

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**347** *Pleno. Sentencia 237/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 4786-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Límites a los decretos leyes; planificación económica y principios de interdicción de la arbitrariedad y de utilización racional de los recursos naturales: constitucionalidad del decreto ley que deroga las previsiones de la Ley del plan hidrológico nacional relativas al trasvase de aguas del Ebro.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana, representado por el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 21 de julio de 2004 el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat Valenciana, actuando en nombre y representación de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

El presente recurso de inconstitucionalidad se sustenta en los argumentos que seguidamente se sintetizan.

a) Tras dar cuenta del cumplimiento de los requisitos procesales, el Letrado de la Generalitat Valenciana expone las que denomina «consideraciones previas», atinentes al marco normativo y procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional y el contenido del decreto-ley impugnado.

Resalta el representante procesal de la Generalitat Valenciana que la gran novedad de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, consistió en la introducción de la planificación de los recursos hídricos como «forma más eficaz de intervención pública en la gestión del agua». Esta planificación se concreta, en lo que ahora interesa, en dos instrumentos: el plan hidrológico nacional, aprobado por ley, y los planes hidrológicos de cuenca, que se aprueban por real decreto. De este modo, la Ley de aguas situó la planificación hidrológica en el centro de las funciones estatales en relación con el dominio público hidráulico, supeditando a sus determinaciones todas las actuaciones sobre el recurso.

El proceso planificador se concretó, en un primer momento, en la aprobación de todos los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios y del plan de las cuencas intracomunitarias de Cataluña por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. Tres años después se aprobó el plan hidrológico nacional mediante la Ley 10/2001, de 5 de julio, cuyo punto central lo constituye la regulación de las transferencias de recursos entre los ámbitos territoriales comprendidos en los diferentes planes hidrológicos de cuenca a fin de procurar una satisfacción racional de las demandas del recurso en todo el territorio nacional. El plan limita las transferencias a los supuestos justificados por poderosos motivos de interés nacional que se correspondan con carencias estructurales acreditadas a lo largo del tiempo.

En cuanto al procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional, pone el acento el Letrado de la Generalitat Valenciana en la tramitación prelegislativa, destacando la intervención del Consejo Nacional del Agua. Igualmente, recuerda que con posterioridad a la aprobación del plan por la Ley 10/2001 se llevaron a cabo diversas actuaciones conducentes a la realización de transferencias desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur. Sin embargo, el decreto-ley ahora controvertido sustituye la transferencia de caudales por el sistema de desaladoras.

El Real Decreto-ley 2/2004 tiene un doble alcance: por un lado modifica la Ley del plan hidrológico nacional para declarar de interés general todas las obras incluidas en sus anexos II y III y disponer la realización prioritaria y urgente de las actuaciones relacionadas en el anexo IV; por otro, se derogan los preceptos de la Ley relativos a las transferencias desde la cuenca del Ebro a otras deficitarias. Refiriéndose específicamente a las actuaciones previstas en los anexos, sostiene el Letrado de la Generalitat Valenciana que con ellas «se crea una apariencia de nuevos proyectos, que deviene totalmente falsa, y con ello se evidencia que estas actuaciones no justifican el decreto-ley; obviamente tampoco las plantas desalinizadoras cuya previsión no exigía una norma tan excepcional», afirmación que respalda con un informe de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana que adjunta.

b) El primero de los motivos de inconstitucionalidad consiste en la ausencia del presupuesto habilitante para la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004 al no existir extraordinaria y urgente necesidad. A este respecto se recuerda que la doctrina sentada en las SSTC 111/1983, 29/1986 y 60/1986 acota la utilización del decreto-ley a los casos en los que se pretenda atender a situaciones que reclamen una acción legislativa inmediata. Dicho lo cual, y después de transcribir parcialmente el fundamento jurídico 3 de la STC 182/1997, asevera el Letrado de la Generalitat Valenciana que «no existen circunstancias que hayan requerido esta acción normativa, ni tampoco una coyuntura económica que haya requerido la adopción del decreto-ley, ni han surgido necesidades que hayan requerido una acción legislativa inmediata, en los términos que recoge la doctrina asentada por este Alto Tribunal». De suerte que el recurso al decreto-ley representa un uso abusivo de esta figura legislativa.

Para el Letrado autonómico, nada habría impedido al Gobierno de la Nación limitarse a suspender las actuaciones emprendidas en desarrollo de la Ley del plan hidrológico nacional, sin afectar a la confianza legítima de las Comunidades Autónomas y demás agentes sociales y económicos beneficiarios del trasvase de aguas del Ebro. La anulación de las previsiones legislativas no sólo no se justifica por la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sino que únicamente representa un nuevo retraso en la reparación del problema estructural del déficit de aguas que padecen los territorios que iban a recibir aguas del río Ebro. Lejos de existir extraordinaria y urgente necesidad para derogar los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional que autorizan las transferencias de recursos hídricos provenientes de la cuenca del Ebro lo que existe es una necesidad real de agua en las cuencas mediterráneas, como, por lo demás, se viene a reconocer en el propio Real Decreto-ley 2/2004. Sostiene, además, que tampoco existía urgencia porque el resultado pretendido se podía haber obtenido mediante la tramitación ordinaria de un proyecto de ley, lo que hubiera propiciado un debate sereno acerca de las bondades técnicas, económicas y ambientales de las desalinizadoras, en lugar de echar por tierra el trabajo previo a la aprobación de la Ley del plan hidrológico nacional.

Denuncia el Letrado autonómico que el decreto-ley impugnado «no aporta una justificación real ni creíble» de la concurrencia del presupuesto habilitante. Para él, «la argumentación de la exposición de motivos es incluso pueril, a poco que se profundice: se da una apariencia, y se reviste la norma de una teórica justificación basada en datos totalmente inciertos» e insiste en que el Gobierno pretende obviar el largo proceso de elaboración del plan hidrológico nacional, los informes que en el curso del mismo se emitieron y la participación de los interesados, sustituyendo todo ello por su propio y exclusivo criterio discrepante, siendo así que esta discrepancia no representa una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Entra seguidamente a rebatir los argumentos esgrimidos en el decreto-ley. Así, responde pormenorizadamente a las críticas que en el Real Decreto-ley 2/2004 se vierten a la ausencia de adecuada valoración de las repercusiones ambientales, aspectos técnicos y dimensión económica del trasvase por la Ley del plan hidrológico nacional. Tras lo cual sostiene que el debate de convalidación en el Pleno del Congreso no aporta nada, al insistir el Gobierno «en argumentar falsas razones», como igualmente sostiene que no existen informes en los que se haya podido apoyar el Gobierno para aprobar la norma que aquí se impugna.

Avanzando un paso más, defiende el Letrado autonómico que falta la necesaria conexión de sentido, o relación de adecuación entre la situación definida como presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 2/2004 y las medidas adoptadas tanto por el hecho de que existen otras soluciones alternativas cuanto porque el decreto-ley, que no es una norma de directa aplicación, no establece medidas inmediatas sino que las difiere a un momento posterior. Si lo que se pretendía era, como se afirma en la norma provisional, no seguir invirtiendo en las obras necesarias para el trasvase, lo coherente era paralizar dichas obras, pero no derogar los preceptos legales que autorizaban –sin imponerlas– transferencias hídricas entre cuencas.

La exposición de este motivo del recurso se cierra con una alusión al tiempo transcurrido desde que el Gobierno anunciase su voluntad de proceder a la derogación del plan hidrológico nacional hasta que dictó el Decreto-ley. Durante ese tiempo perfectamente podría haberse presentado ante las Cortes Generales un proyecto para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

c) El Letrado autonómico reprocha al Real Decreto-ley 2/2004 «vulneración del art. 86 de la Constitución Española al afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado». En su opinión, «la regulación del equilibrio territorial hidráulico, plasmado en el PHN, no puede efectuarse mediante un decreto-ley ya que su objeto es garantizar la solidaridad interterritorial», del mismo modo que el Fondo de Compensación Interterritorial sirve a la solidaridad interterritorial.

Asimismo, la regulación por decreto-ley de una materia que afecta a varias Comunidades Autónomas coarta la participación del Senado, en tanto que Cámara de representación territorial, lo que supone una afeción a una institución constitucional básica. Defiende que «el Senado, como Cámara de representación territorial, debe intervenir en las grandes cuestiones de vertebración territorial», lo que aquí no ha sucedido, por lo que el daño ocasionado al mismo «resulta manifiesto». Se han alterado los equilibrios territoriales básicos sin oír a la Cámara de representación territorial e ignorando su participación en los asuntos de vertebración nacional.

d) Denuncia el Letrado autonómico que el decreto-ley controvertido vulnera el art. 86 CE, en relación con los arts. 31.1 y 2 CE al afectar al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y al principio de eficiencia en el gasto público. Asienta como premisa de su razonamiento la Directiva 2000/60/CE, donde se proclama el principio de repercusión de los costes a los usuarios, un principio que la Ley del plan hidrológico natural tradujo en la creación de una tasa: el canon de trasvase por metro cúbico de agua trasvasada utilizada (art. 22). Pues bien, la derogación de este precepto legal desvirtúa el principio e imposibilita la repercusión a los usuarios en los términos previstos por la Directiva, con vulneración de la doctrina recogida en las SSTC 182/1997 y 137/2003. Este Tribunal Constitucional ha declarado «inconstitucional la utilización de la

figura del Real Decreto-ley que modifique un elemento esencial del tributo ¡cuánto más si lo que hace es, directamente, suprimirlo!». Sostiene, asimismo, que la observancia del principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) exige que se lleve a efecto la asignación del gasto público contenida en la Ley del plan hidrológico nacional.

e) Se alega, como cuarto motivo del recurso, la vulneración del art. 131 CE por inviabilidad del decreto-ley para alterar un instrumento de planificación que afecta a la actividad económica general. El plan hidrológico nacional se aprobó en ejercicio de la competencia sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» reservada al Estado por el art. 149.1.13 CE, materia vedada al decreto-ley, y representó un ejemplo de planificación general según lo previsto por el art. 131 CE.

La STC 76/1983, de 5 de agosto, configuró los planes previstos en el art. 131 CE como un auténtico «sistema vertebral de cualquier tipo de planificación sectorial» y señaló que este precepto constitucional no sólo se refiere a la planificación global sino que permite que el legislador proceda a una planificación sectorial. Sin perjuicio de lo cual, apunta el Letrado autonómico que el plan hidrológico nacional «constituye planificación económica general» porque determina «de manera absoluta, no sólo la propia subsistencia de las personas, sino el desarrollo dentro de todos los ámbitos económicos»; afecta a todas las finalidades contempladas en el art. 131 CE; así lo habría venido a entender el propio legislador estatal, según se infiere de la exposición de motivos de la Ley 10/2001 y, finalmente, porque para la aprobación de la ley se invocan los títulos contenidos en el art. 149.1.13 y 22 CE. Por otro lado, denuncia que no se ha respetado lo dispuesto en el art. 131.2 CE, que contempla la intervención autonómica en la elaboración de los planes. Una intervención que aquí se canaliza a través del Consejo Nacional del Agua creado por la Ley de aguas. Al haberse prescindido de la participación de este órgano, se habría incurrido en infracción del Derecho europeo, más concretamente del art. 14 de la Directiva marco del agua, relativo a la información y consultas públicas.

f) Como quinto motivo se reprocha al Real Decreto-ley 2/2004 hallarse incurrido en un vicio de arbitrariedad (art. 9.3 CE) por «incoherencia e inexistencia de una mínima motivación racional».

Este Tribunal Constitucional, amén de calificar como arbitrarias las decisiones de los poderes públicos carentes de toda justificación (STC 108/1986), ha equiparado la arbitrariedad con el «capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes» (SSTC 99/1987 y 239/1992); la ausencia de toda explicación racional (SSTC 65/1990, 239/1992 y 79/2000), la «flagrante contradicción entre alguno de los mandatos de la ley y el sistema que ésta diseña» (STC 49/1988) y la «ausencia de justificación o finalidad razonable» (SSTC 49/1988 y 104/2000). Para el Letrado autonómico, «todos y cada uno de los anteriores elementos se dan el decreto-ley cuya declaración de inconstitucionalidad solicitamos» y tras ponderar la coherencia y motivación racional de la Ley del plan hidrológico nacional, denuncia la «incoherencia y falta de una mínima motivación racional del decreto-ley», aprobado sin informes y sin diálogo con las instituciones y los agentes sociales que participaron en la elaboración del anteproyecto de ley del plan hidrológico nacional. De modo que la derogación parcial de esta ley es fruto del capricho, la inconsecuencia y la incoherencia pues rompe el equilibrio interno del plan, que trataba, justamente, de dar solución a los desequilibrios hídricos desde una perspectiva global. Por ello, «no es posible derogar una parte del mismo sin que pierda sentido el resto de su contenido».

g) Como sexto motivo del recurso se aduce contradicción constitutiva de arbitrariedad y vulneración del principio de lealtad institucional por negarse a la Comunidad Autónoma el derecho de participación (art. 9.3 CE en relación con el art. 20 del texto refundido de la Ley de aguas).

