril \(RCL 2006, 756\)](#), de reforma de la [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio \(RCL 1982, 1821\)](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ciñéndose el recurso a la nueva redacción que dicho art. 20 da al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de la Ley Orgánica 5/1982.

El escrito de formalización del recurso de inconstitucionalidad sostiene lo que a continuación, resumidamente, se indica:

a) Tras aludir a la publicación el día 11 de abril de 2006 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se hace referencia al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de interponer el recurso de inconstitucionalidad, señalando que en el presente se satisfacen los requisitos de legitimación [arts. 162.1 a) [CE \(RCL 1978, 2836\)](#), 32.2 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#) y 18 [EACM \(RCL 1982, 2169\)](#) ], representación y postulación (art. 551.3 [LOPJ \[RCL 1985, 1578, 2635\]](#) ) y plazo (art. 33 [LOTC](#)) que son exigibles para su interposición.

La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma también pone de manifiesto que la doctrina del Tribunal Constitucional ( [SSTC 199/1987 \[RTC 1987, 199\]](#) , F. 1 y [28/1991 \[RTC 1991, 28\]](#) , F. 3) permite invocar como motivo de inconstitucionalidad cualquier causa de infracción de la Constitución, aunque no se conecte con el ámbito de las competencias de la Comunidad. Partiendo del marco de flexibilidad contenido en dicha doctrina, se precisa, no obstante, que el precepto recurrido afecta de modo concreto a determinadas competencias concretas de Castilla-La Mancha. Así, específicamente, se alude a la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», la «ordenación de recursos hídricos», la «pesca fluvial», la «agricultura y ganadería» y la «ordenación del medio ambiente» (arts. 31.1, 2, 6, 8, 10 y 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), competencias todas ellas en las que precepto recurrido incide.

b) Expuesto lo anterior, el escrito de interposición reproduce el precepto recurrido, art. 17.1 del [Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana \(RCL 1982, 1821\)](#), en la redacción dada al mismo por la [Ley Orgánica 1/2006 \(RCL 2006, 756\)](#), cuyo tenor literal es el 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». Seguidamente, se precisa que el reproche de inconstitucionalidad no se formula respecto de la totalidad del señalado precepto, sino, exclusivamente, sobre su segundo inciso, que expresa, como se ha indicado: «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».

Acerca de este inciso, la representación procesal del Gobierno recurrente señala que no es una norma de atribución de competencias. Por el contrario, precisa, en materia de aguas y recursos hidráulicos la asignación de competencias a la Comunidad Valenciana (art. 49.1.16 EAV) no suscita ningún problema de constitucionalidad al adecuarse a lo establecido en el art. 149.1.22ª CE.

Resulta evidente que la redistribución de aguas sobrantes de cuencas excedentarias a que se refiere el precepto impugnado, no es, pese a su formulación, un derecho individual o personal sino, a lo sumo, un derecho colectivo o del conjunto de los habitantes de la Comunidad Valenciana. Por su propia formulación, podría decirse que se trata de un principio de política económica y social (ambiental) de los consagrados, a veces con la misma denominación de «derechos», en el capítulo III del título I CE. Esta caracterización del «derecho a la redistribución de aguas sobrantes» reviste suma importancia porque contiene una directriz vinculante de la política hidráulica, de manera que, en cuanto principio rector, informa la legislación positiva y la acción de los poderes públicos en general. Dada la especial rigidez de los Estatutos de Autonomía y su integración en el bloque de la constitucionalidad, la legislación de aguas debe atenerse a ese mismo principio. En consecuencia, cualquier Ley que no previera tal redistribución de excedentes de agua de cuencas de las que pudiera nutrirse el territorio valenciano, incluso si no atraviesan su territorio, podría considerarse inconstitucional por infracción del nuevo precepto estatutario.

No basta para sanar la constitucionalidad del precepto impugnado el que éste remita a la Constitución y a la Ley estatal. En cuanto a la Constitución, porque nada dice sobre criterios de distribución de recursos hidráulicos. Y en cuanto a la legislación estatal, porque la misma, para respetar el Estatuto de

Autonomía de la Comunidad Valenciana, debería asumir el principio de «distribución de sobrantes» entre unas y otras cuencas (excedentarias y deficitarias).

c) Tras lo expuesto, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aduce que el artículo recurrido infringe el art. 149.1.22ª de la Constitución.

Justifica esta infracción en que el derecho de los ciudadanos valencianos a la redistribución de aguas sobrantes no tiene como referencia las cuencas internas, sobre las que la Comunidad Valenciana ejerce competencias, por lo que su eventual operatividad se extiende a los recursos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias, cuya gestión, ex art. 149.1.22 CE, es de titularidad estatal, de modo que se produce una disposición o condicionamiento de recursos ajenos a la esfera competencial de la Comunidad Valenciana con injerencia en el ámbito competencial del Estado. La competencia exclusiva a favor del Estado sobre las cuencas fluviales supracomunitarias parece, además, la única coherente para hacer efectivos los principios de solidaridad colectiva en el uso racional de los recursos naturales (art. 45 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 138.1 CE).

Aunque el artículo recurrido, al no ser una norma de naturaleza competencial, no priva al Estado de su competencia para legislar sobre las cuencas intercomunitarias y para proceder a su ordenación, sí condiciona la libertad de configuración de la competencia estatal exclusiva, obligando a aquél a contemplar en su legislación de aguas el criterio de redistribución de sobrantes de las cuencas excedentarias y, si bien pudiera alegarse que la regulación impugnada constituye una autovinculación del propio Estado al haber aprobado el Estatuto de la Comunidad Valenciana, dicha autovinculación no es lícita, dada la rigidez especial de los Estatutos de Autonomía, pues al estar implicada la voluntad concurrente del Estado y de la Comunidad, ello condiciona la libertad de legislación u ordenación de las cuencas intercomunitarias, al existir una «reserva de Estatuto» que produce la congelación de rango de la norma estatutaria.

d) La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente también alega que el precepto impugnado vulnera el art. 147.2 CE.

Este precepto constitucional regula el contenido que deben tener los Estatutos de Autonomía. Aun admitiendo que éstos puedan regular un elenco de derechos de los ciudadanos que rebasan el «contenido típico» previsto en el art. 147.2 CE, ese contenido adicional está sometido a ciertos límites jurídicos, más allá de los cuales incurre en inconstitucionalidad.

