

El derecho al agua en el Nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

Germán Valencia Martín*

En el presente artículo el profesor español ofrece un interesante análisis del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en torno a la problemática del reconocimiento del derecho de agua; en el cual brinda un excelente estudio de la decisión del Tribunal Constitucional español, como las repercusiones a futuro de este tan discutido fallo.

INTRODUCCIÓN

Este pequeño trabajo tiene por objeto analizar una importante sentencia dictada por el Tribunal Constitucional español en el año 2007¹. Se trata de la Sentencia N° 247/2007, del 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón contra el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica N° 1/2006, del 10 de abril, en lo que se refiere al tratamiento del conflictivo (en España, en estos momentos) sobre el tema del agua. La problemática constitucional analizada por la sentencia desborda, como se verá, la materia ambiental, pero también incide de lleno en ella.

El asunto escogido para esta colaboración es específicamente español, pero espero que ello no disuada por completo de su lectura. Del caso en cuestión cabe extraer, a mi juicio, al menos dos lecciones que trascienden con mucho el ámbito puramente español. La primera es la constatación de que la disponibilidad de agua suficiente y de calidad constituye uno de los mayores problemas de nuestro tiempo y es, en consecuencia, fuente potencial de toda clase de conflictos. Y la segunda, la demostración de que también por doquier la articulación territorial de los viejos Estados nacionales resulta en la actualidad enormemente problemática, hasta el punto, quién sabe, de comprometer su propia subsistencia².

1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

Conviene empezar recordando el objeto y los motivos del recurso de inconstitucionalidad presentado

por el Gobierno de Aragón frente a la Ley Orgánica N° 1/2006, del 10 de abril, por la que se aprueba la Reforma de la Ley Orgánica N° 5/1982, del 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana³, en realidad, el nuevo Estatuto de Autonomía valenciano, como lo llamaremos en adelante, pues la reforma afecta del primero al último de sus artículos, y que ha dado origen a la STC N° 247/2007, del 12 de diciembre.

El único precepto recurrido fue el apartado 1 del artículo 17° del nuevo Estatuto, el cual, dentro del nuevo Título II («De los derechos de los valencianos y valencianas»), viene a reconocer un derecho al agua en los siguientes términos:

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

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

Teniendo en cuenta el trasfondo de este recurso, que no es otro que el polémico trasvase del Ebro⁴, es evidente que el inciso más problemático del precepto

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante (España).

1 Este trabajo es parte de otro más amplio titulado «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional», que será objeto de publicación en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), «Observatorio de políticas ambientales 2008», Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

2 Abreviaturas empleadas en el trabajo: Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), FJ (fundamento jurídico), Constitución Española (CE) y Boletín Oficial del Estado (BOE).

3 BOE N° 86, del 11 de abril de 2006.

4 La Ley del Plan Hidrológico Nacional (Ley N° 10/2001, de 5 de julio), aprobada durante el Gobierno del Partido Popular (PP), contemplaba la realización de un trasvase del río Ebro hacia las distintas cuencas hidrográficas del levante español, caracterizadas algunas de ellas (en especial, la del río Segura) por un déficit estructural de recursos hídricos, de un máximo de 1.050 Hm³

«No hay para la sentencia ningún inconveniente en que los Estatutos reconozcan derechos de los ciudadanos en el ámbito de competencias, «un modo indirecto» de imponer a los poderes públicos autonómicos criterios o directrices para el ejercicio de sus competencias»

impugnado es el que reconoce «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad», pese a haber sido suavizado a su paso por las Cortes Generales (frente a la propuesta remitida por las Cortes Valencianas, que terminaba así) con la adición de la frase «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». De hecho, el otro recurso de inconstitucionalidad frente al Estatuto valenciano, el presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que no fue acumulado al anterior (la acumulación se ha convertido, al parecer, en una técnica en desuso, incluso para el Tribunal Constitucional), y que dio lugar a la STC Nº 249/2007, de 13 de diciembre, prácticamente una sentencia de remisión, se limitaba exclusivamente a este inciso (el segundo del primer párrafo del artículo 17º.1), con el trasfondo esta vez, como también es sabido, del cuestionado trasvase Tajo-Segura.