Reitera el Letrado autonómico que se ha incurrido en arbitrariedad porque se ha prescindido del informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 49/1988, la existencia de una flagrante contradicción entre alguno de los mandatos de la ley y el sistema que ésta diseña o la simple falta de

justificación del mandato representan un vicio de arbitrariedad. Pues bien, en la regulación que del planeamiento hidrológico se hace en la Ley de aguas presenta especial relevancia el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua. La intervención de este órgano no se agota en la elaboración del plan hidrológico nacional sino que alcanza también a la tramitación de proyectos de disposiciones de carácter general, término que habría de incluir, según el Letrado, las disposiciones de carácter general que modifiquen el plan hidrológico nacional. Pese a ello, en la elaboración por el Gobierno de una norma que tanto afecta al plan se ha prescindido de este informe preceptivo.

En opinión del Letrado autonómico, de los principios de lealtad y buena fe se deriva el deber de que en el proceso de toma de decisiones por un poder público se facilite la intervención de aquellos otros que puedan verse afectados. En materia de aguas hacen referencia a este supuesto la Directiva marco del agua y, con mención específica a la coordinación interadministrativa, diferentes preceptos del texto refundido de la Ley de aguas. Invoca en defensa de sus tesis las SSTC 227/1998, 45/1991, 102/1995 y 166/2000 y tras enumerar las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Valenciana que se ven afectadas por la aprobación del real decreto-ley que nos ocupa, concluye que la omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, por medio del cual se articula representación de la Comunidad Autónoma, afecta directamente al derecho de ésta a participar en las decisiones que inciden sobre su ámbito competencial.

El plan es un instrumento imprescindible para hacer efectivos los principios de coordinación y participación en el que la intervención autonómica se lleva a efecto exclusivamente a través del Consejo Nacional del Agua. Toda vez que este Tribunal Constitucional ha venido afirmando que el principio de coordinación debe inspirar la actuación de los poderes públicos, su vulneración es signo de la arbitrariedad del Real Decreto-ley 2/2004, que se ha dictado haciendo caso omiso al procedimiento legalmente establecido para la aprobación, modificación y revisión del plan hidrológico nacional y alterando el régimen de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Para el Letrado autonómico, «resulta evidente la necesidad inexcusable de la participación de la Comunidad Valenciana, tanto en el proceso de elaboración del Plan Hidrológico Nacional, como en su modificación o revisión, especialmente en supuestos tan importantes como la derogación de las transferencias de caudales interterritoriales», participación que se materializa en el Consejo Nacional del Agua, de cuyo informe se ha prescindido. Invoca en defensa de su pretensión anulatoria la doctrina contenida en las SSTC 35/1984 y 137/2003.

h) Se denuncia igualmente arbitrariedad por vulneración de los principios consagrados en la Directiva marco del agua y, a su través, del art. 9.3 CE. Concretamente, se achaca al decreto-ley impugnado haber desconocido los principios de precaución, acción preventiva, de cautela y de reparación de los daños ambientales, preferentemente en la fuente misma, y del principio «quien contamina paga».

La Directiva marco del agua se ha incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, cuyo art. 129 modifica el texto refundido de la Ley de aguas. Pese a que este precepto se centra en los planes hidrológicos de cuenca, defiende el Letrado autonómico que los principios antes reseñados deben informar el plan hidrológico nacional en atención, especialmente, a la posición central que ocupa en el esquema de planificación hidrológica y porque regula materias objeto de la propia Directiva marco del agua.

El Real Decreto-ley 2/2004, al derogar el plan hidrológico nacional, deja sin efecto la regulación citada sin seguir las condiciones de información y participación pública que establece al efecto la Directiva europea. El art 14 de ésta, rubricado «información y consultas públicas», cuyo contenido se transcribe en el escrito rector de este proceso, fue objeto de especial atención en el procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional, en particular en el proceso participativo de elaboración del anteproyecto, al contrario de lo que ha sucedido con la elaboración del decreto-ley controvertido.

Desde el punto de vista sustantivo el Real Decreto-ley 2/2004, al derogar el plan hidrológico nacional, estaría dejando sin efecto de manera arbitraria los objetivos establecidos por la Directiva marco del agua, destacadamente la garantía del suministro suficiente de agua y la preservación del buen estado ecológico de los ríos. Además en la aprobación de este decreto-ley se ha prescindido de la evaluación ambiental estratégica, instrumento capital para la integración de las consideraciones ambientales en las primeras fases del procedimiento de adopción de decisiones públicas y que el Letrado autonómico cree «imprescindible en un caso como el que nos ocupa».

i) Como octavo motivo se alega la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de confianza legítima pues la derogación del plan hidrológico nacional era imprevisible, lo que ha afectado a las legítimas expectativas de los poderes públicos y los ciudadanos.

De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 173/1996, la imprevisibilidad y la prohibición de arbitrariedad se encuentran íntimamente entrelazadas, «de manera que cambios normativos imprevisibles, que alteren de forma sorpresiva la conducta a la que el ciudadano se había ajustado de acuerdo con la normativa vigente, pueden considerarse como contrarios al principio de seguridad jurídica». La derogación del plan hidrológico nacional después de un proceso de elaboración lento y complejo, y cuando el mismo se hallaba en trámites de ejecución, no resultaba previsible.

El plan hidrológico nacional es el instrumento que cierra el sistema de planificación hidrológica establecido por la Ley de aguas y sobre él descansan las legítimas expectativas de muchos ciudadanos en su condición de consumidores y usuarios del recurso. En el caso de la Comunidad Valenciana, la defraudación de esas expectativas se habría concretado incluso en la promoción de una iniciativa legislativa popular contra el Real Decreto-ley 2/2004. Esta iniciativa legislativa popular pone de manifiesto la frustración generada por la paralización de un plan que descansaba sobre la transferencia de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales con los que poner fin a la incertidumbre del suministro de agua que venían padeciendo muchos lugares de la cuenca del Mediterráneo. Tras evaluar las distintas alternativas y analizar las variables ambientales, socioeconómicas y técnicas, el plan hidrológico nacional se decantó por las transferencias entre cuencas hidrográficas como solución más eficiente a los desequilibrios entre cuencas, cerrándose así un largo proceso de deliberación y asentándose los pilares de la futura política de aguas, lo que facilitaba la programación de las acciones de los agentes sociales y económicos. Sin embargo, la sorpresiva derogación del art. 17 de la Ley del plan hidrológico nacional ha quebrado la esperanza de que con el trasvase se garantizaría el abastecimiento urbano en las cuencas receptoras, la mejora de los ecosistemas que sufran una intensa degradación, la consolidación del suministro de las dotaciones de los regadíos existentes y la eliminación de las situaciones de insostenibilidad actual de los acuíferos. La derogación de este precepto ha provocado daños efectivos e individualizados a quienes habían emprendido la realización de obras de infraestructura confiando en que la ejecución del plan hidrológico nacional les permitiría disponer del recurso hidráulico. Para ilustrar lo dicho relaciona el Letrado de la Generalitat Valenciana una serie de actuaciones emprendidas por la Administración autonómica.

Defiende seguidamente el Letrado autonómico que «desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de vulneración de la confianza legítima», la derogación del trasvase debe considerarse un «acto expropiatorio de derechos». La transferencia de recursos prevista por el art. 13 de la Ley del plan hidrológico nacional para consolidar el suministro de los regadíos que se encuentren «en situación de precariedad» no es una decisión discrecional de la Administración del Estado sino una medida necesaria puesto que la «consolidación de los regadíos no es algo que quede a la libre decisión de la Administración del Estado sino que se trata de un deber, hoy claramente incumplido». Por ello, la derogación de la transferencia de recursos necesarios deja sin contenido el derecho de los titulares de las concesiones de agua al aprovechamiento del recurso en los términos fijados en su título concesional al objeto de superar las situaciones de

precariedad o infradotación. A mayor abundamiento, la aprobación del decreto-ley «podría obligar a revisar» las concesiones con el correlativo derecho a la indemnización reconocido por el art. 65.3 de la Ley de aguas.

j) Como noveno motivo del recurso de inconstitucionalidad se invoca la vulneración, tanto material como formal, del principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE). Desde la perspectiva material se denuncia que el Real Decreto-ley 2/2004 se limita a descalificar las decisiones sobre asignación de recursos públicos adoptadas en la Ley del plan hidrológico nacional tras un amplio debate y contraste público de opiniones. En opinión del Letrado autonómico el decreto-ley no sólo no efectúa siquiera una mínima comparación de costes (económicos, energéticos, ambientales) sino que, además, las soluciones por la que se decanta son ineficientes económicamente, al comportar un mayor coste para las arcas públicas. En cuanto a la perspectiva formal, sostiene que un decreto-ley no puede afectar al derecho de los ciudadanos a que la asignación de recursos contenida en la Ley del plan hidrológico nacional conforme a los criterios de eficiencia y economía.

También se habría vulnerado el art. 31.2 CE al no valorarse el coste económico que representa la derogación de la Ley 10/2001. La Administración celebró contratos administrativos a fin de realizar las obras que exigía el trasvase del Ebro que ahora deben ser resueltos con la correspondiente indemnización y como quiera que la causa de la resolución es la derogación de la Ley 10/2001, debe ser el Estado quien haga frente al pago de las indemnizaciones que procedan. Sin embargo, el decreto-ley controvertido no ha efectuado ninguna previsión de los costes en que se pueda traducir.

k) El décimo motivo del recurso se refiere a la infracción del principio de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) en relación con el de solidaridad territorial (art. 138) y con la vinculación de la riqueza nacional al interés público. La planificación del recurso natural agua que se contiene en el decreto-ley impugnado no es racional porque ha hecho tabla rasa del previo proceso de planificación hidrológica y las infraestructuras que incorpora no se han sometido a un control ambiental efectivo.

Defiende el Letrado autonómico que la alternativa de los trasvases, incorporada a la Ley de aguas de 1985, se fundamenta en el estudio científico y en la previa ponderación entre costes y beneficios en un sentido amplio; las transferencias hídricas se han basado en consideraciones estructurales y han sido respaldadas tanto por el «Libro blanco del agua» como por la evaluación ambiental estratégica a la que se sometió el plan hidrológico nacional y por el informe del Consejo Nacional del Agua. Haciendo caso omiso de todo ello, el Real Decreto-ley 2/2004 se decanta por la alternativa de las plantas desalinizadoras, que ya fue valorada y descartada en la evaluación ambiental estratégica. Para la representación de la Generalitat Valenciana, «una vez fijado el caudal ecológico, la situación excedentaria de la cuenca del Bajo Ebro implica que una utilización racional de este recurso exige autorizar su destino a otras cuencas que palien las situaciones deficitarias, estructurales o, aún, coyunturales». El decreto-ley impugnado da lugar a una «utilización irracional de los recursos naturales» al permitir que convivan situaciones excedentarias de cuencas –así sucede con el exceso que pueda existir por encima del caudal ecológico fijado en el plan hidrológico de la cuenca del Ebro– con otras deficitarias. Se produce una pérdida del recurso «en lo que respecta al excedente sobre el caudal ecológico establecido».

También denuncia irracionalidad en el uso del recurso al no basarse el decreto-ley en la planificación de cuenca, concretamente, del plan hidrológico de la cuenca del Júcar. Los planes de cuenca se han decantado por la transferencia de recursos como solución más adecuada para la reparación de los desequilibrios existentes entre cuencas y lo han hecho tras valorar múltiples circunstancias, como las condiciones climáticas o las alternativas de cultivos. En aplicación del art. 45 CE y por estricta coherencia sistemática, el plan hidrológico nacional asumió como punto de partida esta toma de postura de los planes aprobados por el Real Decreto 1664/1998. Esa coherencia se ha quebrado con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004.