El primero y más importante de dichos límites es que los derechos y principios rectores que puede reconocer un Estatuto de Autonomía se deben limitar a las materias propias de la competencia de la Comunidad Autónoma. Nada habría que objetar, por ello, si el principio de redistribución de sobrantes se refiriera a las aguas que discurren exclusivamente por el territorio de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, no es éste el sentido del precepto impugnado, pues, en primer lugar, no existen cuencas excedentarias en esa Comunidad y, en segundo lugar, la referencia que aquél hace a la «legislación estatal» así lo acredita.

La ilicitud de la «vinculación estatutaria» es aún más patente cuando, como en este caso, afecta a intereses y derechos de otras Comunidades Autónomas, lo que supone exceder el límite de la territorialidad que es propio de toda norma estatutaria según la doctrina constitucional ( [SSTC 1/1982 \[ RTC 1982, 1\]](#) , [72/1983 \[ RTC 1983, 72\]](#) , [48/1988 \[ RTC 1988, 48\]](#) , [49/1988 \[ RTC 1988, 49\]](#) , etc.) e imponer vínculos para otros territorios y sus habitantes que no pueden ser establecidos por dicha norma estatutaria. Esta concepción está presente en el alcance que tiene el art. 149.1.22ª CE, según la interpretación dada al mismo por la [STC 227/1988 \( RTC 1988, 227\)](#) , siendo el Estado el que debe garantizar el principio de solidaridad en esta materia.

e) También se imputa al artículo recurrido la vulneración de los arts. 138.2 y 139.1 CE.

Podría argumentarse que el precepto impugnado proclama un derecho preferente al disfrute de los excedentes hídricos de cuencas fluviales que discurren por Castilla-La Mancha (o por otras Comunidades Autónomas) del que sólo serían titulares los ciudadanos de la Comunidad Valenciana. Se trataría, así, de un privilegio personalista, ligado a la condición de valenciano, que resulta contrario a lo previsto en el art. 138.2 CE, que veda la introducción en los Estatutos de Autonomía de privilegios económicos o sociales, «e igualmente vulnerador del mandato de igualdad de todos los españoles en la tenencia de derechos y obligaciones» (art. 139.1 CE). Aunque estos límites no conllevan que deba existir una absoluta uniformidad de derechos y obligaciones, pues ello sería incompatible con la autonomía, es evidente que ningún Estatuto de Autonomía puede reconocer derechos a los ciudadanos de un territorio que supongan cargas u obligaciones para los ciudadanos de otros territorios. El precepto establece un privilegio y es, por tanto, contrario a la igualdad.

Ciertamente, el Estado puede acordar la distribución de los sobrantes de cuencas excedentarias, pero tal criterio no lo puede consagrar una norma estatutaria en beneficio exclusivo de los habitantes de una Comunidad Autónoma.

Desde otra perspectiva, el precepto impugnado no se legitima ni con invocación del principio de solidaridad ni como aplicación de un principio general de política hidráulica. El principio de solidaridad no impone necesariamente el criterio de redistribución de recursos supuestamente sobrantes de cuencas excedentarias, sobre todo si se trata de transferir recursos imprescindibles para los territorios con menor nivel de renta a otros más desarrollados. Por el contrario, los derechos y principios rectores en esta materia no pueden contradecir otros principios constitucionales. Así, en el caso de las aguas, según la [STC 227/1988 \( RTC 1988, 227\)](#), hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 45 CE, precepto que impone la utilización racional de los recursos naturales con la finalidad de proteger el medio ambiente, de manera que no se impone de modo necesario la redistribución de aguas sobrantes, pues hay que tener en cuenta las exigencias ambientales y primar la protección y el ahorro de recursos naturales, lo que está en concordancia con el principio de «sostenibilidad del recurso» recogido por la normativa comunitaria ([Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre \[ LCEur 2000, 3612\]](#), de la política de aguas).

Por todo lo expuesto, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha solicita del Tribunal que declare la inconstitucionalidad del precepto recurrido.

2

Por providencia de 12 de septiembre de 2006, la Sección Primera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 [LOTJ \( RCL 1979, 2383\)](#), al Congreso, al Senado y al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó dar traslado de la demanda al Gobierno y a las Cortes de la Comunidad Valenciana con el mismo objeto. Por último, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana».

3

Con fecha 20 de septiembre de 2006 se registra en el Tribunal escrito del Presidente del Senado mediante el cual se comunica que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

4

El día 22 de septiembre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados se dirige al Tribunal y le traslada el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

5

El día 26 de septiembre de 2006, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, se persona en el proceso y solicita una prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones.

6

La Sección Primera, por providencia de 27 de septiembre de 2006, acuerda prorrogar por ocho días el plazo concedido al Abogado del Estado para presentar sus alegaciones y tenerle por personado en el proceso.

7

El día 11 de octubre de 2006, el Abogado General de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, en representación del Consell de la Generalitat, se persona en el proceso y formula las alegaciones que, resumidamente, se expresan a continuación:

a) En primer lugar, el representante procesal del Consell de la Generalitat manifiesta su conformidad con la legitimación del Gobierno castellano-manchego para interponer el recurso de inconstitucionalidad respecto del segundo inciso del art. 17.1 [EAV \( RCL 1982, 1821\)](#) a que se contrae la demanda, ya que el recurso no manifiesta oposición alguna a la constitucionalidad de la norma en cuanto al derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias intracomunitarias, es decir, de las cuencas cuyas aguas no exceden del territorio de la Comunidad Valenciana.

Precisado lo anterior, se rechaza que la norma impugnada mediatice de ningún modo las competencias de la Comunidad de Castilla-La Mancha, pues, en primer lugar, el agua no es privativa de

esa Comunidad por ser un bien de dominio público y porque, en segundo lugar, el precepto se refiere a «aguas sobrantes» que, por serlo, no afectan a las competencias de aquella.

b) Tras ello, dicha representación procesal manifiesta que la naturaleza de los derechos que el art. 17.1 EAV configura respecto al agua justifica constitucionalmente su incorporación al Estatuto.

Para defender este planteamiento alude, en primer lugar, al criterio de la demanda de que el principio de la «redistribución de aguas sobrantes de cuencas excedentarias» impugnado no es un derecho individual o personal, sino un principio de política económica o social (ambiental) del tipo de los consagrados en el capítulo III del título I de la Constitución. Compartiendo este planteamiento, discrepa, sin embargo, de las consecuencias que extrae de ello la parte recurrente, puesto que el propio precepto impugnado proclama su sujeción a lo que disponga la Constitución y la legislación estatal. Se está, en efecto, no ante un derecho subjetivo atribuible a personas determinadas, sino ante un principio rector de la política social y económica (capítulo III del título I [CE \[ RCL 1978, 2836 \]](#)) que, aunque configura derechos, éstos no serían asimilables a los derechos subjetivos establecidos en la Constitución. La regulación impugnada guarda relación con lo previsto en el art. 4 del [Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha \( RCL 1982, 2169 \)](#) hoy vigente, que parece imponer a sus poderes públicos la solución de diversos problemas de índole socioeconómica. Pues bien, algo similar es lo realizado por el art. 17.1 objeto de recurso.