Pero el recurso aragonés comprendía la entera formulación del derecho al agua en el nuevo Estatuto valenciano, y se basaba en los siguientes motivos. Con carácter principal, se alegaba la posible vulneración del contenido constitucionalmente previsto para los Estatutos de Autonomía (artículo 147º CE), que no incluiría la formulación de derechos de los ciudadanos; así como la vulneración de los principios constitucionales de unidad e igualdad de derechos de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículos 138º.2, 139º.1 y 149º.1.1 CE). Y, con carácter subsidiario, se aducían otra serie de posibles lesiones constitucionales, destacando entre ellas la de las competencias estatales en materia de

aguas (artículo 149º.1.22 CE) y la garantía institucional del dominio público hidráulico (artículo 132º CE), con quiebra de los principios de equilibrio territorial (arts. 131º.1 y 158º.1 CE) y solidaridad (artículo 138º.1 CE).

2. EL ESTATUTO CATALÁN COMO TRASFONDO

Tan graves temas constitucionales, pero en relación con un objeto tan relativamente pequeño, no hubieran provocado, sin duda, una sentencia de tanta enjundia como la que aquí comentamos de no estar detrás la resolución, todavía pendiente, de los recursos de inconstitucionalidad frente al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica Nº 6/2006, del 19 de julio⁵.

Para el conocedor de la práctica constitucional no se trata de algo inusual. Algo parecido sucedió en relación con el tema de la supletoriedad del Derecho estatal, resuelto en los términos que aun hoy constituyen jurisprudencia constitucional, por la STC Nº 118/1996, del 27 de junio, sobre la Ley Nº 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, pero con la vista puesta en los recursos, entonces pendientes, contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en los que también se planteaba aquella cuestión y con una trascendencia muy superior, convirtiéndose en este punto la extensa e importante STC Nº 61/1997, del 20 de marzo, en pura sentencia de remisión.

De la misma manera, en el presente caso, el horizonte del Estatuto catalán ha hecho que el Tribunal Constitucional establezca en la Sentencia Nº 247/2007, como antesala de la decisión del caso («con carácter previo al enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado») y a lo largo de los FFJJ 4 a 10, toda una doctrina general sobre el papel de los Estatutos de Autonomía dentro del sistema de fuentes derivado de la Constitución española y otra serie de cuestiones, cuya sola enumeración en el FJ 3 pone de relieve su importancia y trascendencia más allá del concreto caso enjuiciado: «a) Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado; b) La posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes; c) La delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas; d) El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía; y e) La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos».

En esta larga elaboración doctrinal la sentencia deja ya apuntada la respuesta a cuestiones que no eran

anuales. Al llegar al Gobierno el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tras las elecciones generales de 2004, una de sus primeras medidas fue la derogación de dicho trasvase (cuyas obras apenas habían hecho sino comenzar) y su sustitución por una política de desalación de agua marina para paliar el déficit hídrico de las referidas cuencas. Todo ello se articuló a través de una modificación parcial de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, por medio de la Ley Nº 11/2005, de 22 junio. Sin trasvase del Ebro y con unas desaladoras todavía en su mayor parte en construcción, el tema del agua continúa siendo en España el caballo de mil batallas políticas y de enfrentamientos regionales.

5 BOE Nº 172, de 20 de julio de 2006.

objeto del presente recurso, pero que se plantearán con toda crudeza cuando haya que dictar sentencia sobre el Estatuto catalán, como, por ejemplo, la relación entre los Estatutos de Autonomía y las demás leyes del Estado integrantes del llamado «bloque de constitucionalidad», como la Ley Orgánica del Poder Judicial o la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (FJ 6), o la «densidad normativa», es decir, la extensión y grado de detalle que pueden alcanzar los Estatutos de Autonomía en la regulación, por ejemplo, de las competencias atribuidas a las respectivas Comunidades Autónomas (también en el FJ 6).