Se sostiene igualmente la vulneración del art. 45.2 CE porque las infraestructuras y actuaciones previstas en el decreto-ley citado no se han sometido a un control ambiental efectivo y no son compatibles con la planificación ambiental. Se citan en apoyo de esta tesis diversas resoluciones de este Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Con respecto a la evaluación ambiental estratégica de diferentes instrumentos de planeamiento, recuerda el Letrado autonómico lo dispuesto en diferentes Directivas europeas así como en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, en el Reglamento del dominio público hidráulico y en el art. 2 e) del Real Decreto 1664/1998, conforme al cual las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Administración general del Estado y previstas en los planes hidrológicos deben someterse a un análisis sobre su viabilidad técnica, económica y ambiental. La modificación del plan hidrológico nacional llevada a cabo por el Real Decreto-ley 2/2004, al no haberse sometido a la pertinente evaluación ambiental estratégica, está ayuna de las cautelas necesarias para salvaguardar el principio de utilización racional de los recursos naturales, lo que representa una violación de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En defensa de esta afirmación se refiere el Letrado autonómico a la naturaleza y efectos de las Directivas europeas, deteniéndose en exponer las razones en las que se sustentaría el necesario sometimiento del decreto-ley a evaluación ambiental estratégica.

l) Se esgrime, como décimo motivo del recurso, la vulneración del principio de solidaridad interterritorial, invocándose al respecto el art. 45.2 CE, en relación con los arts. 2, 128.1 y 138 CE, así como la doctrina sentada en las SSTC 150/1990 y 146/1992.

Tras reiterar que el procedimiento de elaboración del Real Decreto-ley 2/2004 ha quebrantado el principio de solidaridad, en tanto que reflejada en el principio de cooperación, añade ahora el Letrado autonómico que el Gobierno de la Nación, al aprobar el citado decreto-ley también ha incurrido en otra infracción de ese mismo principio al impedir «el desarrollo sostenible de las cuencas mediterráneas deficitarias al derogar los preceptos que articulaban la transferencia de recursos hídricos desde la cuenca excedentaria del Ebro». Invoca, en defensa de esta alegación, la necesaria «solidaridad colectiva», así como las SSTC 64/1982 y 150/1990. El plan hidrológico nacional es el instrumento que hace efectiva la solidaridad en materia hidráulica, de suerte que los trasvases no pueden interpretarse sino como un mecanismo para lograr el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial a fin de cumplir con el mandato constitucional de solidaridad; un mandato que se desconoce cuando se obstaculizan las posibilidades de desarrollo de importantes sectores de la Comunidad Valenciana. Paradójicamente, el Real Decreto-ley 2/2004, al tiempo que reconoce que «las necesidades hídricas de las cuencas mediterráneas no admite demoras», les niega la obtención de los recursos necesarios para paliar las insuficiencias que padecen.

La vulneración del art. 128.1 CE, que subordina toda la riqueza del país al interés general, resulta de la consagración del desequilibrio hídrico resultante de la derogación del plan hidrológico nacional, que impide el desarrollo económico de la Comunidad Valenciana. En lugar de subordinarse toda la riqueza al interés general se otorga primacía a los habitantes de los territorios por los que discurren las aguas, anulándose la voluntad correctora de este desequilibrio básico.

m) Se aduce, como último motivo del recurso de inconstitucionalidad, la vulneración del bloque de constitucionalidad al haberse infringido los arts. 20, 25, 40, 45, 124, 128 y 131 del texto refundido de la Ley de aguas. El Letrado de la Comunidad Valenciana se detiene particularmente en la alegada conculcación de los arts. 40 (donde se definen los objetivos generales de la planificación hidrológica), 128 (deberes de información, colaboración y coordinación) y 131 (procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional).

De acuerdo con lo expuesto, la representación procesal de la Generalitat Valenciana interesa que se dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

Además de la copia del acuerdo del Gobierno Valenciano autorizando la interposición de este recurso de inconstitucionalidad, se aportan junto con el escrito de demanda el texto del Real Decreto-ley 2/2004 impugnado y el acuerdo de su convalidación por el Congreso de los Diputados, la Ley 10/2001 y los siguientes documentos: «Informe de la División de Recursos Hidráulicos de la Dirección General de Obras Públicas de la Consellería de Infraestructuras y Transporte de la Generalidad Valenciana, sobre «Comparación de las actuaciones del Anexo II de la Ley 20/2001 del PHN y el Anexo III del RD Ley 2/2004, de modificación de la Ley del PHN»; «Resolución de 31 de octubre de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de transferencias autorizadas por el art. 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional»; «Análisis Económicos del Plan Hidrológico Nacional, documento de septiembre de 2000, que forma parte de los anexos del PHN»; «Informe, de enero de 2001, del Consejo Nacional del Agua, sobre el Proyecto del Plan Hidrológico Nacional»; «Listado de obras de regadíos afectadas por la decisión de paralizar la ejecución del Plan Hidrológico Nacional, de la Subsecretaría de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana, de fecha 16 de julio de 2004»; «Informe del Área de Estudios y Documentación de la Consellería de Infraestructuras y Transporte de la Generalidad Valenciana, de fecha 15 de julio de 2004, por la que se indican las actuaciones ejecutadas, en ejecución o programadas que tienen relación directa con los Anexos del Plan Hidrológico Nacional»; «Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional (documento de síntesis) del Ministerio de Medio Ambiente» e «Informe de expertos profesores norteamericanos, de 7 de enero de 2003, sobre el Plan Hidrológico Nacional».

2. Mediante providencia de 20 de octubre de 2004, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 273, de 12 de noviembre de 2004.

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 2 noviembre de 2004, se personó el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación, solicitando una prórroga para formular alegaciones por ocho días más. La Sección Segunda de este Tribunal accedió a lo solicitado mediante providencia fechada el 4 de noviembre de 2004.

4. En escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 2 de noviembre de 2004 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El 4 de noviembre de 2004 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado ese mismo día por la Mesa de la Cámara dando por personada en este proceso constitucional a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 24 de noviembre de 2004. En él se solicita la desestimación del recurso por las razones que seguidamente se sintetizan.

a) El Abogado del Estado comienza formulando unas «consideraciones previas» de tipo general «que nos dispensen de entrar a examinar cada una de las reiteradísimas alegaciones del recurso sobre las ventajas o inconvenientes del trasvase», pues la demanda se funda básicamente en una comparación entre la solución adoptada por la Ley del plan hidrológico nacional y el Real Decreto-ley 2/2004. Además, dicha comparación se sustenta casi exclusivamente en predicciones técnicas y en las

preferencias de la parte recurrente, criterios del todo inadecuados para formular un juicio de constitucionalidad dado que las ventajas comparativas de una determinada solución técnica en la planificación hidrológica son de imposible apreciación jurídica y, aunque no lo fueran, quedaría siempre la duda de si tales criterios son los idóneos para resolver una cuestión tan compleja y poliédrica.

Reconoce el Abogado del Estado que la demanda «ha realizado un indiscutible esfuerzo» para dar contenido jurídico a esa valoración extrajurídica de los méritos respectivos de la planificación afectada y de la derogada. Para ello se ha partido de una «especie de presupuesto implícito existente en la Constitución y consistente en una forma de mandato directamente dirigido a que determinadas cuencas hidrográficas cuenten con una aportación suplementaria de aguas» proveniente de otras cuencas, citándose, en apoyo de esta tesis, los más diversos preceptos de la Constitución «con objeto de confirmar, a través de complicadísimas construcciones interpretativas, aquella consecuencia».

Pese a admitir la coherencia de esta construcción, pues sólo si existiera ese pretendido mandato constitucional sería adecuado hablar de «alternativas», viniendo el legislador obligado a decantarse por alguna de ellas por exigencia directa de la propia Constitución, niega el Abogado del Estado que esto sea así. Una cosa es que al amparo de distintas previsiones constitucionales pueda propiciarse la aportación suplementaria de aguas entre cuencas y otra bien distinta es que esto suponga el cumplimiento de un deber constitucional.

Tanto la Ley del plan hidrológico nacional como el Real Decreto-ley 2/2004 han tratado de dar solución a la carencia de agua en la cuenca mediterránea; ambos textos persiguen el mismo fin mediante el uso de instrumentos distintos, pero ni de la coincidencia en los fines cabe inferir que la Constitución imponga al Estado la obligación de proveer de agua a los territorios receptores, ni la diferencia de medios ha de resolverse en términos de estricta validez o nulidad. No se trata, advierte el Abogado del Estado, de cuestionar ni la necesidad ni la urgencia de la planificación hidrológica «sino de situar la cuestión en su auténtico emplazamiento, que es la esfera de decisiones propia del legislador, lo que excluye como errónea la perspectiva de que parte el propio recurso al querer inferir de una serie de preceptos constitucionales no ya la posibilidad de un plan hidrológico, sino la preferencia de una determinada y concreta modalidad planificadora sobre otra que descalifica como inadecuada».

Junto con la impugnación material o «de fondo», a la que hacen referencia los párrafos anteriores, la demanda incluye otra impugnación «formal» del Real Decreto-ley 2/2004 y en la que se asienta sustancialmente sobre el contraste de la génesis de sus preceptos y los correlativos de la Ley del plan hidrológico nacional. Este contraste es claramente instrumental pues sirve al propósito de resaltar el mayor acierto de las decisiones adoptadas en la Ley, minusvalorando las plasmadas en el decreto-ley controvertido. Para el Abogado del Estado la comparación resulta de todo punto improcedente al basarse en factores externos a las normas, como el tiempo invertido en la elaboración de una y otra, dando a entender que el decreto-ley habría ignorado la documentación allegada durante el procedimiento de elaboración de la Ley del plan hidrológico nacional. Concluye que «se ha de rechazar como arbitraria esa especie de “propiedad” de los estudios, informes o alegaciones que quiere atribuir la demanda en exclusiva a la redacción primitiva; todos esos elementos han estado presentes y han sido considerados por la modificación del plan» y que la impugnación queda «reducida en su última justificación a una aporía: como la ley anterior era inmejorable, no puede darse paso a ninguna modificación que forzosamente tendrá que ser peor que la derogada».

b) En relación con la concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 2/2004, en la demanda se niega la existencia misma de una necesidad, lo que hace innecesario entrar a analizar si la misma puede calificarse como extraordinaria y urgente. Sin embargo, esta negación se sustenta sobre «una pura tautología: no es necesaria una nueva norma porque la que estaba debidamente y consistentemente fundada era la anterior».

Concretamente, apunta el Abogado del Estado que la demanda se funda en un «rechazo apriorístico y liminar de cualquier alternativa» y por eso se contraponen la necesidad del agua y el plan impugnado como términos opuestos. También por eso se rechaza la existencia del presupuesto habilitante invocando las previsiones de la regulación precedente como satisfacción suficiente de esa necesidad. Al argumentar en estos términos, la demanda niega la legitimidad de las alternativas, extremo que este Tribunal ha identificado como una de las esencias de la Constitución. En este caso, la necesidad a la que trata de hacer frente el decreto-ley impugnado coincide con la previamente identificada en el plan hidrológico nacional –el suministro de recursos hídricos a las cuencas mediterráneas–; una necesidad que no se cuestiona en la demanda pues lo que se cuestiona es otra cosa: la oportunidad o adecuación de los medios dispuestos a tal fin. De modo que la demanda viene a introducir un requisito de difícil satisfacción, como es «el convencimiento –se entiende que para todos sus destinatarios– de sus bondades con pautas procedimentales, debate y participación que no son obviamente compatibles con la urgencia de los Decreto-leyes».

Se rechaza la alternativa, apuntada en la demanda, de suspender únicamente las obras y actuaciones emprendidas en desarrollo del plan hidrológico nacional. El Abogado del Estado reputa inconsistente la invocación del principio de confianza legítima para defender esta alternativa pues si se fuera coherente, la observancia estricta de este principio conduciría a la petrificación del ordenamiento a partir del momento en que una norma promulgada hubiera generado la confianza en su vigencia más o menos duradera. Por lo que atañe a la suspensión de las actuaciones emprendidas para la ejecución del plan hidrológico nacional, aclara que en esta ocasión lo que se estimó inadecuado no fue el modo de ejecución sino las obras mismas, por lo que no procedía tomar una medida puramente paralizadora. Por otro lado, suspender las obras iniciadas en ejecución de las previsiones de una ley es una forma de suspender la propia ley, a cuya ejecución está obligado el Gobierno en tanto se encuentre vigente. Por ello la propuesta es contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica pues conduciría a mantener en vigor una norma con rango de ley cuyo contenido se desconocería en la práctica.

Responde a continuación el Abogado del Estado a la crítica consistente en que el decreto-ley impugnado ha llevado a cabo un desapoderamiento del legislador. En primer lugar, no hay invasión de la materia reservada a la regulación exclusiva por las Cortes Generales pues no se encuentra entre las mencionadas en el art. 86 CE. En segundo lugar, el pretendido «desapoderamiento» del legislador histórico que aprobó el plan hidrológico nacional no es sino la lógica manifestación de los efectos propios de los decretos-leyes; no hay desapoderamiento sino pura sucesión de leyes.