Precisando lo anterior, la representación procesal del Consell de la Generalitat sostiene que el art. 17.1 EAV se enmarca en su título II («De los derechos de los valencianos y de las valencianas»), recibiendo apoyo en diversos fundamentos. El primero de ellos es la obligación constitucional que tienen los poderes públicos de velar por el respeto y la eficacia de los derechos de los ciudadanos como consecuencia de lo regulado en el art. 9.1 y 2 CE. En segundo lugar, porque la Comunidad Valenciana tiene reconocidas competencias que afectan a esos derechos y debe instrumentar las correspondientes políticas. En tercer lugar, porque el art. 17.1 EAV tiene un claro encaje en el art. 147.2 c) CE, en contra de lo que sostiene la demanda, pues dicho precepto constitucional expresa que los Estatutos de Autonomía deben contener, entre otros aspectos, la organización de las instituciones autonómicas, lo cual no puede ser entendido en su sentido meramente orgánico, sino también incluyendo los extremos relativos a los principios rectores de la política social y económica, habiéndolo señalado así la [STC 37/1981 \( RTC 1981, 37 \)](#), F. 3, al decir que «cuando no se está ante derechos de libertad sino prestacionales o de participación, el desarrollo de los derechos es también, inevitablemente, ordenación del ámbito institucional o vital en el que los derechos han de existir». Hasta la fecha los Estatutos de Autonomía habían desarrollado sólo su parte orgánica, aunque a lo largo de su articulado y de forma dispersa se encontraban no pocos de estos principios o derechos. Así el propio EAV hacía alusión a ello en su redacción originaria en su art. 2, conteniendo especificaciones respecto a la lengua propia «o garantía de poseer los mismos derechos y prerrogativas del Estado». En este sentido, todos los Estatutos han querido tener su parte dogmática, aunque sólo sea por remisión a la Constitución. Y, por último, en cuarto lugar, porque al ser el Estatuto la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, la inclusión de derechos y principios de actuación de los poderes públicos autonómicos es una opción legítima en el ejercicio de la autonomía política, autonomía que implica poderes de dirección política y capacidad para ejercerlos dentro de las competencias estatutarias.

c) El representante procesal del Consell niega también que el art. 17.1 EAV infrinja el art. 149.1.22ª CE.

En este sentido aduce que el precepto impugnado se remite a lo que disponga la Constitución y la legislación estatal, teniendo, así, en consideración el ámbito competencial del Estado, pues es éste (art. 149.1.22ª CE) el que tiene que definir qué debe entenderse por «cuenca hidrográfica», por «cuenca excedentaria» o sobre cuál sea el concepto de «aguas sobrantes», además de fijar el contenido del «derecho de redistribución».

Profundizando en la competencia estatal en materia de aguas y recursos hidráulicos, hace referencia a la Ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), norma de cabecera en la materia que regula, en lo que aquí interesa, el régimen de transferencia de recursos hídricos entre cuencas, de acuerdo con lo que disponga el Plan hidrológico nacional. Sobre ello, la Ley de aguas dispone que dicho Plan recoja «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca» [art. 45.1 c)]. La Ley de aguas también se refiere a la declaración como obras hidráulicas de interés general de las infraestructuras necesarias para esas transferencias de recursos (art. 46.4). De ello hace también mención la [Ley del Plan hidrológico nacional 10/2001 \( RCL 2001, 1638, 1943 \)](#), incluso con la modificación realizada por la [Ley 11/2005 \( RCL 2005, 1292 \)](#), de acuerdo con su exposición de motivos, que se refiere a la «regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca».



En conclusión, la transferencia de recursos hídricos entre cuencas está claramente vigente y es aplicable en el momento actual y a esta normativa estatal es a la que se refiere el precepto impugnado, proclamando su sujeción a ella.

d) Entrando a examinar otro de los reproches que se dirigen al art. 17.1 EAV, se sostiene que este precepto tiene respaldo en competencias propias de la Comunidad Valenciana y respeta el principio de territorialidad, en oposición a lo sostenido en el escrito de interposición del recurso. Así, se aduce que la Comunidad Valenciana ha asumido competencias en ámbitos directamente conectados con los recursos hídricos: ordenación del territorio y del litoral, espacios naturales protegidos, obras públicas, aprovechamientos hidráulicos, medio ambiente, etc. (arts. 49.19, 10, 13, 16 y 50.6 EAV). Existe, por tanto, conexión entre las competencias materiales de la Comunidad y los derechos regulados en el art. 17.1 EAV.

La norma, se argumenta de modo complementario, se dirige a regular los derechos de valencianos y valencianas exclusivamente y ello en un concreto marco territorial: el territorio de la Comunidad Valenciana (art. 2 EAV). En cuanto a las aguas «sobrantes» a que se refiere la norma, «no hay extraterritorialidad posible: son aquellas que han traspasado el ámbito territorial de la cuenca cedente y que, en su curso normal, desembocarán en el mar; no se establece, pues, ni una preferencia de uso, ni una vinculación de ningún tipo, ni determinación de caudales mínimos. No hay inmisión posible en el ámbito territorial castellano-manchego».

e) Tampoco queda afectado el principio de igualdad, pues el art. 17.1 responde a una recta interpretación del principio de solidaridad, no vulnerándose los arts. 138.2 y 139.1 CE.

Al efecto, la representación del Consell aduce que con el reproche de la vulneración de estos artículos contenido en la demanda se hace decir al precepto recurrido lo que no dice, porque no cabe entenderlo como la consagración de un derecho exclusivo y excluyente de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana. En un Estado compuesto como el español, la plena uniformidad es absurda, especialmente en lo relativo a los llamados derechos de segunda y tercera generación, como es el derecho al agua, que demandan actuaciones positivas de los poderes públicos para hacerlos efectivos. En definitiva, el art. 139.1 CE no impide, según la doctrina del Tribunal Constitucional, que las Comunidades puedan establecer regulaciones distintas, pues lo que aquel precepto prescribe es la discriminación injustificada pero no el tratamiento diverso de situaciones diferentes.