Y no sólo apunta, sino que deja definitivamente resuelta la principal cuestión que planteaba el recurso frente al Estatuto valenciano, esto es, la de si los Estatutos de Autonomía pueden regular derechos de los ciudadanos, sólo que de nuevo con la vista puesta en el Estatuto catalán, que no se limita a establecer, como el nuevo Estatuto valenciano, una modesta tabla de «derechos de los valencianos y valencianas» (artículos 8º a 19º), entre ellos el controvertido derecho al agua, sino que, a imagen y semejanza de la Constitución, configura todo un sistema completo y diversificado de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y de principios rectores de las políticas públicas catalanas, acompañado de sus correspondientes garantías (Título I, «Derechos, deberes y principios rectores», artículos 15º a 54º), es decir, toda una «parte dogmática» en la expresión constitucional al uso. Ejemplo éste, el del Estatuto catalán, seguido luego por otros Estatutos, especialmente el andaluz (Ley Orgánica Nº 2/2007, de 19 de marzo⁶), pero por cierto, también, aunque en menor medida, por el de la Comunidad Autónoma aquí recurrente, con cuyo recurso pareciera estar queriendo impugnar también su propio Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica Nº 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón⁷).

3. LA REBAJA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS A LA CONDICIÓN DE PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA RESPECTIVA COMUNIDAD AUTÓNOMA

No habíamos anticipado todavía el sentido de la Sentencia Nº 247/2007 (y, por extensión, de la Sentencia Nº 249/2007), que es desestimatorio del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón y, por lo tanto, confirmatorio de la constitucionalidad del precepto impugnado del Estatuto valenciano; aunque, como no puede sorprender a la vista de todo lo dicho y de la verdadera trascendencia del caso, fruto de una votación ajustada, con cinco Magistrados discrepantes, cada uno de los cuales formula su propio voto particular.

Dada la naturaleza de esta crónica, no sería apropiado hacer un análisis extenso de toda la argumentación utilizada por la sentencia para la resolución del caso y por los Magistrados discrepantes para discutirla, pues, como venimos diciendo, la naturaleza de las cuestiones analizadas excede con mucho la materia ambiental. Bastará con hacer referencia a los extremos decisivos de dicha argumentación, aceptando el riesgo que conlleva toda simplificación.

Como ya avanzamos, la principal cuestión que planteaba el recurso contra el reconocimiento del derecho al agua en el Estatuto valenciano era la constitucionalidad o no de la regulación por los Estatutos de Autonomía de derechos de los ciudadanos en la respectiva Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, en primer lugar, que no es ésta una de las materias constitucionalmente previstas como contenido de los Estatutos de Autonomía (artículo 147º.2 CE) y, en segundo lugar, la especial posición de los Estatutos dentro de nuestro sistema de fuentes, pues, sobre la «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (artículo 147º.1 CE), los Estatutos, que no en balde aprueban las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, forman parte también del ordenamiento jurídico estatal (como termina diciendo el artículo 147º.1 CE: «y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico»), razón por la cual, si se admite dicha hipótesis y se tiene en cuenta que las regulaciones estatutarias de derechos pueden diferir lógicamente entre sí, el resultado podría suponer una vulneración del principio constitucional relativo a la organización territorial del Estado que garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles «en cualquier parte del territorio del Estado» (artículo 139º.1 CE).

Las objeciones a la regulación estatutaria de derechos de los ciudadanos (no expresamente contemplados en la Constitución, como ocurre con el derecho al agua del Estatuto valenciano) son serias, pero la STC Nº 247/2007 las desactiva mediante una compleja argumentación que, en definitiva, consiste en quitar hierro al asunto, rebajando estos derechos, cualquiera que sea la formulación que empleen los Estatutos de Autonomía y la naturaleza que les atribuyan, a la categoría de simples *principios rectores de la política social y económica*, por lo tanto no directamente exigibles, sino necesitados de ulterior desarrollo legislativo para su posible alegación ante los tribunales (artículo 53º.3 CE), y *de estricta vinculación para los poderes públicos de la respectiva Comunidad Autónoma (no para el Estado)*, que habrán de desarrollarlos en el marco de sus competencias, con pleno respeto de las que Constitución reserva al Estado [FJ 15, letra c), *in fine*].