Tras replicar algunos de los datos técnicos incluidos en la demanda, aborda el Abogado del Estado la crítica formulada al decreto-ley que nos ocupa en cuanto a la ausencia de la necesaria «conexión de sentido» entre la finalidad que se persigue y la medida adoptada. En su opinión, la demanda confunde eficacia inmediata y ejecución instantánea al sostener que, no habiéndose ejecutado todavía el trasvase, la derogación de la Ley del plan hidrológico nacional no puede calificarse de urgente al faltar la conexión estructural entre la pretendida situación de urgencia y la norma. Lo que puede y debe exigirse al decreto-ley es que no se demore en su aplicación más allá de lo que sería previsible para atender a idéntica necesidad por los procedimientos legislativos comunes; otra cosa bien distinta es que «se añada a la eficacia inmediata o aplicación inmediata de la ley el cumplimiento o agotamiento instantáneo de sus efectos: no podríamos negar sus condicionamientos constitucionales a un Decreto-ley que tratara de afrontar los daños de una catástrofe natural por el hecho de que las reparaciones que abordase o los daños que tratase de paliar se hubieran de alargar durante mayor tiempo». Esto ocurre en las grandes obras públicas, en las cuales los plazos previstos por las normas suelen ser meramente estimativos, por lo que no puede exigirse de los decretos-leyes que incidan sobre ellas un agotamiento instantáneo de sus efectos.

Para el Abogado del Estado, la demanda no está cuestionando realmente la conexión de sentido sino, una vez más, el requisito de la urgencia. La norma derogada y la derogatoria buscan la consecución de un mismo objetivo pero con soluciones diferentes, por lo que no tendría sentido la duplicación de soluciones con la consiguiente duplicación de esfuerzos y costes. En este punto reitera que el trasvase de aguas desde el río Ebro no era un contenido potestativo del plan hidrológico nacional, de modo que la Ley 10/2001 se habría limitado a autorizar su ejecución por el Gobierno, entendimiento de la norma que está en el origen del «rechazo del requisito de la urgente necesidad [que] se funda en la posibilidad de escamotear la aplicación de la Ley sin derogarla; en una especie de resistencia pasiva a la Ley que la burlara impidiendo la eficacia de la autorización con actos obstativos». A fin de acreditar lo contrario, y poner de manifiesto las numerosas actuaciones desplegadas en ejecución de la Ley 10/2001, se aportan una serie de documentos donde se relacionan, entre otras, las obras en construcción y los contratos licitados.

Sale finalmente al paso el Abogado del Estado de la alusión al tiempo transcurrido desde que el Gobierno anunciase su voluntad de proceder a la derogación del plan hidrológico nacional hasta que dictó el decreto-ley ahora impugnado. Al respecto señala que la urgencia ha de apreciarse con referencia al momento de dictarse el decreto-ley, con abstracción de cualquier otra consideración especulativa –pues no se aporta siquiera un *dies a quo* para el cómputo de ese plazo– y agrega que este reproche incurre en cierta contradicción con la denuncia de precipitación que se dirige una y otra vez al Real Decreto-ley.

c) Niega el Abogado del Estado que el decreto-ley controvertido vulnere el art. 86 CE por afectar a las instituciones básicas del Estado. Con invocación de la STC 60/1986 recuerda que por tales deben entenderse aquellas instituciones «que contienen los elementos esenciales, estructurales y generales sobre organización y funcionamiento del Estado», lo que exime de mayores consideraciones acerca de la incidencia del Real Decreto-ley 2/2004 sobre el «equilibrio territorial hidráulico». Por otro lado, apunta que todas las normas tienen una proyección territorial, que cuando de normas estatales se trata se extiende a la totalidad del territorio nacional, de modo que la alusión a los equilibrios entre territorios no puede ser una singularidad exclusiva de las normas en materia de aguas, como pretende la actora.

En cuanto a la afeción al Senado, no discute que sea la Cámara de representación territorial ni que interviniera en la aprobación de la Ley 10/2001, pero de ello no cabe deducir ninguna consecuencia contradictoria con la dicción del art. 86.2 CE, donde se regula con meridiana claridad la competencia exclusiva del Gobierno y del Congreso de los Diputados en relación con los decretos-leyes. «La convalidación es una garantía frente al Ejecutivo y no un medio de transformación del decreto-ley en norma legal, como desde antiguo ha recordado este Tribunal (SSTC 29/1982 y 23/1993), entre otras razones porque el Senado no toma parte en la convalidación». La intervención complementaria del Senado que parece sugerirse en la demanda no podría considerarse como peculiaridad excepcional del plan hidrológico nacional sino como la regla general «porque difícilmente dejarían de encontrarse entrelazamientos y conexiones múltiples entre las esferas competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, con lo que la función convalidatoria del Congreso de los Diputados se desnaturalizaría en la práctica por la permanente intervención del Senado».

d) Responde a continuación el Abogado del Estado a la denuncia de vulneración del art. 86 CE en relación con el deber del ciudadano de contribuir al sostenimiento del gasto público y el principio de eficiencia de éste.

En este punto, la demanda se fundamenta en la premisa de que el canon de trasvase es un tributo y los tributos son indisponibles para el decreto-ley, de modo que la derogación del art. 22 de la Ley 10/2001 comporta una intromisión en una materia vedada al decreto-ley: los derechos y deberes de los ciudadanos. No es cierto, sin embargo, que la reserva de ley de los arts. 31.3, 133.1 y 3 CE tenga el carácter absoluto que pretende atribuirle la actora pues conforme se ha declarado en las SSTC 182/1997 y 137/2003, entre otras, el

decreto-ley «podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte en el sentido material del término a las materias excluidas». En este caso el canon de trasvase es un tributo indisolublemente vinculado a la ejecución de las obras del trasvase y el suministro de agua a los usuarios que, a la vista de su evidente carácter accesorio, carece de toda significación autónoma de la realización de las obras: «es esta ejecución la que permite exigirlo y no al revés, como parece querer la demanda al pretender que la previsión del gravamen coloque al Estado en la obligación de ejecutarlas». Constituye, además, un gravamen de futuro, cuya supresión no afecta a ningún deber establecido ni modifica la capacidad contributiva de nadie. Por otro lado, la derogación del art. 22 de la Ley del plan hidrológico nacional es un efecto absolutamente coherente con la naturaleza y función del tributo que no afecta al deber de contribuir a las cargas públicas.

e) Sobre la denunciada vulneración del art. 131 CE, el Abogado del Estado declara que este motivo ya recibió respuesta en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a), cuya reproducción íntegra entiende que exime de cualesquiera otras consideraciones.

f) Acerca de la pretendida vulneración del art. 9.3 CE sostiene el Abogado del Estado que se trata, en rigor, de una reiteración de lo ya aducido acerca de la mayor coherencia y acierto de las soluciones alumbradas en la Ley 10/2001, avalada por la amplitud de los estudios previos a su aprobación y la mayor duración de los trámites de su elaboración y su correlativa mayor incoherencia y falta de justificación de las alternativas recogidas en el Real Decreto-ley 2/2004. Al respecto, deja constancia de que los estudios e informes realizados antes de la aprobación de la Ley 10/2001 seguían existiendo cuando se elaboró el decreto ley y sale al paso de la tesis, sostenida en la demanda, conforme a la cual no sería posible derogar una parte del plan hidrológico nacional sin que pierda sentido el contenido subsistente. Aunque la actora vea en ello una manifestación de arbitrariedad no hay sino reiteración de la causa principal sobre la que se sustenta todo el recurso: la preferencia por las soluciones técnicas articuladas en la Ley 10/2001.

g) Bajo la rúbrica «inexistente vulneración del derecho de participación» responde a la denuncia vertida en la demanda de que el Real Decreto-ley 2/2004 habría incurrido en un vicio procedimental cifrado en la lesión de un supuesto derecho a la participación de la Comunidad Autónoma recurrente.

Recuerda el Abogado del Estado que el objeto de la impugnación es un real decreto-ley «que en un plano procedimental no sería exagerado presentar como una excepción al trámite normal y general previsto por la Constitución para la producción de las normas de rango legal: el trámite parlamentario». De modo que aun en la hipótesis de que se hubiera omitido algún trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma recurrente, dicha omisión hallaría dispensa en el art. 86 CE, que no incluye entre los límites al decreto-ley este derecho de audiencia o de participación. Ha de entenderse que cuando la Constitución autoriza a prescindir de la tramitación parlamentaria en situaciones de urgente necesidad, con mayor razón está excluyendo la realización de aquellos otros trámites que eventualmente estuvieran previstos para la elaboración de planes, proyectos e incluso textos jurídicos y no sean compatibles con la urgencia que legitima la aprobación de esta clase de normas. De otro modo, el decreto-ley sería un instrumento inútil para hacer frente a situaciones urgentes de la colectividad.

La demanda erige en canon de validez del decreto-ley impugnado las previsiones del texto refundido de la Ley de aguas relativas al procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos y, destacadamente, aquellas que contemplan la intervención del Consejo Nacional del Agua, constitucionalizando así las previsiones de una ley sectorial, de modo que unos trámites establecidos para la elaboración de reglamentos y la audiencia a los ciudadanos «pasan a ser un derecho participativo en la formación de las leyes por cuantos interesados puedan identificarse según los preceptos de la ley ordinaria». Se alza con ello una barrera infranqueable a la aprobación de decretos-leyes, desconociendo que esos trámites están previstos para el procedimiento legislativo ordinario, como demuestra su realización «antes de su remisión a las Cortes» [art. 20.1 a) del texto refundido de la Ley

de aguas]. Amén de que no se justifique la necesidad de atenerse a estos mismos trámites procedimentales tanto para la aprobación como para la modificación del plan hidrológico nacional, recuerda el Abogado del Estado que el art. 20 de la Ley de aguas por más que sea conforme con la Constitución no tiene rango constitucional ni incorpora una garantía institucional que se superponga a las normas con rango de ley. Limitaciones que no pueden salvarse mediante la pretendida «constitucionalización» del citado precepto legal para lograr así un pronunciamiento similar al alcanzado en las SSTC 35/1984 y 137/2003, en las que se constató la omisión del trámite audiencia previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

A mayor abundamiento, recuerda el Abogado del Estado que se da la circunstancia de que la comisión permanente del Consejo Nacional del Agua se reunió el 16 de junio de 2004, convocada por la Ministra de Medio Ambiente para analizar, entre otros puntos, el proyecto de real decreto-ley de modificación de la Ley del plan hidrológico nacional (la Abogacía del Estado presenta documentación acreditativa de este hecho que incluye la oportuna certificación del Secretario General del Consejo Nacional del Agua). Hubo, por tanto, informe –bien que oral por la premura del tiempo– y audiencia a los interesados.

La demanda deriva de la falta de audiencia previa a la Comunidad Autónoma Valenciana una conculcación del principio de lealtad constitucional. En opinión del Abogado del Estado este reproche es fruto de una «utilización abusiva del concepto mismo de la lealtad». Sin perjuicio de reseñar las reuniones mantenidas por diferentes altos cargos del Ministerio de Medio Ambiente y poner de manifiesto que el debate suscitado con ocasión del trasvase del Ebro permitía conocer suficientemente las distintas posturas mantenidas al respecto, insiste en que la norma aquí examinada es un decreto-ley, por lo que procede «excusar aquellos trámites o consultas que aun siendo deseables en un marco normal de cooperación son realmente incompatibles con la urgencia de las circunstancias», e insiste en que el sometimiento a unos trámites de consulta o información pública privaría de sentido a la figura misma del decreto-ley.

Para cerrar este epígrafe advierte que la demanda incurre en una apresurada alteración de la naturaleza jurídica del Consejo Nacional del Agua, que de ser un órgano de la Administración del Estado se convirtiese en una especie de órgano mixto con competencias compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas. De la constatación de la pluralidad del Consejo no se infiere la existencia de un derecho o competencia participativa de una Comunidad Autónoma.

h) Sobre la vulneración de las Directivas 2000/60 y 2001/42 y sin perjuicio de reiterar que no son canon de constitucionalidad de las normas con rango de ley, señala el Abogado del Estado que la primera de ellas se refiere al trámite de audiencia exclusivamente para los planes de cuenca, lo que no supone desatender a la planificación nacional sino sólo partir de la premisa de que existe una relación directamente proporcional entre la proximidad de la planificación y la afección a los intereses de los ciudadanos. Insiste, además, en que resulta absurdo exigir el cumplimiento de un trámite de información pública en medidas de carácter urgente para las que la Constitución misma permite una excepción al trámite normal y general de producción de normas legales. Advierte, además, una notable incoherencia en el escrito de demanda cuando, pese a sostener que no ha habido un cambio sustancial de circunstancias entre la promulgación de la Ley 10/2001 y el Real Decreto-ley 2/2004, se defiende luego la reiteración de los informes y trámites procedimentales de participación pública en los que se consignaron y valoraron esas mismas circunstancias.

i) Se detiene a continuación el Abogado del Estado en la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, señalando que este mismo principio ya había sido tomado en consideración por la actora al ponderar la suspensión de las obras como alternativa a la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional relativos al trasvase de aguas de la cuenca del Ebro. Si entonces el plan hidrológico nacional era una pura previsión pro futuro, al tratar de la seguridad jurídica en conexión con el principio de confianza legítima el mismo «se torna en norma atributiva de habilitaciones concesionales con cuya derogación parecen lesionarse una

pluralidad de derechos adquiridos». El Abogado del Estado no participa de ninguna de estas caracterizaciones y define a la ley aprobatoria del plan como «norma planificadora de unos determinados objetivos económicos, para lo que se articulaban determinados medios, entre los que figuraba el trasvase», que vinculaban al Gobierno en tanto estuviera vigente. Ahora bien, los objetivos de la ley no se traducen en correlativos derechos de los ciudadanos porque no hay «una necesaria correspondencia entre las previsiones planificadoras y el derecho constitucional a sus resultados por efecto de la confianza generada en los ciudadanos». Es más, las expectativas no se vinculan en la argumentación de la demanda a los fines que se persiguen sino a los medios dispuestos para alcanzarlos.

j) Rechaza el Abogado del Estado que se haya vulnerado el principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE). Al respecto señala que la actora parece suponer que la dotación de aguas a las zonas mediterráneas es un mandato directo de la Constitución, de modo que la elección entre las alternativas técnicas para darle cumplimiento es susceptible de control pleno en sede jurisdiccional en función de su mayor o menor adecuación al fin constitucional. Sin embargo, esta forma de argumenta ignora que la planificación hidrológica en sí misma, y con mayor motivo sus resultados, es una de las infinitas variantes de gestión de los recursos que pueden seleccionar los poderes públicos. En este caso no se ha renunciado al objetivo ya postulado en la ley derogada, simplemente se ha optado por una solución técnica diferente.