Lo expuesto conecta perfectamente con el principio de solidaridad interterritorial, pues la utilización racional de los recursos naturales enlaza claramente con el mencionado principio de solidaridad establecido en los arts. 2 y 138 CE. Ciertamente es éste un principio por el que debe velar el Estado, pero el propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982) alude al mismo como medio de superación de los desequilibrios interterritoriales. Esta valoración del equilibrio interterritorial en su vinculación con la solidaridad colectiva encuentra una de sus manifestaciones más evidentes en el derecho constitucional al medio ambiente (art. 45.2) y los arts. 138 y 158 CE reclaman su «realización efectiva», de lo que se desprende un deber de auxilio recíproco entre territorios, imponiéndosele al Estado la adopción de medidas positivas para la utilización eficiente de los recursos hídricos y su traslado desde las cuencas excedentarias a las deficitarias. Es el Plan Hidrológico Nacional, como antes se ha dicho, el instrumento que hace efectiva la solidaridad en esta materia y a ello apela el art. 17.1 impugnado, pero este precepto se sujeta a lo que al respecto determine la legislación estatal y la propia Constitución, debiendo puntualizarse que esta última dispone que toda la riqueza del país queda subordinada al interés general.

Por todo ello, la representación procesal de la Generalitat de la Comunidad Valenciana suplica al Tribunal que dicte sentencia declarando la constitucionalidad del precepto impugnado. Igualmente solicita que se acuerde la tramitación preferente del recurso de inconstitucionalidad.

8

Con fecha 11 de octubre de 2006, los Letrados de las Cortes Valencianas don Javier Guillem Carrau y don Francisco J. Visiedo Mazón, en representación de la Cámara, se personan en el proceso y presentan alegaciones. Éstas, sintéticamente, exponen lo siguiente:

a) Como punto de partida, señalan que en materia de aguas nos encontramos ante una competencia del Estado que se respeta en el precepto impugnado, por cuanto el mismo señala que el derecho de los valencianos y de las valencianas se configura «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». En este sentido, parece que el legitimado para recurrir el precepto sería, en todo caso, el Gobierno de España y no el Gobierno de otra Comunidad Autónoma. El art. 17.1 [EAV \( RCL 1982, 1821\)](#) está referido al derecho de los valencianos y valencianas a disponer de agua y la mención de la redistribución de

sobrantes se centra en las cuencas excedentarias, sin determinar cuáles. En todo caso, puede afirmarse que el ámbito de competencias de Castilla-La Mancha no se ve afectado por el texto de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, pues la competencia para decidir sobre los «sobrantes» de cuencas excedentarias corresponde al Estado, y, ante esta falta de afectación al ámbito competencial que en materia de aguas ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se niega la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso.

b) A continuación, la representación procesal de las Cortes Valencianas examina la tramitación parlamentaria de la Proposición de [Ley Orgánica de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana \( LEG 2005, 1951 \)](#). En dicho examen, tras reproducir las diversas redacciones que en dicha tramitación experimentó el art. 17.1 objeto del recurso, señala que si se compara la redacción aprobada por las Cortes Valencianas y el texto final se aprecia cómo el derecho controvertido, que en principio se atribuía a la Comunidad Valenciana, pasa a ser un derecho de los valencianos y valencianas, añadiéndose que el mismo se reconoce «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». De ello, se desprende que este derecho no podrá en ningún caso ser interpretado de modo contradictorio con el marco normativo referido, sino «de acuerdo» con el mismo.

c) Entrando a analizar la dimensión competencial que tiene el precepto recurrido, se indica que la parte recurrente aduce que estamos ante un principio rector concretado en una directriz de política hidráulica que condiciona el ejercicio de las competencias del Estado al suponer un reconocimiento del déficit hídrico de la Comunidad Valenciana, déficit que la Constitución no recoge, lo que hace insuficiente la remisión a la Constitución que hace el precepto recurrido.

La representación procesal de las Cortes Valencianas rechaza este planteamiento de la recurrente, puesto que ella misma reconoce que el precepto no es una norma atributiva de competencias. Además, en materia de aguas el reparto competencial es pacífico. Según el Tribunal Constitucional, el recurso hidráulico es un soporte físico sobre el que ejercen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ( [STC 227/1988 \[ RTC 1988, 227 \]](#), F. 13). En este contexto, partiendo del «principio dispositivo que inspira la acción estatutaria», la distribución de competencias 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 \[ RTC 1996, 161 \]](#))». Este doble eje es el presupuesto de un sistema que da lugar a «que los recursos hidráulicos sean 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 nuestro ordenamiento se superpone el Derecho Comunitario, donde se afirma «un marco de protección para las aguas» que tiene como objetivos «el uso sostenible del recurso» y «la garantía de suministro suficiente y en buen estado» (art. 1 de la [Directiva 2000/60 \[ LCEur 2000, 3612 \]](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas).

En último término, se destacan las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de aguas que están reguladas en el art. 55 de la [Ley Orgánica 1/2006 \( RCL 2006, 756 \)](#), precepto clave que configura una atribución competencial a aquella cuando los aprovechamientos, canales y riegos correspondan a aguas que discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, lo que se acomoda a lo establecido en los arts. 148.1.10ª y 149.1.22ª CE.

d) La parte recurrente considera que el art. 17.1 EAV es contrario a la demanialidad del agua prevista en la Constitución. Se rechaza también este planteamiento porque aquel precepto no aborda «la demanialidad de los recursos, que corresponde exclusivamente al Estado» (art. 149.1.22ª CE). El EAV no atribuye a la Generalitat la potestad de demanializar las aguas, sino tan sólo la competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio (art. 49.1.16 EAV). Y desde luego la propia literalidad del precepto recurrido expresa la complejidad propia del recurso hidráulico como objeto de dominio público, pero no cuestiona la titularidad estatal del mismo, pues se afirma la conformidad del derecho con «la Constitución y la legislación estatal».

e) Por último, la representación procesal de las Cortes Valencianas niega que el artículo impugnado infrinja los arts. 138 y 139 de la Constitución, infracción ésta que resultaría contradictoria con el alegato de la demanda de que el art. 17.1 EAV es un «principio rector» de orden económico y social. La demanda considera que el derecho de los valencianos y valencianas que se contiene en el precepto impugnado supone la existencia de un privilegio que contradice los arts. 138.2 y 139.1 CE. Pero si se produjera esta vulneración no estaríamos ante un «principio rector». La demanda, simplemente, incurre en contradicción, pues el nuevo art. 17.1 no aparece como una norma creadora de derechos subjetivos, sino como una orientación de la política económica que no infringe el principio de igualdad. En todo caso, aunque el precepto constituyera un «principio rector» de la política económica y social, «su configuración

"de acuerdo a la Constitución y las Leyes del Estado" determinaría una interpretación conforme a la que el Tribunal Constitucional ha realizado del artículo 45 de la Carta Magna que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Por todo ello, se solicita que el Tribunal declare la conformidad con la Constitución del precepto recurrido.

