

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En igual sentido, hemos dicho:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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