Por otro lado, recuerda que el art. 31.2 CE ordena a los poderes públicos que actúen con eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público. Es justamente este mandato el que ha propiciado la modificación de la Ley del plan hidrológico nacional al entender que había incurrido en notables errores de apreciación, exagerado los beneficios de las alternativas por las que se decantaba, omitido costes significativos y no había concretado el sistema de precios y tarifas. Además, el Real Decreto-ley 2/2004 «ha tratado –una vez alcanzada una convicción sobre la fórmula más adecuada– de evitar el despilfarro que representaría la ejecución de unas obras que se van a sustituir», lo que remite, justamente, a los supuestos de duplicación de servicios a los que se hace referencia en las SSTC 187/1988, 18/1991 y 204/1992.

k) En otro epígrafe de su escrito de alegaciones rechaza el Abogado del Estado que exista infracción del principio de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) en relación con los de solidaridad territorial (art. 138 CE) y vinculación de la riqueza nacional al interés público.

La demanda se funda, nuevamente, en la consideración de la Ley del plan hidrológico como la culminación de un largo proceso en el que se habían examinado y debatido las diferentes propuestas y se había alcanzado la solución más acorde con el art. 45.2 CE. A lo que se replica que «poco se ha de añadir a lo ya dicho en apartados precedentes de este mismo escrito, que reitera prácticamente un único e insistente argumento basado en la inconveniencia de cualquier solución alternativa al trasvase, presentado como única y verdadera solución». Idéntica consideración merece la denuncia de que las necesidades hidráulicas de las zonas del Mediterráneo quedarán insatisfechas y respecto de la insuficiente valoración de las condiciones ambientales, se discrepa sobre la valía de los estudios ambientales que se realizaron sobre las obras del trasvase. Esa discrepancia, que se corresponde con la plasmada en el preámbulo del decreto-ley controvertido, apunta a la existencia de un amplio grado de incertidumbre sobre la idoneidad del trasvase, limitándose el Real Decreto-ley 2/2004 a reponer las cosas a su estado original. De modo que no se ha hecho sino aplicar el principio de cautela en la utilización de los recursos naturales a la vista de las dudas e incertidumbres que ocasionaba lo que se ha juzgado como un análisis insuficiente de las previsiones técnicas.

En cuanto a la invocación de la Directiva 2001/42, se trata de un intento de reconducir a un precepto constitucional el contenido de una norma de Derecho europeo, ignorándose, además, el *dies a quo* fijado por la propia Directiva en relación con su efecto vinculante. Por lo demás, insiste el Abogado del Estado que los estudios aportados durante la elaboración del plan hidrológico nacional seguían estando disponibles y accesibles para el Gobierno autor del decreto-ley impugnado.

l) Sobre la alegada vulneración del principio de solidaridad interterritorial (art. 45 CE, en relación con los arts. 2, 128.1 y 138 CE), se apunta que la argumentación empleada por la actora es expresiva «de su índole pura y exclusivamente política acerca del control que se pide» pues «se interesa un juicio descalificador del Real Decreto-ley por su eficacia modificativa –destructora según la demanda– de lo que apriorísticamente se juzga como única solución a los déficits de agua». Además, no es posible que un Tribunal valore las diferentes manifestaciones o modalidades de la solidaridad entre territorios –ponderando la de aquellos que «ceden» agua o la de aquellos otros que «renuncian a la cesión– ni, aunque fuese posible, resultaría de esa ponderación de «solidaridades concurrentes» una conclusión determinante de la validez constitucional. En la solidaridad no sólo está presente un elemento jurídico sino que también confluyen otros componentes económicos y presupuestarios pues el conjunto de ciudadanos españoles quien la soporta.

m) Las alegaciones se cierran con el rechazo a la supuesta vulneración del bloque de constitucionalidad sustentada en los preceptos de la legislación de aguas citados en la demanda. Sin perjuicio de destacar que no se alcanza a comprender la mención al bloque de constitucionalidad en un recurso que no tiene contenido competencial se hace hincapié en que el texto refundido de la Ley de aguas es una ley ordinaria que no puede erigirse en canon de validez del decreto-ley impugnado que, por otro lado, no afecta a aquél sino a la Ley 10/2001.

Al escrito de alegaciones se acompaña la siguiente documentación: «Informe sobre medidas urgentes de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, y otras actuaciones complementarias. Orden del día de la reunión de 20 de mayo de 2004 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos»; «Memoria económica del Real Decreto-ley de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional»; «Relación de contratos licitados»; «Relación de recursos contra licitaciones estudios ambientales»; «Certificación del Secretario General del Consejo Nacional del Agua de fecha 21 de octubre de 2004»; «Relación de reuniones de la Ministra de Medio Ambiente, del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad y del Director General del Agua» y «Acta de la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua celebrada en Madrid el 16 de junio de 2004».

6. Mediante escrito registrado el 22 de mayo de 2008, el Director General de la Abogacía de la Generalitat Valenciana interesó la práctica de prueba en este proceso, a lo que se opuso la Abogacía del Estado el 24 de junio de 2008. El ATC 66/2009, de 24 de febrero, denegó la práctica de prueba solicitada.

7. Por providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Generalitat Valenciana ha formulado recurso de inconstitucionalidad en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

El Real Decreto-ley 2/2004 cuenta con un único artículo, integrado por dos apartados. En el primero de ellos se modifica la redacción del art. 36.5 de la Ley 10/2001 declarando de interés general las obras incluidas en el nuevo anexo III de la Ley y de carácter prioritario y urgente la realización de las actuaciones enumeradas en el nuevo anexo IV. En el segundo se añaden los ya citados anexos III, rubricado «Nuevas actuaciones de interés general», y IV, que lleva por título «Actuaciones prioritarias y urgentes».

El decreto-ley impugnado se completa con una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. En virtud de aquélla se derogan los siguientes artículos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional: 13 (rubricado «Previsiones de nuevas transferencias ordinarias» y en el que se relacionan distintas transferencias anuales desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña, del Júcar, Segura

y del Sur), 16 (relativo a las «condiciones técnicas» de las transferencias autorizadas en la Ley), 17 («Destinos de las aguas trasvasadas»), 18 («Condiciones de la organización de los usuarios», que incluye la constitución obligatoria de una junta central de usuarios o entidad representativa equivalente para cada una de las transferencias autorizadas), 19 («Condiciones de gestión», que prevé la creación de una Comisión de Trásvases para el conjunto de las transferencias de aguas autorizadas por el art. 13), 21 («Efectos de las transferencias», donde se declaran de interés general las obras de infraestructura necesarias para la realización de las transferencias autorizadas por la Ley y se establece que los proyectos de obras necesarias para la ejecución de los trásvases llevarán implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de los derechos a los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal), 22 («Régimen económico financiero del trásvase», que regula el canon del trásvase), 23 (que determina las «compensaciones de carácter ambiental a las cuencas cedentes») y la segunda frase del apartado cuatro del art. 36 (rubricado «Programación de inversiones»), según la cual «[p]or dicha razón, y en aplicación del principio general de garantía de las demandas actuales y futuras de la cuenca cedente a que se refiere el artículo 12, será un objetivo básico a alcanzar por las Administraciones hidráulicas competentes que la mayor parte de las infraestructuras incluidas en la mencionada Resolución se encuentren terminadas o en ejecución con anterioridad a la efectividad de las transferencias autorizadas por la presente Ley.» Se deroga, asimismo, expresamente, el art. 125 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el que se contenía la «declaración de urgente ocupación de bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización del trazado y las obras de infraestructura que sean necesarias para la realización de las transferencias de recursos hídricos que autoriza la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.»

El Real Decreto-ley fue convalidado por acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2004 (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 160, de 3 de julio de 2004). Haciendo uso de la posibilidad que le brinda el art. 86.3 CE, la Cámara acordó igualmente la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, dando lugar a la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

2. Toda vez que los principales motivos de inconstitucionalidad dirigidos por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el Real Decreto-ley 2/2004 se corresponden con diversas vulneraciones del art. 86 CE, debemos hacer notar que la novación operada por la Ley 11/2005 no impide un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del repetido decreto-ley. En efecto, como hemos sostenido con reiteración, «si bien “pudiera pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida... al Decreto-ley... esto no es así, pues... velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-Leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, más recientemente, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 1)... el enjuiciamiento constitucional [del decreto-ley] es cuestión cuyo interés va más allá de la vigencia de sus preceptos, pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el art. 86 CE establece específicamente para la emisión de Decretos-leyes» (STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2). De modo que la derogación tácita del Real Decreto-ley 2/2004 por la Ley 11/2005 no es óbice para que entremos a examinar el fondo de las cuestiones planteadas en este recurso de inconstitucionalidad.

3. El primero de los motivos de inconstitucionalidad en que se funda el recurso promovido por el Gobierno de la Generalitat Valenciana consiste en la infracción del art. 86.1 CE al no concurrir el presupuesto de la «extraordinaria y urgente necesidad» que habilita el uso del decreto-ley. En cuanto a esta vulneración formal del precepto constitucional mencionado, sostiene el Letrado de la Generalitat Valenciana que no existían, al momento de dictarse el Real Decreto-ley 2/2004, circunstancias que

requiriesen una acción legislativa inmediata. Añade que, aun cuando el citado Real Decreto-ley no aporte «una justificación racional y creíble» de la concurrencia de ese presupuesto habilitante, de aceptarse las razones invocadas en su preámbulo, nada hubiera impedido acudir a la tramitación ordinaria de un proyecto de ley, con las garantías consustanciales a su debate parlamentario. En especial, apunta que bien podría haberse optado por suspender únicamente las actuaciones emprendidas en desarrollo de la Ley del plan hidrológico nacional en lugar de derogar las previsiones legales que las habilitaban, pues esta alternativa hubiera sido más respetuosa con la confianza legítima generada en amplios sectores acerca de la ejecución de las transferencias de recursos hídricos contempladas en la Ley del plan hidrológico nacional. Para el Letrado autonómico falta, asimismo, la necesaria conexión de sentido entre la situación definida en el Real Decreto-ley como presupuesto habilitante y las medidas adoptadas para hacerle frente pues no tienen eficacia inmediata sino diferida a un momento posterior.

El Abogado del Estado refuta todos estos argumentos y defiende que la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004 se llevó a cabo con pleno respeto a los requisitos formales del art. 86 CE. En particular, defiende tanto la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos plasmados en el preámbulo de la norma, como la conexión de sentido entre dicho presupuesto y las medidas adoptadas. Por otro lado, rechaza la alternativa defendida por el Letrado autonómico no sólo porque la estimación de la confianza legítima de la que parte conduciría a la petrificación del ordenamiento, sino también porque la Ley del plan hidrológico nacional no se limitaba a autorizar las obras que ahora se propone suspender sino que, en tanto estuviera vigente, hacía recaer sobre el Gobierno de la Nación la obligación de llevarlas a cabo.

4. En relación con el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» enunciado en el art. 86.1 CE como presupuesto de inexcusable concurrencia para que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley, conviene recordar la doctrina recogida en la STC 137/2011, de 14 de diciembre, donde se sintetizan, entre otros, los pronunciamientos de las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3.