9

El Abogado del Estado presentó sus alegaciones en el Registro General del Tribunal el día 17 de octubre de 2006. En ellas indica lo siguiente:

a) En primer lugar, hace un planteamiento general sobre el nuevo proceso de reformas estatutarias, la súplica del recurso, el precepto impugnado y la legitimación activa.

Así, señala que hasta la aprobación de la [Ley Orgánica 1/2006, de 1 de julio \(RCL 2006, 756\)](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se habían sucedido dos períodos de reformas estatutarias tras la promulgación de la [Constitución de 1978 \(RCL 1978, 2836\)](#): 1) el primero, precedido por el período preautonómico, nació con la propia Constitución, continuó con los Pactos Autonómicos de 1981 y terminó con la aprobación del último de los Estatutos de Autonomía de 1983; 2) a éste le siguió un segundo período con los Pactos Autonómicos de 1992, caracterizado por una profundización del ámbito competencial de muchas Comunidades Autónomas, aprobándose seguidamente múltiples reformas de Estatutos de Autonomía hasta el año 1999. Asistimos ahora a un tercer período o ciclo de reformas estatutarias que se caracteriza, entre otros rasgos, por una mayor pretensión de autogobierno autonómico.

El presente recurso, aunque se dice interpuesto contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, que da nueva redacción al art. 17 del [Estatuto valenciano \(RCL 1982, 1821\)](#), de acuerdo con lo que se expresa en la página 11 de la demanda queda mejor identificado entendido dirigido únicamente contra el segundo inciso del primer párrafo del art. 17.1 del dicho Estatuto, inciso que dice: «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».

El Abogado del Estado manifiesta que puesto que el recurso se refiere a veces a todo el párrafo primero del art. 17.1, considerará también el primer inciso de este párrafo primero, que dice: «Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad». Sin embargo, el texto del primer párrafo del art. 17.1 aprobado por las Cortes Valencianas como «proposición de [Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana \(LEG 2005, 1951\)](#)» el día 1 de julio de 2005, rezaba de otra manera, pues decía: «Se garantiza el derecho de la Comunidad Valenciana 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». Pero los cambios introducidos por las Cortes Generales son sustanciales, pues, de un lado, se ha alterado el titular del derecho al abastecimiento de agua, que pasa de la Comunidad a los valencianos y valencianas, y, de otro, se establece la sujeción del derecho a la conformidad «con la Constitución y con la legislación estatal». Sobre esta base, el Abogado del Estado anuncia que intentará razonar que el inciso del art. 17.1 que se ha recurrido puede ser interpretado de conformidad con la Constitución, a la que están jerárquicamente subordinados los Estatutos, de acuerdo con lo establecido en el art. 147.1 y 2 CE y la correspondiente doctrina del Tribunal Constitucional: [SSTC 18/1982 \(RTC 1982, 18\)](#), F. 1; [76/1983 \(RTC 1983, 76\)](#), F. 4 a); [29/1986 \(RTC 1986, 29\)](#), F. 2 b); [20/1988 \(RTC 1988, 20\)](#), F. 3; [163/1994 \(RTC 1994, 163\)](#), F. 3; [178/1994 \(RTC 1994, 178\)](#), F. 4; [171/1998 \(RTC 1998, 171\)](#), F. 6; [173/1998 \(RTC 1998, 173\)](#), F. 6 y [133/2006 \(RTC 2006, 133\)](#), F. 2. Como precisó la [STC 99/1986, de 11 de julio \(RTC 1986, 99\)](#), F. 6, «hay una directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución», siendo ésta «el único parámetro para enjuiciar la validez de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía» (STC 99/1986, F. 4).

Ante todo y en cuanto a la legitimación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para interponer el recurso, indica el Abogado del Estado que no cabe negarla, pues los Estatutos son leyes estatales [arts. 147.3 CE y 27.2 a) y 32.1 [LOTC \(RCL 1979, 2383\)](#)] y así lo entendió la STC 99/1986, F. 1. El precepto recurrido puede afectar, ciertamente, al ámbito de autonomía de Castilla-La Mancha en la medida en que los derechos que proclama podrían verse satisfechos en detrimento de los recursos hídricos de la Comunidad Autónoma, por la que discurre el Tajo, cuyas aguas son periódicamente trasvasadas a otras Comunidades Autónomas, aguas que constituyen recursos naturales de importancia para el ejercicio de diversas competencias autonómicas. Hay, pues, conexión entre el



interés de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la acción de inconstitucionalidad que ejercita ([SSTC 25/1981 \[ RTC 1981, 25 \]](#), F. 2 y ss.; [84/1982 \[ RTC 1982, 84 \]](#), F. 1 y [194/2004 \[ RTC 2004, 194 \]](#), F. 2, entre otras).

b) La premisa de que parte el recurso es que el precepto impugnado contiene «una directriz vinculante de política hidráulica» respecto de los poderes públicos en general, de manera que la legislación de aguas «debería asumir el principio de distribución de sobrantes entre unas y otras cuencas». Así, según la demanda, el precepto impugnado conllevaría una disposición sobre los recursos hídricos que es ajena a la esfera competencial de la Comunidad Valenciana y que condiciona la libertad de configuración normativa de las Cortes Generales, obligando al Estado a contemplar en su legislación de aguas el principio de redistribución de sobrantes de las cuencas excedentarias para satisfacer al territorio valenciano. Se produce, pues, una «autovinculación» del Estado constitucionalmente ilegítima porque la especial rigidez de los Estatutos (que incluye la voluntad de la Comunidad Autónoma para reformarlos) hace imposible recuperar la libertad de legislación y ordenación sobre las cuencas intercomunitarias por parte del Estado. En definitiva, según el recurso, el principio de territorialidad impide que una norma de aplicación territorial limitada como es el Estatuto, pueda decidir una cuestión que afecta a otros territorios o al conjunto del Estado.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento y manifiesta que el art. 17.1 EAV carece, en cuanto a extensión y alcance, del efecto vinculante que la demanda aduce, como deriva de lo que seguidamente se expone.

c) El recurso considera infringido el art. 147.2 CE, pero lo que realmente razona en relación con ello es que el «derecho» que se cuestiona excede del contenido adicional o constitucionalmente lícito o posible de los Estatutos.