6 BOE Nº 68, de 20 de marzo de 2007.

7 BOE Nº 97, de 23 de abril de 2007.

Para llegar a esta conclusión, la sentencia desbroza el camino a través, como decíamos, de una extensa y compleja argumentación, cuyos extremos principales son, a mi juicio, los siguientes:

- a) En primer lugar, la sentencia, apelando fundamentalmente al principio dispositivo que preside nuestro sistema autonómico, rechaza que el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía se limite al recogido en el artículos 147°.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, aunque tampoco puede ser entendido «de manera difusa», en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que los caracteriza (FFJJ 11 y 12). En este sentido, distingue entre un contenido mínimo o necesario (el previsto en el artículo 147°.2 CE: denominación de la Comunidad Autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de sus instituciones propias y competencias asumidas dentro del marco de la Constitución), otro adicional, (el resultante de las remisiones expresas a los Estatutos de Autonomía contenidas en distintos preceptos constitucionales: artículos 3°.2, 4°.2, 69°.5, 145°.2, 152°.1 y 3, 156°.2, entre otros) y, finalmente, un tercer contenido que sería aquel que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, resulte ser «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales» (FJ 12 *in fine*).
- b) En segundo lugar, la sentencia recuerda algo que constituye jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, a saber, que la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139°.1 CE) no equivale a una absoluta uniformidad de derechos, al menos en el plano de la legislación ordinaria, pues de lo contrario el ejercicio de la autonomía resultaría inviable (FFJJ 13 y 14). No obstante, la sentencia trae a colación, a este respecto, la distinción entre los «derechos constitucionales propiamente dichos» o «derechos fundamentales», esto es, los recogidos en el capítulo II del Título I CE, que se caracterizan por su aplicabilidad y justiciabilidad inmediata, y los «principios rectores de la política social y económica» del capítulo III, que carecen de ellas, aparentemente sólo para subrayar que, incluso en relación con los primeros, el artículo 139°.1 CE no exige una uniformidad absoluta, sino simplemente una «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» [FJ 13 a)], en cuanto que la garantía de dicha igualdad es la que resulta, aparte de su reconocimiento constitucional, de las reservas de competencias legislativas a favor del Estado que, con diferente alcance, efectúa la Constitución en el artículo 81°.1 CE, por un lado, y en el artículo 149°.1.1 y de-

más apartados del artículo 149°.1 CE, por otro; pero, en realidad, con una intención más profunda, puesto que dicha distinción constituye uno de los quicios, como inmediatamente veremos, de su argumentación ulterior.

- c) Sentadas estas dos premisas, la sentencia afronta la cuestión crucial, que es la de saber si esa potencial y relativa diversidad de derechos de los ciudadanos en las distintas Comunidades Autónomas, ínsita en la propia estructura autonómica del Estado, puede tener cabida en los propios Estatutos de Autonomía, habida cuenta de su singular posición dentro del sistema de fuentes, por formar parte también del ordenamiento jurídico estatal y por su especial rigidez, consecuencia, a su vez, de su carácter «paccionado». O, dicho de otra forma, si el reconocimiento de derechos de los ciudadanos constituye o no un «complemento adecuado» de los contenidos constitucionalmente previstos para los Estatutos, fundamentalmente, en el artículo 147°.2 CE (FJ 15).