En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que «el concepto “extraordinaria y urgente necesidad” que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.» (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones

difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).» (*ibídem*).

Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de «un control externo», que debe «verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que “el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como “las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario”, ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar reales decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura “como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).» (STC 137/2011, FJ 4).

La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación «de extraordinaria y urgente necesidad» sea «explícita y razonada», del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de «una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar». En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que «el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley.»

5. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta debemos examinar seguidamente si en el caso del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE). A este propósito debemos analizar, en primer lugar, los términos conforme a los cuales se ha definido esa extraordinaria y urgente necesidad por el Gobierno de la Nación y, posteriormente, verificar la existencia de una conexión de sentido –«en términos de adecuación y congruencia», conforme a la expresión empleada en la STC 137/2011, FJ 5– entre la situación urgente y extraordinaria y las concretas medidas adoptadas para hacerle frente en la norma cuya constitucionalidad se controvierte en este proceso.

El preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 se abre con la afirmación de que las transferencias de aguas del bajo Ebro a diferentes cuencas hidrográficas previstas en el plan hidrológico nacional aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio, respondería a unos «supuestos objetivos de racionalidad, eficiencia socio económica y ambiental, que distintos informes técnicos han puesto en entredicho, al considerar que en una decisión

de tanto calado como la de llevar a cabo el trasvase no han merecido la debida atención y tratamiento aspectos fundamentales». Tras lo cual se relacionan las carencias que se achacan a la Ley.

En cuanto a los aspectos económicos, se afirma que «se han exagerado los beneficios del proyecto», en tanto que «sus costes aparecen sistemáticamente infravalorados, y en algunos casos ni siquiera han sido tomados en consideración; la estructura de precios para la industria, la agricultura y los consumidores no ha sido suficientemente bien explicada; no se ha aclarado si se aplicarían tarifas diferentes según los territorios, ni cómo establecerían los acuerdos en materia de precios; los beneficios positivos, en términos de creación de empleo, han sido sobreestimados, y la relación entre el precio y la demanda no está bien contemplada.» Por lo que hace a las repercusiones ambientales, se le reprocha a la Ley no haber analizado adecuadamente «los efectos de una posible reducción de las cantidades de agua a trasvasar» y se añade que tampoco «se han despejado las incertidumbres sobre el caudal futuro del Ebro; no se han adoptado las medidas necesarias para la protección del río Ebro y en particular del Delta; no se ha asegurado la protección de las especies protegidas existentes, contrariamente a lo exigido por la legislación comunitaria sobre hábitats»; al tiempo que se declara que en la evaluación ambiental no consta información «sobre la toma y la distribución del agua del trasvase, ni sobre los bombeos de agua y las instalaciones eléctricas necesarias, aspecto clave para determinar el consumo de energía que requieren y su impacto en el cumplimiento por España del Protocolo de Kioto; tampoco se ha informado en el trámite de consulta sobre el aumento de salinidad previsto tanto en la cuenca cedente como en las cuencas receptoras, pospuesta a estudios futuros, que pueden llegar cuando el daño sea ya irreparable.» En cuanto a los aspectos técnicos, se subraya «la ausencia del rigor necesario en los estudios sobre la disponibilidad efectiva de agua para trasvasar, de forma que no es posible determinar cuánta agua puede ser transferida, ni con qué garantías, existiendo por otra parte un margen de duda excesivo sobre la capacidad de los embalses previstos para almacenar el agua en las cuencas receptoras.»

Concluida la reseña de estas «acusadas y graves deficiencias en los criterios que prestan soporte al trasvase», según las califica el propio preámbulo, se pronostica que «las posibilidades de obtener financiación con cargo tanto a Fondos de Cohesión como al FEDER para un proyecto de las características descritas resultan prácticamente inexistentes». Junto con esta dificultad para su financiación se anticipa, igualmente que «de realizarse el señalado trasvase no quedaría garantizado el cumplimiento de las cautelas ambientales y socioeconómicas previstas en la legislación de aguas, destinadas a garantizar que en ningún caso el desarrollo futuro de la cuenca cedente pueda verse comprometido por la transferencia, ni quedaría asegurada la obligada circulación del caudal ambiental aguas abajo de la toma de derivación y el mantenimiento de los ecosistemas asociados», en los términos contenidos en la Directiva marco sobre política de aguas (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000), así como que «el exigible principio de recuperación de los verdaderos costes asociados al trasvase haría inviable económicamente la utilización de los recursos aportados para el regadío y retrasaría en el tiempo la puesta en marcha de soluciones a problemas que son ya muy urgentes».

Tras esta exposición de las carencias que aquejarían al trasvase de aguas del río Ebro, se afirma que «el panorama descrito lleva a considerar que el trasvase proyectado cuestiona gravemente los principios que la propia Ley 10/2001, de 5 de julio, establece en el artículo 12», por lo que «es necesario ... adoptar mediante real decreto ley unas medidas cuya urgencia se justifica en las razones hasta aquí expuestas, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo.» A este respecto se advierte de que «además de un evidente despilfarro de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprueban mediante este real decreto ley con el carácter de prioritarias y urgentes» puesto que «la satisfacción de las necesidades

hídricas de las cuencas mediterráneas no admite demora, y debe procurarse asegurando la estabilidad de un desarrollo más equilibrado, sostenible y concertado en todos los territorios a los que hubiera afectado el trasvase del Ebro». Y es que con anterioridad ya se había proclamado la existencia de alternativas al trasvase «técnicamente más recomendables, ligadas a la gestión de la demanda, a la utilización de desaladoras y a la reutilización de recursos, que pueden atender una demanda justificada y legítima, paliar la sobreexplotación y contaminación de acuíferos, y asegurar el mantenimiento de los ecosistemas de interés natural, garantizando un uso más racional y sostenible de los recursos hidráulicos».

Durante el debate de convalidación del Real Decreto-ley celebrado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 29 de junio de 2004, la entonces Ministra de Medio Ambiente insistió en la concurrencia de «razones de carácter técnico, de carácter jurídico, económico y ambiental» que justificarían la aprobación de esta norma provisional, al tiempo que recordaba que «los informes de la Comisión Europea de marzo son todos contrarios al trasvase del Ebro». En otro orden de consideración, presentó el decreto-ley cuya constitucionalidad ahora se controvierte como una de las primeras expresiones de «la profunda reorientación de la política del agua en España» que se proponía llevar a cabo el Gobierno, una política «que va a poner el énfasis en la gestión de la demanda» de acuerdo con las pautas sentadas en la Directiva Marco del Agua (Cortes Generales. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente. VIII Legislatura. Año 2004, núm. 21, páginas 876 y ss.).

6. Como puede apreciarse en los pasajes del preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 y de la intervención de la Ministra de Medio Ambiente en el debate parlamentario de convalidación, ahora reproducidos, el recurso a esta norma de urgencia se justifica en la necesidad imperiosa de suministrar agua a las cuencas deficitarias –a este respecto se afirma en la parte expositiva del Real Decreto-ley que «la satisfacción de las necesidades hídricas de las cuencas mediterráneas no admite demora»– y hacerlo con una solución técnica, la que se plasma en las actuaciones e infraestructuras enumeradas en los anexos III y IV, muy distintas de aquella por la que se decantó en su día la Ley del plan hidrológico nacional, esto es, el trasvase de aguas desde la cuenca baja del río Ebro a esas cuencas mediterráneas deficitarias.

La lectura de esos mismos pasajes nos impide compartir el juicio formulado por el Letrado de la Generalitat Valenciana, para quien el decreto-ley controvertido no aportaría «una justificación racional y creíble» de la concurrencia del presupuesto habilitante que justifica constitucionalmente su aprobación.

A este respecto debemos comenzar recordando que este Tribunal no es «Juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2) y que su función jurisdiccional se contrae, exclusivamente, a «decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 2). En el caso concreto de los decretos-leyes, ese juicio de constitucionalidad debe efectuarse desde la perspectiva que nos ofrece el canon relativo a la proscripción del «uso abusivo o arbitrario» de la figura del decreto-ley (STC 137/2011, FJ 4), un límite que, con toda evidencia, no ha sido franqueado por el Real Decreto-ley 2/2004, pues en su preámbulo se expresan, en ocasiones con sumo detalle, razones que avalarían el recurso a este tipo de legislación provisional de urgencia. Dicho de otro modo, desde la estricta perspectiva del «control externo» que debemos adoptar, no nos es dado equiparar la falta de «una justificación racional y creíble» denunciada por el actor con el «uso abusivo o arbitrario» del decreto-ley.

Sostiene en particular el Letrado de la Generalitat Valenciana que el recurso a la norma de urgencia no se justifica cuando, como es aquí el caso, las medidas adoptadas en el decreto-ley carecen de eficacia inmediata y su efectividad queda diferida al momento en que concluyan las obras de infraestructura precisas para ponerlas en marcha. Por otro lado, la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional enumerados en la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004 no satisfaría el requisito relativo a la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgencia y

las medidas arbitradas para hacerle frente pues si lo que se pretendía era no llevar a cabo el trasvase de aguas de la cuenca del Ebro a las cuencas interior de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur, hubiera bastado con paralizar las actuaciones materiales emprendidas, lo que además hubiera sido, siempre en opinión del Letrado autonómico, más respetuoso con la confianza legítima generada en torno a la realización del trasvase.

Con respecto a la primera línea argumental ha de señalarse que no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquélla es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE, habida cuenta de que con este instrumento se trata de alcanzar «los objetivos marcados para la gobernación del país» en aquellas situaciones en las que, por concurrir «circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3, reiterando una línea doctrinal iniciada en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6), en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia.

Sentadas estas premisas habremos de convenir en que no arroja duda alguna la satisfacción por el decreto-ley controvertido en este proceso del requisito relativo a la incorporación de una medida normativa de eficacia inmediata. Así sucede tanto con la derogación de los preceptos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional que regulaban diversos aspectos del trasvase del Ebro (disposición derogatoria única) como con la inclusión de nuevas infraestructuras de suministro y gestión de los recursos hídricos (artículo único) habida cuenta de que ambos contenidos normativos entraron plenamente en vigor el mismo día de la publicación del Real Decreto-ley 2/2004 en el diario oficial, lo que tuvo lugar el 19 de junio de 2004.

Lo expuesto nos lleva a concluir que puede apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad tanto en la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional como en las declaraciones de interés general por el Real Decreto-ley 2/2004. Sin entrar a valorar la bondad técnica de dichas medidas ni su oportunidad e idoneidad para paliar las deficiencias hídricas que han aquejado secularmente a las cuencas mediterráneas, juicios que no compete formular a este Tribunal Constitucional (en similares términos, SSTC 75/1983, de 3 de agosto; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4, relativas todas ellas a medidas de carácter económico), bien podemos afirmar que ni una ni otra representan un uso abusivo del decreto-ley.

Esta conclusión no se ve afectada por la invocación de la confianza legítima que ha hecho el Letrado autonómico en el curso de este proceso pues tal principio deberá ponderarse junto con otros principios y valores, mas no constituye un obstáculo infranqueable para el legislador, aquí del legislador de urgencia, so pena de incurrir en el riesgo de petrificación del ordenamiento jurídico. Es indudable que el panorama de las normas jurídicas vigentes en cada momento incide en la forma como los ciudadanos programan sus conductas, como también lo es que determinadas modificaciones de algunas de las partes constitutivas de ese panorama podrán generar perjuicios a los ciudadanos y dar lugar, en su caso, a la correspondiente indemnización. Sin embargo, lo que no cabe es equiparar esa eventual garantía de indemnidad con un pretendido derecho subjetivo a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico.

Tampoco merece favorable acogida la denuncia de que el Real Decreto-ley no satisface el requisito de la conexión de sentido pues hubiera bastado con paralizar las obras de realización de las infraestructuras necesarias para la realización del trasvase del Ebro, sin necesidad de derogar los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional relativos al mismo, pues está al alcance de un Gobierno decidir libremente la realización o no de unas de unas obras expresamente declaradas de interés general por el legislador. Antes bien, se trata de una obligación normativa que está llamado a cumplir, de modo que en tanto esté vigente la ley, en este caso la Ley del plan hidrológico nacional, no tiene libertad alguna de elección y debe ejecutar las previsiones legales al exigirlo así de consuno los principios de legalidad, seguridad jurídica y pleno

sometimiento de la acción administrativa a la ley y al Derecho (arts. 9.3 y 103.1 CE). Por lo mismo que la Ley del plan hidrológico nacional no se limitó a autorizar una serie de actuaciones, dejando su suerte en manos del Gobierno, no puede sostenerse que éste pueda desentenderse de la realización de aquéllas. La inaplicación de la ley no es una alternativa en nuestro ordenamiento constitucional y por ello mismo en tanto no se derogasen formalmente los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional que contenían el régimen jurídico del trasvase de aguas de la cuenca baja del Ebro era necesario llevar a cabo las actuaciones materiales necesarias para cumplimentarlo y destinar a tal fin los fondos precisos.