El art. 147.2 CE contiene una relación de materias que necesariamente deben incluirse en el Estatuto de Autonomía, las cuales constituyen el contenido necesario o mínimo de un Estatuto de Autonomía ([SSTC 89/1984 \[ RTC 1984, 89 \]](#), F. 7 y [99/1986 \[ RTC 1986, 99 \]](#), F. 4), siendo su inclusión condición necesaria para su validez constitucional. Es obvio que el EAV satisface sobradamente lo dispuesto en el art. 147.2 CE y, así, en ningún modo lo infringe. Por el contrario, si el precepto recurrido, como sostiene la demanda, constituye una extralimitación del contenido estatutario lícito o posible, el precepto infringido sería el art. 147.1 CE, pero tampoco ello ocurre. Que el art. 147.2 CE establezca un contenido estatutario mínimo o necesario no supone que sea inconstitucional que los Estatutos traten otras materias, pues la propia Constitución contiene otras llamadas a los Estatutos que desbordan o pormenorizan lo establecido en el art. 147.2 CE (arts. 3.2; 4.2; 69.5; 145.2; 149.1.29ª; 152.1; 152.3 y 156.2 CE) y también, desde otra perspectiva, las disposiciones adicionales 1ª y 4ª CE.

Y desde luego, no es en absoluto evidente que la Constitución obligue a que los Estatutos limiten su contenido a lo establecido en el art. 147.2 CE y en los otros preceptos constitucionales indicados (el art. 147.1 CE enmarca el Estatuto «dentro de los términos de la presente Constitución»). No siendo un argumento definitivo, es incontrovertible que todas y cada una de las Leyes Orgánicas aprobatorias o modificativas de los Estatutos de Autonomía han regulado materias no incluidas en el art. 147.2 CE ni en los demás preceptos constitucionales antes relacionados y es, asimismo, indiscutible que esta concepción amplia del contenido lícito o posible de los Estatutos ha sido pacíficamente integrada en el sistema.

El único precepto constitucional del que podría inferirse algún criterio sobre el contenido posible o lícito (máximo o adicional) de los Estatutos es el art. 147.1 CE, que los califica de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». Tres principios deben resaltarse al respecto. El primero que el Estatuto es una norma «básica», porque, entre otros contenidos posibles, es «norma de cabecera» de cada ordenamiento autonómico, incumbiendo su desarrollo y ejecución a los poderes públicos territoriales, ya que el Estatuto es «norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma» [[STC 225/1998, de 23 de noviembre \( RTC 1998, 225 \)](#), F. 2 c)]. El Estatuto es también norma «institucional» porque es, sobre todo, norma de organización y funcionamiento de las instituciones propias (art. 147.2 CE), inspirándose esta idea institucional-orgánica en el art. 11 [IV de la Constitución de la República Española de 1931 \( RCL 1931, 1645 \)](#) y desprendiéndose ello también del rótulo del título VIII de la Constitución («De la organización territorial del Estado»). Las [SSTC 179/1989 \( RTC 1989, 179 \)](#), F. 6, y [56/1990 \( RTC 1990, 56 \)](#), F. 5, resaltan también la misma idea. Un tercer principio a destacar es que el Estatuto lo es de cada Comunidad, lo que manifiesta su proyección territorial, «sin perjuicio de que, por excepción, las competencias autonómicas puedan producir consecuencias de hecho o efectos extraterritoriales» ([SSTC 37/1981 \[ RTC 1981, 37 \]](#), F. 1; [242/1999 \[ RTC 1999, 242 \]](#), F. 18, etc.), aunque, desde luego, «la territorialidad del Estatuto obviamente implica que esta peculiar norma —como muy bien señala el recurso— no puede contener preceptos que limiten, vinculen, restrinjan o condicionen las competencias de otras Comunidades Autónomas, ni tampoco —por supuesto— las competencias

estatales del art. 149.1 CE que, por determinación constitucional, deben ejercerse en un espacio territorial más extenso (toda España), afectando con ello a territorios (españoles), ciudadanos (españoles) e intereses ajenos a la Comunidad Autónoma organizada mediante el Estatuto de que se trate».

El problema de qué puede y qué no puede contenerse en el Estatuto queda estrechamente ligado con su especial rigidez, en virtud de la cual sólo mediante una reforma estatutaria formalmente calificada como tal y de acuerdo con el procedimiento correspondiente puede modificarse el Estatuto. Podría inferirse la tesis de que la garantía de la rigidez estatutaria sólo la otorga la Constitución respecto de las materias del art. 147.2 CE y las demás mencionadas en el propio texto fundamental e, incluso, de otras estrechamente relacionadas con las anteriores. Pero el restante contenido del Estatuto sólo gozaría de la fuerza propia de la Ley orgánica o de la Ley ordinaria, según la reserva propia de la materia regulada, aunque para ello fuera necesario un pronunciamiento del propio Estatuto o de una sentencia constitucional ( [SSTC 5/1981 \[ RTC 1981. 5\]](#) , F. 21, y [137/1986 \[ RTC 1986. 137\]](#) , F. 3).

De las citadas Sentencias se derivan tres capitales observaciones sobre la inclusión en una ley orgánica de materias conexas con las a ella reservadas: 1) La regulación de las materias conexas (aunque ajenas a la reserva),  
lege silente

, queda revestida de la fuerza pasiva propia de las leyes orgánicas y para su modificación o derogación ha de aplicarse el art. 81.2 CE. 2) La propia ley orgánica puede excluir expresamente la aplicabilidad del art. 81.2 CE respecto de las materias conexas, de manera que su regulación pueda ser modificada o derogada por ley ordinaria estatal o autonómica. 3) Por último, cabe que el Tribunal Constitucional, por sentencia, «pueda privar de la fuerza pasiva propia de la ley orgánica a las materias ajenas a su genuina reserva que ésta regule».

Son pocos los pasajes de la jurisprudencia constitucional que han abordado el problema del contenido constitucionalmente posible de los Estatutos. Quizá la más interesante sea la [STC 225/1998 \( RTC 1998. 225\)](#) , F. 2, que dice lo siguiente: «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, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico».