Y es aquí donde la sentencia traza la distinción crucial que conduce a la conclusión que ya conocemos, y que consiste en diferenciar los dos contenidos fundamentalmente asignados a los Estatutos por la Constitución: el *institucional* y el *competencial* [artículo 147°.2 c) y d)]. Así, para la sentencia, los Estatutos de Autonomía pueden crear por sí mismos derechos de los ciudadanos («derechos subjetivos en sentido estricto»), además de cuando así lo demande la propia remisión constitucional, como ocurre en el caso de la co-oficialidad lingüística (artículo 3°.2 CE), en el ámbito de su contenido *institucional* [artículo 147°.2 c)], como complemento en este caso «adecuado» de la configuración de sus instituciones, como ocurre, por ejemplo, con los derechos de sufragio activo y pasivo y los de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos (sobre lo cual ya había precedentes jurisprudenciales).

Sin embargo, en relación con su contenido *competencial* [artículo 147°.2 d)], tal posibilidad no cabe realmente («los Estatutos no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto») o, mejor dicho, sólo cabe bajo una doble condición o limitación. En primer lugar, tales derechos habrán de guardar relación, obviamente, con materias de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. Y, en segundo lugar, tales derechos sólo podrán ser entendidos, «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen los Estatutos», como directrices, objetivos o mandatos dirigidos al legislador y los restantes poderes públicos autonómicos, es decir, como principios rectores (carentes de justiciabilidad directa), porque en este punto la Constitución simplemente habilita a los Estatutos para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, a través de cuyo ejercicio es como pueden crearse verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos y porque sólo entonces «pueden integrarse por dicho legislador las prescrip-

ciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (artículos 81°.1 y 149°.1 CE) [FJ 15 c)]. Bajo este entendimiento, no hay para la sentencia ningún inconveniente en que los Estatutos reconozcan derechos de los ciudadanos en el ámbito de competencias, porque no es, en definitiva, sino «un modo indirecto» de imponer a los poderes públicos autonómicos criterios o directrices para el ejercicio de sus competencias:

«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 las competencias que el Estatuto atribuya» [FJ 15, letra c), *in fine*].

Naturalmente, a partir de esta argumentación, la sentencia rechaza la inconstitucionalidad del «derecho al agua» recogido en el artículo 17°.1 del Estatuto valenciano (FFJJ 18 a 23) desde la perspectiva de los artículos 147°.2 y 139°.1 CE. Porque es claro, en primer lugar, que este derecho conecta con una materia (aguas) sobre la cual la Comunidad Valenciana dispone de competencias, cualesquiera que éstas sean (fundamentalmente, artículo 49°.1.16 del nuevo Estatuto). Y, en segundo lugar, porque «cualquiera que sea la literalidad de su formulación», el mencionado precepto no crea un verdadero derecho subjetivo de los valencianos y valencianas que vincule a todos los poderes públicos, incluido el propio Estado, sino pura y simplemente un mandato dirigido a los poderes públicos valencianos, que éstos han de garantizar en el estricto marco de sus competencias, es decir, «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», como por lo demás, reza el propio precepto tras su paso por las Cortes Generales.

Resuelta de este modo la cuestión principal, es decir, devaluados de esta manera los derechos estatutarios y, entre ellos, el derecho al agua, es clara la suerte también desestimatoria que habían de correr los restantes motivos de inconstitucionalidad, en particular, los de tipo competencial (artículo 149°.1.22 CE). El derecho de los valencianos y valencianas a la «redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», cualquiera que sea su interpretación (aunque se entienda referido, como parece lógico, a los sobrantes de cuencas intercomunitarias), no puede vulnerar las competencias estatales en la materia, porque no vincula al Estado, como por lo demás se cuida el propio precepto de señalar («de acuerdo con la legislación estatal»). A estas alturas, la sentencia se recrea ya en lo evidente (FJ 22 *in fine*):

«El precepto impugnado no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta ni, obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional».