Fuera cual fuese la opción que en materia de política hidráulica sostuviera el nuevo Gobierno surgido de las elecciones legislativas celebradas en España el 14 de marzo de 2004, su materialización sólo era posible previa modificación del panorama legislativo en la materia, compuesto de manera muy principal por la repetida Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, cuya observancia y cabal cumplimiento no estuvieron nunca a disposición del Ejecutivo. Se explica, por ello, que en el preámbulo del decreto-ley que ahora analizamos se haga especial hincapié en la necesidad de adoptar «unas medidas cuya urgencia se justifica en las razones hasta aquí expuestas, ya que carecería de toda racionalidad continuar invirtiendo en las obras necesarias para realizar un trasvase que no se va a llevar a cabo. Además de un evidente despilfarro de recursos públicos, ello supondría impedir o retrasar, por inmovilización de recursos financieros, la exigible y urgente realización de las medidas estructurales de inversión y de gestión que se aprueban mediante este real decreto ley con el carácter de prioritarias y urgentes».

Debemos rechazar, finalmente, la alusión que el Letrado autonómico hace a un pretendido «desapoderamiento» del Parlamento por obra del decreto-ley controvertido pues ignora que es consustancial a la figura misma del decreto-ley la sustitución del Parlamento por el Gobierno en la emanación de normas provisionales con valor de ley (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Las razones hasta expuestas nos llevan a desestimar este primer motivo del recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

7. Dos son las infracciones de los límites materiales de los decretos-leyes establecidos en el art. 86.1 CE que se achacan al Real Decreto-ley 2/2004. A este respecto alega que la norma provisional afectaría tanto «al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado» como «a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I».

a) La primera de las denuncias se justifica por la alteración en la «regulación del equilibrio territorial hidráulico plasmado en el plan hidrológico nacional», que, en opinión del Letrado de la Generalitat Valenciana, no podría hacerse mediante decreto-ley, y por haberse prescindido del trámite en el Senado, que, «como Cámara de representación territorial, debe intervenir en las grandes cuestiones de vertebración territorial». Planteado en estos términos, el motivo no puede prosperar.

Según hemos tenido oportunidad de precisar, por «instituciones básicas del Estado» a los efectos del art. 86.1 CE deben entenderse «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4), características que no concurren en la «regulación del equilibrio territorial hidráulico plasmado en el plan hidrológico nacional». Sin que ello suponga minusvaloración alguna, interesa subrayar que ese equilibrio territorial es un objetivo de la política hidráulica –establecido por el legislador ordinario– carente de todo componente orgánico, por lo que no puede concluirse que la alteración de las determinaciones legislativas cuando concorra el presupuesto habilitante afecte en modo alguno a una institución basilar del Estado constitucional.

Por otro lado, la falta de intervención del Senado en la elaboración y convalidación del Real Decreto-ley 2/2004 es la consecuencia lógica de la regulación constitucional de la figura del decreto-ley. No estará de más insistir, al respecto, en que el recurso al decreto-ley conlleva la sustitución del Parlamento por el Gobierno en la aprobación de normas con valor de ley y vigencia provisional (STC 182/1997, FJ 3), como tampoco recordar que nuestro sistema parlamentario se caracteriza por un «notorio bicameralismo imperfecto» (STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 9), una de cuyas manifestaciones radica, precisamente, en la reserva exclusiva al Congreso de los Diputados de la competencia para convalidar los decretos-leyes, sin intervención del Senado.

El Real Decreto-ley 2/2004 no presenta novedad alguna en estos aspectos. Antes bien, su aprobación por el Gobierno y posterior convalidación por el Congreso de los Diputados se atuvo a la regulación constitucional de la figura que nos ocupa, sin afectar a ninguna de las denominadas «instituciones básicas del Estado».

b) El Letrado autonómico sostiene que el decreto-ley que ahora analizamos habría incurrido en vulneración del art. 86.1 al afectar «a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» y, más concretamente, al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y al principio de eficiencia en la ejecución de esos mismos gastos públicos (art. 31.1 y 2 CE). La modificación de un elemento tan esencial de un tributo –en esta ocasión, el canon de trasvase, regulado por el art. 22 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional– como su existencia misma, representaría, siempre en opinión del Letrado de la Generalitat Valenciana, una infracción de los límites materiales de los decretos-leyes en materia tributaria.

Por lo que hace específicamente a la referencia al principio de eficiencia en la programación y ejecución del gasto público, baste señalar que bajo la misma subyace exclusivamente la expresión de la legítima discrepancia del Gobierno de la Generalitat Valenciana con las soluciones adoptadas en el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio. A este respecto debemos insistir, una vez más en que no compete a este Tribunal Constitucional dar respuesta a esa discrepancia, pues no está llamado a pronunciarse sobre las bondades técnicas o idoneidad de la norma para alcanzar los fines expresamente perseguidos, como tampoco apuntar ni valorar la eventual existencia de alternativas más apropiadas. El juicio de constitucionalidad que este Tribunal emite lo es exclusivamente de validez y no de oportunidad ni de eficiencia.

Hecha esta precisión, y a fin de dar adecuada respuesta al presente motivo impugnatorio, en cuanto atañe exclusivamente a la ilícita regulación por el decreto-ley controvertido del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, convendrá recordar que en la STC 107/2003, de 3 de julio, tuvimos ocasión de sistematizar la doctrina constitucional relativa a los límites que encuentra la utilización del decreto-ley en materia tributaria. Dicha sistematización nos permitió exponer la conclusión de que «no queda absolutamente impedida la utilización del Decreto-ley en materia tributaria, cuando concurre el supuesto habilitante, como instrumento normativo del Gobierno al servicio de los objetivos de la política económica. Ahora bien, será preciso tener en cuenta en cada caso en qué tributo concreto incide el Decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa, y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (FJ 6 *in fine*, que reproduce un pasaje inicialmente contenido en la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7).

La aplicación de esta doctrina al presente caso nos lleva a rechazar este motivo de inconstitucionalidad porque la supresión del canon de trasvase es una consecuencia lógica de la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional relativos al trasvase de aguas de la cuenca baja del Ebro. El tributo estaba inextricablemente unido a la construcción de las infraestructuras para la realización de dicho trasvase y al futuro suministro de aguas a través de las mismas a los eventuales usuarios, de modo que era la ejecución de las obras el único título que legitimaba la exacción del tributo. Se trataba,

por tanto, de una previsión de futuro, que queda por entero privada de hecho imponible desde el momento en que el legislador de urgencia ordena la no realización del trasvase. Consecuentemente, no puede entenderse que se hayan infringido los límites materiales del decreto-ley en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que debemos desestimar este motivo del recurso.

8. En el escrito rector de este proceso se esgrime una serie de motivos de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 2/2004 que presentan como común denominador la infracción de diversas reglas procedimentales. Esa unidad sustantiva permite agruparlos para su análisis conjunto en este fundamento jurídico.

En el primero de esos motivos se aduce la vulneración del art. 131 CE y más concretamente, de su apartado segundo, donde se contempla la intervención autonómica en la elaboración de los planes económicos, algo que no se habría respetado en esta ocasión pues no se oyó al órgano a través del cual se encauza esa participación autonómica: el Consejo Nacional del Agua, regulado por la Ley de aguas. Debe hacerse notar que este mismo reproche se reitera posteriormente como un motivo impugnatorio distinto referido a la vulneración del principio de lealtad institucional al haberse negado a la Comunidad Autónoma su «derecho de participación», invocando al respecto el art. 9.3 CE en relación con el art. 20 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Además de este precepto, se denuncia, igualmente como motivo autónomo, la infracción de los arts. 25, 40, 45, 124, 128 y 131 de ese mismo texto refundido.

Debemos comenzar nuestra respuesta haciéndonos eco de la doctrina sobre la conexión entre el art. 131 CE y las planificaciones sectoriales sentada en la STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 3 y reiterada posteriormente, por lo que específicamente se refiere a la planificación hidrológica, en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a). En dichas resoluciones este Tribunal Constitucional subrayó que el art. 131 CE responde «a la previsión de una posible planificación económica de carácter general como indica su propio tenor literal, y... de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser». Como se advirtió en la STC 227/1988, ha sido el propio legislador, que no el constituyente, quien ha dispuesto que un instrumento de planificación sectorial como es el plan hidrológico nacional se apruebe mediante ley (art. 45.1 del vigente texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y quien ha contemplado igualmente la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos estatales como «instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes» [FJ 20 a) *in fine*]. De donde se concluye que el art. 131 CE no puede erigirse en canon de validez del Real Decreto-ley 2/2004.

Con respecto a la falta de intervención del Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración del Real Decreto-ley 2/2004 denunciada por el Letrado autonómico debemos comenzar por recordar que ya en el fundamento jurídico antes citado de la STC 227/1988 se puso de relieve el valor que tiene este órgano como instrumento para la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica del Estado. De lo expuesto no es posible concluir que el legislador infraconstitucional haya podido trascenderse a sí mismo e introducir en el art. 86 CE una limitación procedimental *ratione materiae* para la utilización del decreto-ley cuando concurra el presupuesto habilitante.

El legislador de aguas ha establecido un trámite procedimental prelegislativo, como claramente se observa en la dicción del art. 20.1 a) del texto refundido de la Ley de aguas, conforme al cual el Consejo Nacional del Agua ha de informar preceptivamente «el proyecto del Plan Hidrológico Nacional, antes de su aprobación por el Gobierno para su remisión a las Cortes». Pues bien, sin perjuicio de destacar que, según ha informado el Abogado del Estado en sus alegaciones, el Consejo Nacional del Agua fue efectivamente

informado del contenido proyecto de decreto-ley, a través de su comisión permanente, convocada al efecto el 26 de junio de 2004, debemos ahora afirmar que la hipotética infracción de ese precepto legal no representaría de suyo un vicio de inconstitucionalidad del decreto-ley al no ser aquí de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 35/1984, de 15 de marzo, y 137/2003, de 3 de julio.

En la STC 35/1984 se declaró la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla, establecido por la Ley 47/1980, de 1 de octubre, y en la STC 137/2003 se declaró inconstitucional y nulo, por lo que se refiere a las islas Canarias y con los efectos precisados en el fundamento jurídico 10 de esa resolución, el art. 34 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que da nueva redacción a varios preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales. En ambos casos se apreció que las normas provisionales controvertidas habían modificado el régimen económico y fiscal del archipiélago canario omitiendo la solicitud de informe o audiencia de la Comunidad Autónoma previstos en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Como fácilmente se aprecia, se trataba en ambos supuestos de la inobservancia de una garantía procedimental establecida por el propio texto constitucional y desarrollada por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, esto es, por normas integrantes del bloque de constitucionalidad y que, en cuanto tales, se erigen en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, baste la cita de la STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad), lo que no es el caso del art. 20.1 a) del texto refundido de la Ley de aguas pues no es éste un precepto que se haya dictado, según establece el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas», sino para regular la intervención de un órgano de composición plural en un procedimiento de incontestada competencia estatal.

Las razones expuestas conducen, inexorablemente, a desestimar los motivos de inconstitucionalidad analizados, así como el relativo a la denunciada vulneración de los arts. 20, que enumera las materias sometidas a informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua; 25, relativo a la colaboración de los organismos de cuenca con las Comunidades Autónomas; 40, que define los objetivos y criterios de la planificación hidrológica; 45, que establece el contenido necesario del plan hidrológico nacional; 124, rubricado «competencias para la ejecución, gestión y explotación de las obras hidráulicas públicas»; 128, sobre «coordinación de competencias concurrentes» y 131, declaración de interés general de las obras hidráulicas, del texto refundido de la Ley de aguas. Al margen de lo expuesto en el párrafo anterior en relación con el art. 20.1 a), interesa destacar que ni tan siquiera es posible enjuiciar la hipotética infracción de aquellos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas que puedan cumplir una función delimitadora de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al faltar en este proceso la *vindicatio potestatis*. Siendo ello así, como efectivamente, carece de efectos la atribución al texto refundido de la Ley de aguas de la condición de norma integrante del bloque de la constitucionalidad, sostenida en el escrito de demanda por el Letrado autonómico, pues desde ese presupuesto se produce un salto lógico a la conclusión anulatoria que no se sustenta sobre razones de índole competencial.