En esta Sentencia, por tanto, el Tribunal aceptó que el Estatuto regule materias ajenas a las que estrictamente le reserva la Constitución, entendiéndolo por «reserva de Estatuto» el conjunto de materias que la Constitución obliga o invita a regular en él. Y asimismo, puede señalarse que, en principio, la rigidez estatutaria cubre las materias ajenas a la reserva, sin perjuicio de que el propio Estatuto pueda privarlos de tal rigidez o pueda hacerlo el Tribunal Constitucional, de modo que la regulación de estas materias extralimitadas pueda ser modificada o derogada por la fuente estatal o autonómica competente. Pues bien, sigue argumentando el Abogado del Estado, de acuerdo con la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, los «derechos estatutarios» (los declarados por el 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. En consecuencia, siempre y cuando el «derecho estatutario» no entrañe invasión de competencias del Estado, que no pueden ser limitadas, restringidas o condicionadas, puede aceptarse su inclusión en el Estatuto, con la eficacia vinculante señalada. Por otro lado, los derechos estatutarios proclamados por el EAV ni son derechos fundamentales (sólo pueden serlo los proclamados por la Constitución) ni gozan de la protección de estos últimos: simplemente, vinculan a los poderes públicos autonómicos y locales.

De acuerdo con estas consideraciones, el precepto impugnado queda dentro del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía y no viola el art. 147.1 y 2 CE. Según el Abogado del Estado, la proclamación del derecho de los valencianos y valencianas al abastecimiento suficiente de agua de calidad vincula a la Generalidad y a las entidades locales valencianas. En casi todos los artículos del título II EAV se refleja con claridad que los derechos estatutarios son reconocidos frente a «las instituciones y administraciones públicas valencianas» (art. 9.1), las «Administraciones públicas de la Generalitat» (art. 9.2), la Generalidad (arts. 9.3, 4 y 5; 10.1, 3 y 4; 11; 12; 13.1, 2, 3 y 4; 15; 16; 17.2; 18, 19.1 y 2), los poderes públicos [valencianos] (art. 14), o expresiones que conducen al «marco» o «ámbito» competencial autonómico (arts. 10 y 19.1). «Así pues, el impersonal "Se", con el que se inicia el art. 17.1 impugnado tiene un sujeto implícito: los poderes públicos valencianos, autonómicos y locales, son los que han de garantizar. Efectivamente, la Comunidad Autónoma posee competencias hidráulicas (art. 49.1.16 EAV 2006) y los Ayuntamientos deben ejercer competencias en materia de

suministro de agua (art. 25.2.1 de la [Ley reguladora de las bases del régimen local, de 2 de abril de 1985 \[RCL 1985, 799, 1372\]](#), LRBRL), además de estar obligados a prestar el servicio de "abastecimiento domiciliario de agua potable" (art. 26.1.a LRBRL). A ellos les impone el Estatuto ejercer estas competencias con la vista puesta en satisfacer el derecho de los valencianos y valencianas al abastecimiento suficiente de agua de calidad. Pero cuando se trate de aguas, aprovechamientos hidráulicos u obras hidráulicas que no son competencia autonómica o municipal valenciana —sino del Estado o de otra Comunidad o entidad local no perteneciente a la Comunidad Valenciana— los poderes públicos valencianos quedarán vinculados a realizar 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».

El Abogado del Estado indica a continuación que el derecho de redistribución de sobrantes de aguas de cuencas excedentarias ha de operar según «criterios de sostenibilidad» y «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». Es decir, «los valencianos y valencianas no tendrán en este punto otros derechos que los que se deriven de la Constitución y la legislación estatal». Siendo el agua un recurso valioso y escaso ( [STC 227/1998 \[RTC 1998, 227\]](#), F. 6), los ciudadanos de ninguna Comunidad tienen derecho absoluto o preferente en relación con los demás españoles. Cuando se trate de recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22ª [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)) o se trate de obras públicas de interés general (art. 149.1.24ª CE), las Cortes Generales legislarán de acuerdo con la Constitución (arts. 2, 45.2, 128.1, 130.1 y 138.1, entre otros). Al aprobar el Plan hidrológico nacional, se incluirán «la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca» [art. 45.1 c) del [Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio \(RCL 2001, 1824, 2906\)](#), texto refundido de la Ley de aguas]. Pero «la representación nacional no puede otorgar injustificados privilegios hidráulicos». Sólo la mayor necesidad de unas regiones, apreciada libre y racionalmente (art. 45.2 CE), podrá justificar el sacrificio impuesto a otras Comunidades. Y, desde luego, destaca el Abogado del Estado, compete a las Cortes Generales la determinación de si hay o no «sobrantes», la declaración de si una cuenca interautonómica es «excedentaria» y la fijación de los «criterios de sostenibilidad» (art. 149.1.22ª y 24ª CE).

Interpretado de esta manera el precepto impugnado no infringe el art. 147.1 y 2 CE.

d) Para el Abogado del Estado, los restantes motivos de inconstitucionalidad decaen tras la interpretación propuesta del precepto objeto de recurso.

Así, no hay infracción del art. 149.1.22ª CE: el art. 17.1 EAV ha de supeditarse a la Constitución y a la legislación general de aguas, obras hidráulicas y medio ambiente dictada en ejercicio de las competencias del Estado (art. 149.1.22ª, 23ª y 24ª CE), pues los Estatutos son «la norma institucional básica» de cada Comunidad «dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147.1 CE) y las competencias asumidas estatutariamente han de serlo «dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d)]» y tampoco existe infracción de los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues el precepto, en los términos en que se ha interpretado, «ni atribuye un privilegio a los ciudadanos de una región a costa de los ciudadanos de otras, ni crea desigualdad alguna en las posiciones jurídicas fundamentales» garantizadas por el art. 139.1 CE.

El Abogado del Estado termina sus alegaciones solicitando del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

10

Por providencia de 12 de diciembre de 2007 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

La [Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril \(RCL 2006, 756\)](#), de reforma de la [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio \(RCL 1982, 1821\)](#), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El recurso se plantea respecto del art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, pero exclusivamente en la nueva redacción que dicho precepto da al segundo inciso del primer párrafo del art. 17.1 de la indicada Ley Orgánica 5/1982.

El inciso estatutario impugnado establece:

«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».

Para el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el inciso recurrido infringe varios preceptos de la Constitución. Así, resultaría vulnerado el art. 149.1.22ª [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) , que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los recursos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias. También contradice el art. 147 CE, en cuanto que rebasa el contenido que éste establece para un Estatuto de Autonomía. Y en último término, resultarían infringidos los arts. 138.2 y 139.1 CE, toda vez que se reconocen derechos a los ciudadanos del territorio de la Comunidad Valenciana que suponen un privilegio y que conllevan cargas u obligaciones para los ciudadanos de los restantes territorios.