Los Magistrados discrepantes comparten todos la idea de que los Estatutos de Autonomía no constituyen un instrumento válido para establecer tablas de derechos de los ciudadanos en conexión con las respectivas competencias, porque siendo como son, parte del ordenamiento jurídico estatal y contando, como cuentan, con una especial rigidez, conduce inevitablemente a una desigualdad de derechos dentro del propio ordenamiento estatal, contraria al principio enunciado en el artículo 139°.1 CE, aparte de producir otros efectos indeseables (antinomias de difícil resolución, petrificación de los ordenamientos autonómicos, etc.). Tampoco aplauden el expediente dialéctico utilizado por la sentencia para evitar estos efectos, consistente en degradar *apriorísticamente* los derechos estatutarios a la condición de simples principios rectores o mandatos dirigidos única y exclusivamente a los poderes públicos autonómicos, porque ello supone llevar el principio de conservación de la norma impugnada más allá de lo razonable, «haciendo decir a los Estatutos lo que éstos no dicen» (Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS) o convertir la técnica de la interpretación conforme en una «interpretación *contra legem*» (Roberto GARCÍA-CALVO Y MONTIEL); y porque ello supone un flaco favor a los destinatarios de tales pretendidos derechos (Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ) y no deja en muy buen lugar al legislador estatutario (Ramón RODRÍGUEZ ARRIBAS). Por ello, hubieran preferido todos, siempre con el Estatuto catalán como trasfondo, un fallo estimatorio que declarara la inconstitucionalidad del precepto impugnado del Estatuto valenciano, salvo el Magistrado Javier DELGADO BARRIO, quien más escéptico, se hubiera contentado con un fallo interpretativo expreso (no una simple desestimación, como contiene la sentencia), por cuanto la «carencia de virtualidad jurídica» de dicho precepto excluiría su inconstitucionalidad. Esta es, por supuesto, una síntesis muy apretada de los ricos votos particulares de estos Magistrados, que al igual que la sentencia de la mayoría se extienden en otros muchos e importantes pormenores.

4. LA CONFIRMACIÓN DE QUE EL MEDIO AMBIENTE ES «SOLO» UN PRINCIPIO RECTOR

Pese a la existencia de opiniones doctrinales diversas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siempre se ha resistido a atribuir al «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (artículo 45°.1 CE), un papel que vaya más allá del que le corresponde por su

ubicación sistemática dentro del capítulo III del Título I CE, es decir, como principio rector de la política social y económica, con el régimen de garantías previsto en el artículo 53^o.3 CE; con excepción del caso, deudor de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto López Ostra), pero de alcance limitado, de la interpretación evolutiva en clave ambiental de ciertos derechos fundamentales clásicos, como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (STC N^o 119/2001, de 29 de mayo).

Pues bien, curiosamente, un efecto colateral de la sentencia que aquí comentamos es que viene a reafirmar de manera inequívoca esa postura conservadora de la jurisprudencia constitucional en relación con el *status* del derecho al medio ambiente. Y ello es así porque es, precisamente, entre otros, el artículo 45^o CE, derecho en su formulación, pero en realidad principio rector, el modelo del que se sirve la sentencia para su construcción de los derechos estatutarios como simples principios rectores, aunque aparezcan enunciados como derechos.

No se trata sólo de que la sentencia advierta, como no podía ser de otra forma, una cierta analogía entre el «derecho al agua» del Estatuto valenciano y el derecho más amplio reconocido en el artículo 45^o CE [FJ 20 c)], sino que es, precisamente, la paradoja de ciertos derechos constitucionales formulados en apariencia como derechos fundamentales, pero en realidad simples principios rectores, la justificación que utiliza la sentencia para aplicar sin mala conciencia un régimen similar, con carácter general, a las tablas de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía, no sólo por supuesto al derecho al agua de los valencianos y valencianas; y ello a pesar de que, como agudamente se advierte en uno de los votos particulares (Vicente CONDE), los Estatutos no contengan un precepto como el artículo 53^o.3 CE que «degrade» expresamente el alcance de dichas declaraciones.

Razones utilitarias han llevado a que la sentencia que aquí comentamos enfatice las desventajas de la inclusión del derecho al medio ambiente dentro del capítulo de los principios rectores: no es un derecho, aunque formalmente se enuncie como tal [FJ 20 a)], carece de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas [FJ 13 b)], etc.

En fin, se puede decir que las esperanzas que algunos pudieran albergar de una evolución «progresista» de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al medio ambiente, en el sentido de aproximarlos a la naturaleza de los derechos fundamentales, han quedado definitivamente sacrificadas en el altar de los excesos de la nueva ola de Estatutos de Autonomía.

Al menos, a este respecto, la sentencia permite resolver la esquizofrenia del Estatuto catalán, que sitúa al medio ambiente, sin empacho alguno, en la doble

«La sentencia permite resolver la esquizofrenia del Estatuto catalán, que sitúa al medio ambiente en la doble órbita de los derechos y los principios rectores»

órbita de los derechos (artículo 27^o) y los principios rectores (artículo 46^o).

5. NOSTALGIA POR LOS VIEJOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Mi opinión de la STC N^o 247/2007, del 12 de diciembre, no es necesariamente negativa. En realidad, la sentencia desactiva por completo de una manera inteligente, el potencial conflictivo de los nuevos Estatutos de Autonomía en el extremo discutido a raíz del Estatuto valenciano, es decir, el relativo a las tablas de derechos.

Es verdad que la construcción en la que se apoya puede no resultar enteramente satisfactoria desde el punto de vista de la ortodoxia constitucional, pero las cosas no son siempre como nos gustaría que fuesen. La evitación de los problemas que podría crear la declaración de inconstitucionalidad de partes completas de los nuevos Estatutos constituye, a mi juicio, un valor nada desdeñable en una situación tan compleja como la presente, y cuya atención por la justicia constitucional no me parece, en todo caso, reprochable.

Por lo demás, la sentencia en su resultado viene a confirmar la impresión que daban esas tablas de derechos y, más en particular, el derecho al agua del Estatuto valenciano: que no pasa de ser pura retórica. ¿Qué seriedad se puede atribuir a un sistema que, en relación con el conflictivo tema del trasvase del Ebro, simultáneamente afirma que los valencianos tienen derecho a la «redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» (artículo 17^o.1 del Estatuto valenciano) y que «corresponde a los poderes públicos aragoneses (...) velar especialmente para *evitar* transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma (...) atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras» (artículo 19^o.3 del Estatuto aragonés)? Pues, obviamente, no mucha. Es decir, que digan lo que digan los Estatutos las cosas siguen como estaban, en manos de la instancia competente, del Gobierno de la Nación.

De ahí la añoranza por los viejos Estatutos, cuyas proposiciones se podían tomar jurídicamente más en serio, a lo cual había dedicado hasta ahora mucho tiempo y esfuerzo, destacadamente, el propio Tribu-

nal Constitucional. Comprendo muy bien, por ello, y comparto la nostalgia o, tal vez, el escepticismo que rezuma el voto particular del Magistrado Javier DELGADO BARRIO, cuando concluye diciendo que: «con el artículo 17º.1 EAV y sin él, el sentido del ordenamiento jurídico sigue siendo el mismo», y que una proposición «carente de virtualidad jurídica» ni siquiera merece una declaración de inconstitucionalidad, bastando «un fallo interpretativo para hacer ostensible la conclusión señalada».

Esta añoranza de los viejos Estatutos no significa, obviamente, que no puedan ser objeto de reforma. Es,

simplemente, expresión de la apatía intelectual que producen unas reformas que, sin previa alteración del marco constitucional, lo desbordan o, al menos, aspiran a hacerlo porque si alguna idea tiene arraigada un jurista es la primacía que merece siempre la Constitución, lo que en el mejor de los casos nos lleva a contemplar con escaso entusiasmo tales reformas. Sólo quiero añadir, a este respecto, que salvando algún pequeño exceso como el relativo al agua, el nuevo Estatuto valenciano se mantiene en la tradición de los viejos Estatutos, lo que por desgracia, no puede decirse no sólo del catalán sino tampoco de algunos otros que han pretendido imitarlo. CA