Tanto el Abogado del Estado como las representaciones procesales de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas se oponen a los planteamientos de la demanda en los términos expuestos en los antecedentes.

2

Sobre esta base, hemos de dejar constancia de la sustancial coincidencia existente entre este recurso de inconstitucionalidad, núm. 7289-2006, y el registrado con el núm. 7288-2006, promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el mismo artículo 20 de la [Ley Orgánica 1/2006 \( RCL 2006, 756\)](#) (que da nueva redacción al art. 17.1 de la [Ley Orgánica 5/1982 \[ RCL 1982, 1821\]](#) ). Y ya en este punto, importa señalar no sólo que aquél se formalizó con posterioridad a éste, sino también, y sobre todo, que presenta un objeto más limitado, pues se refiere, exclusivamente, al inciso reproducido del indicado art. 17.1 EAV, en tanto que el núm. 7288-2006 se planteó frente a dicho precepto en su totalidad.

Y es ya de indicar que este Tribunal ha examinado la muy razonada y precisa argumentación contenida en el recurso presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como los escritos de las restantes partes personadas en el proceso, apreciando la similitud de planteamientos entre ambos recursos en cuanto al objeto en que coinciden, esto es, en lo relativo al segundo inciso del primer párrafo del art. 17.1 EAV.

De aquí que, una vez que el recurso núm. 7288-2006 ha sido resuelto por la [247/2007, de 12 de diciembre \( RTC 2007, 247\)](#) , hemos de reiterar ahora nuestras consideraciones y pronunciamientos, extendiéndolos al presente proceso, en lo que, obvio es, se acomoda a su ámbito de controversia.

3

Con carácter previo al enjuiciamiento de las cuestiones de fondo suscitadas, hay que tener en cuenta que los Letrados de las Cortes Valencianas han aducido la falta de legitimación del Gobierno recurrente como consecuencia de que el precepto impugnado se refiere a los «sobrantes» de cuencas excedentarias, cuencas que no han sido precisadas en el recurso y que sólo pueden ser las de carácter intercomunitario, propias de la competencia estatal

ex art. 149.1.22ª [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) . Por tanto, según dicha representación procesal, al no resultar afectadas en sentido estricto las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, su Gobierno carece de legitimación para interponer este recurso.

Este óbice de procedibilidad debe ser rechazado de acuerdo con lo que hemos dejado expuesto en nuestra aludida [STC 247/2007 \( RTC 2007, 247\)](#) , F. 2:

«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 \( RCL 1979, 2383\)](#) 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 \( RTC 2004, 194\)](#) , F. 2 a)]».

4

Ya en este punto, para el enjuiciamiento del fondo del recurso, debemos dar por reproducida ahora la fundamentación completa de la citada Sentencia, recordando más concretamente el alcance que tiene el precepto estatutario aquí impugnado y que, según nuestra [STC 247/2007 \( RTC 2007, 247\)](#) , F. 22, es el siguiente:

«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... el precepto estatutario».

5

Y respecto de las concretas tachas de inconstitucionalidad que se han formulado, reiteraremos también la doctrina sentada en la [STC 247/2007 \( RTC 2007, 247\)](#) :

a) Hemos declarado que no hay infracción del art. 149.1.22ª [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) , que 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 «el precepto impugnado no supone... 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 \[ RTC 2004, 194\]](#) , FF. 7, 8 y 9)» (F. 22).

b) También señala la propia Sentencia que el precepto recurrido no vulnera el art. 147 CE, pues «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» (F. 19).

c) «En cuanto al art. 138.2, tampoco resulta infringido. Hay que considerar que del enunciado del art. 17.1 [EAV \( RCL 1982, 1821\)](#) 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» [F. 20 c)].

d) En último término, también concluye la tan citada Sentencia que no resulta vulnerado el art. 139.1 CE, ya que, aparte otras razones, «no puede dejar de tenerse en cuenta que el art. 17.1 EAV no establece ningún derecho subjetivo», dado que «constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos» [F. 20 a)].

Así pues, con remisión al contenido total de la Sentencia cuya doctrina se sigue, hemos llegado al siguiente

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. 7289-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el art. 20 de la [Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril \( RCL 2006, 756\)](#) , de reforma de la [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio \( RCL 1982, 1821\)](#) , de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción al art. 17.1, segundo inciso, de la indicada Ley Orgánica 5/1982.

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



Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil siete.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–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

que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas a la Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7289-2006

Con expresión de mi sincero respeto al parecer de los Magistrados que con su voto han constituido la mayoría sobre la que se basa la Sentencia, ejerciendo el derecho establecido en el art. 90.2 [LOTC \( RCL 1979, 2383\)](#) , reitero en este Voto mi discrepancia con su argumentación y fallo, por las mismas razones ya expresadas en mi Voto particular a la [Sentencia de 12 de diciembre de 2007 \( RTC 2007, 247\)](#) , recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, que a fin de evitar repeticiones innecesarias doy aquí por reproducido.

Madrid, a trece 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. 7289-2006

Siendo esta Sentencia resumen de la doctrina sentada en la [STC 247/2007, de 12 de diciembre \( RTC 2007, 247\)](#) , doy por reproducido el Voto Particular que hice para esta última.

En Madrid, a trece 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. 7289-2006

Siendo esta Sentencia resumen de la doctrina sentada en la [STC 247/2007, de 12 de diciembre \( RTC 2007, 247\)](#) , doy por reproducido el Voto particular que hice para esta última.

En Madrid, a trece 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, respecto a la Sentencia, de fecha 13 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7289/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 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 (RCL 1982, 1821)

He formulado el Voto particular a la Sentencia, dictada el 12 de diciembre de 2007 (RTC 2007, 247), en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el mismo art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de 1 de julio (RCL 2006, 756), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1 (RCL 1982, 1821), al que me remito.

En Madrid, a trece 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 13 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7289-2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (RCL 2006, 756), de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1 (RCL 1982, 1821)

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC (RCL 1979, 2383) y con el pleno respeto a la opinión de mis compañeros, expreso mi discrepancia con la Sentencia, que fundo en las siguientes consideraciones.

Me remito a las que he formulado en el Voto particular a la Sentencia, dictada en fecha [12 de diciembre \( RTC 2007, 247\)](#) , en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el mismo 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, si bien en el presente recurso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, no se impugna toda la norma, sino sólo la parte referida a la redistribución del agua sobrante de cuencas excedentarias.

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