9. En varios de los motivos impugnatorios del Real Decreto-ley 2/2004 se achaca a éste hallarse incurso en diversas manifestaciones del vicio común de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

a) Así, en primer lugar, se le achaca «incoherencia e inexistencia de una mínima motivación racional» por el resultado al que conduce la derogación parcial de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Sostiene a este respecto el

Letrado de la Generalitat Valenciana que con esa derogación de algunas de las piezas de la ley se habría roto el equilibrio interno que caracterizaba a la misma, haciéndola incurrir en claras contradicciones internas, pues los contenidos incorporados a la ley, o sustraídos de ella por el Real Decreto-ley 2/2004, no se acomodan al sistema general definido por la Ley del plan hidrológico nacional. Siempre en opinión del Letrado autonómico, a este resultado ilógico se habría llegado como consecuencia de la aprobación de un decreto-ley carente de la mínima motivación racional y que habría sido elaborado sin contar con los informes y las intervenciones de las distintas instituciones y agentes sociales que participaron en el proceso de formulación del plan hidrológico nacional.

En relación con la denuncia de arbitrariedad de la norma debemos recordar que pesa sobre quien alega la arbitrariedad de una norma la carga de razonar en detalle esa denuncia y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación, dado que «no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Una carga que no puede entenderse satisfecha por la parte actora en este proceso.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat Valenciana ha desarrollado el motivo impugnatorio que nos ocupa estructurándolo en tres epígrafes. En el primero de ellos, que denomina «apoyo constitucional de este motivo de inconstitucionalidad», cita determinadas resoluciones de este Tribunal Constitucional relativos al vicio de arbitrariedad proscrito por el art. 9.3 CE. El segundo y más extenso está íntegramente dedicado a defender la «coherencia y motivación racional de la LPHN» y en él se da cuenta circunstanciada de todos los pormenores que jalonaron el proceso de elaboración de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Finalmente, en el tercer y último epígrafe, denominado «incoherencia y falta de una mínima motivación racional del decreto-ley», el Letrado autonómico viene a concluir que puesto que el plan hidrológico nacional plasmó un delicado equilibrio de intereses puestos de manifiesto y adecuadamente ponderados en su complejo proceso de elaboración, la abrupta modificación del mismo llevada a cabo por un decreto-ley rompe esos equilibrios y es fruto exclusivo del «capricho, inconsecuencia o incoherencia» como demostraría el hecho de que no vino precedido por un análisis sereno similar al realizado con ocasión de la Ley del plan hidrológico nacional.

Como puede apreciarse, en la argumentación empleada por el Letrado autonómico en defensa de este motivo impugnatorio se asienta como premisa mayor del silogismo la incontrovertible «coherencia y motivación racional» de las decisiones adoptadas en la Ley del plan hidrológico nacional, coherencia y racionalidad que derivarían en gran medida de los trámites prelegislativos del proceso de elaboración de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que lo aprobó, de modo que sólo reproduciendo esos mismos trámites podría modificarse la Ley sin afectar a su coherencia y racionalidad; como quiera que en el proceso de elaboración del Real Decreto-ley 2/2004 no se siguieron dichos trámites, la modificación desfigura la coherencia del plan y resulta, por ello, arbitraria. Falta, sin embargo, una mínima acreditación de esa quiebra de la coherencia del plan hidrológico nacional que vaya más allá de la legítima discrepancia acerca de los medios dispuestos por el Real Decreto-ley para suministrar agua a las cuencas mediterráneas, como también se encuentra ayuna esta argumentación de cualquier consideración sobre los posibles efectos discriminatorios de la Ley del plan hidrológico nacional resultantes de su modificación parcial por la norma provisional de urgencia controvertida. En relación con esta última carencia es de recordar que este Tribunal viene afirmando que cuando del enjuiciamiento de una norma legal desde la perspectiva que proporciona la interdicción de arbitrariedad consagrada por el art. 9.3 CE se trata, «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales

consecuencias» (entre otras muchas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8 y 148/2012, de 5 de julio, FJ 15). La modificación parcial de la Ley responde a unas razones expuestas con detalle en el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 y que han sido ya objeto de examen específico en esta misma Sentencia para descartar que dicha modificación legal llevada a cabo mediante el uso de una norma con valor de ley provisional y urgente representara un uso abusivo o arbitrario de la figura del decreto-ley. Cuestión distinta, y sobre la que no procede que este Tribunal formule pronunciamiento alguno, es la eficacia persuasiva que esas mismas razones hayan podido tener en el Gobierno de la Generalitat Valenciana. Pero la legítima discrepancia con la norma no es de suyo razón de inconstitucionalidad.

Añádase a ello que los informes, estudios e intervenciones previos a la elaboración de la Ley del plan hidrológico nacional no agotaron su función con la aprobación de este texto legal sino que seguían estando a disposición del Gobierno de la Nación, quien habría hecho uso de algunos de ellos, así como de otros informes elevados con posterioridad a la promulgación de la Ley y que se mencionan específicamente en el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004. Así se advierte en la lectura del debate de convalidación, en el que distintas intervenciones hicieron mención expresa al contenido y sentido de esos mismos informes.

b) Tampoco puede prosperar la denuncia de infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado en el art. 9.3 CE por vulneración de los principios consagrados en la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco de actuación en el ámbito de la política de aguas), en relación con la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Frente a lo sostenido de contrario por el Letrado autonómico, tanto en el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 como durante el trámite de su convalidación parlamentaria se ha puesto en cuestión la conformidad con las Directivas europeas mencionadas de la propia Ley del plan hidrológico nacional. De modo que no resulta inconcusa la caracterización de dicha ley como producto normativo plenamente acorde con las exigencias del Derecho ambiental de la Unión Europea que se proclama en el escrito de demanda y sobre la que se sustenta toda la argumentación desplegada en este motivo. Pues bien, en la medida en que tanto despejar esta incógnita como examinar la efectiva existencia de infracción de las Directivas citadas es presupuesto inexcusable para el análisis del motivo esgrimido para postular la nulidad del Real Decreto-ley 2/2004, cumple recordar, una vez más, que «a este Tribunal no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2).

c) Otra perspectiva desde la que se denuncia arbitrariedad del Real Decreto-ley 2/2004 es la relativa a la quiebra de la confianza legítima pues, sostiene el Letrado autonómico, la derogación del plan hidrológico nacional era imprevisible y ha afectado a las legítimas expectativas de los poderes públicos y de la ciudadanía. En realidad, se trata del desarrollo de un alegato que ya se había efectuado al postular la paralización de las obras del trasvase como alternativa menos onerosa para los intereses de los futuros beneficiarios del mismo. Por ello, debemos reiterar ahora, que la observancia estricta de esta línea argumental abocaría a la petrificación del ordenamiento desde el momento en que una norma promulgada hubiese generado en un sector de la ciudadanía o entre algunos poderes públicos la confianza en su vigencia más o menos duradera. En efecto, la aceptación de la tesis de la actora no sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17 y las resoluciones allí citadas).

Sostiene asimismo la parte actora que «desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de vulneración de la confianza legítima», la derogación del trasvase ha de considerarse un «acto expropiatorio de derechos» puesto que la derogación de las transferencias de los recursos hídricos necesarios vacía de contenido algunas concesiones de aguas, lo que daría lugar a la revisión de los títulos concesionales. Para el Letrado autonómico, la ausencia de valoración del coste económico que representa la derogación de la Ley del plan hidrológico nacional, tanto por la revisión de las concesiones de aguas como por las indemnizaciones que deben abonarse por resolución de contratos de obras, constituye asimismo una infracción del principio de eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE).

Planteadas en estos términos, las quejas no pueden prosperar. Por lo que se refiere a la revisión de títulos concesionales apuntada en el escrito rector de este recurso, se trata de un supuesto eventual e hipotético, pues toda la argumentación gira sobre la interpretación de los arts. 13 y 17.1 c) de la Ley del plan hidrológico nacional, de los que no cabe inferir una atribución inmediata del derecho al uso privativo de las aguas a los ciudadanos que en un hipotético futuro pudieran ser titulares de una concesión en las zonas beneficiarias de las transferencias de recursos. Por lo demás, las referencias que al «coste de las indemnizaciones que haya que pagar» hizo la Ministra de Medio Ambiente en el curso del debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley revelan que esta cuestión no fue ajena al proceso de elaboración de la norma impugnada.

10. Sostiene el Letrado de la Generalitat Valenciana que el apartamiento de los criterios recogidos en la Ley del plan hidrológico nacional representa una infracción del principio de eficiencia en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE), pues el Real Decreto-ley 2/2004 se alejaría de las soluciones alumbradas en la Ley sin proceder a una mínima comparación de costes, decantándose por unas alternativas ineficientes económicamente al comportar un mayor coste para las arcas públicas. El Abogado del Estado rechaza la existencia de este vicio de inconstitucionalidad y defiende que el decreto-ley controvertido «se dicta precisamente ... por la convicción de que el PHN en su norma anterior había sufrido importantes errores de apreciación o valoración: exageración de sus beneficios, infravaloración y omisión de costes significativos, ausencia de concreción en el sistema de precios y tarifas».

Los términos en que se ha trabado el debate procesal son coherentes con la consideración de los principios de eficiencia –y economía– en la gestión de los recursos públicos ante todo como dos objetivos que deben ser objeto de ponderación en la definición de las políticas públicas y en la aprobación y ejecución de las normas y regulaciones en que se traduzcan (al respecto, STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4). Ahora bien, estos mismos términos impiden alcanzar una conclusión estimatoria de la impugnación, pues no es posible concluir que la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004 haya supuesto un quebranto para los principios de eficiencia y economía en la gestión del gasto público. Ciertamente, la derogación de cualquier norma que contenga, siquiera sea implícitamente, una programación de gasto público a medio y largo plazo genera unos costes que pudieran considerarse ineficientes si se examinaran desde una perspectiva exclusivamente contable, pero que pudieran merecer una valoración distinta analizados desde otras ópticas. Sea como fuere, y teniendo muy presente que a este Tribunal Constitucional únicamente le corresponde llevar a cabo un control externo de la medida controvertida, hemos de convenir en que no se han aportado argumentos suficientes para concluir que el Real Decreto-ley 2/2004 desconozca los mentados principios constitucionales.

11. Se reprocha igualmente al Real Decreto-ley 2/2004 infracción del principio de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) en relación con el de solidaridad territorial (art. 138 CE) y con la vinculación de la riqueza nacional al interés público (art. 128 CE). A este respecto, defiende el Letrado autonómico que las medidas contenidas en la norma de urgencia controvertida no responden a un criterio de racionalidad porque se adoptaron prescindiendo por completo del proceso de planificación que culminó con la Ley 10/2001 y las infraestructuras previstas no se han sometido a un control ambiental efectivo. El Abogado del Estado disiente y sostiene que el Real Decreto-

ley 2/2004 se limita a aplicar el principio de cautela en la utilización de los recursos naturales al existir dudas fundadas de la racionalidad del trasvase de aguas previsto en la Ley del plan hidrológico nacional.

El presente motivo del recurso debe ser desestimado por cuanto en su desarrollo el Letrado autonómico viene a erigir las disposiciones de la Ley del plan hidrológico nacional sobre las que incide el Real Decreto-ley 2/2004 en canon de validez de la reforma operada por este decreto-ley, lo que contradice la lógica del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico. Por otro lado, debe insistirse una vez más en que no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las bondades técnicas de las decisiones que sobre transferencias de recursos hidráulicos que se adoptaron en la Ley del plan hidrológico nacional, como tampoco sobre su derogación en el decreto-ley controvertido. La derogación de los preceptos de la ley citada responde a unos argumentos, plasmados en el preámbulo del Real Decreto-ley y reiterados en el debate parlamentario de convalidación, que, con independencia de su mayor o menor fuerza persuasiva, no pueden considerarse carentes de base ni sustento en estudios y valoraciones científicas. Esos argumentos ponen de manifiesto la existencia de una situación de incertidumbre acerca de la oportunidad de proceder a la realización del trasvase del Ebro, optándose por descartar esta alternativa. Sin que ello suponga respaldar la opción en términos de oportunidad ni de acierto político, debemos convenir en que satisface las exigencias de un «control externo» que tenga presente el principio de cautela al que se ha referido el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones.

12. Como último motivo de impugnación y con cita del art. 45.2 CE en relación con los arts. 2, 128.1 y 138 CE, se denuncia la infracción del principio de solidaridad interterritorial. Para el Letrado autonómico la aprobación del Real Decreto-ley habría impedido el desarrollo sostenible de las cuencas mediterráneas deficitarias al derogar los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional que garantizaban el suministro de los recursos hídricos necesarios; la misma norma que admite que la satisfacción «las necesidades hídricas de las cuencas mediterráneas no admite demoras», les niega luego a estas cuencas la obtención de los recursos necesarios para paliar las insuficiencias que padecen. La argumentación se cierra con la afirmación de que el decreto-ley controvertido en lugar de subordinar toda la riqueza nacional al interés general antepone los intereses de los habitantes de los territorios por los que discurren las aguas a los de aquellos otros ciudadanos residentes en tierras que las necesitan.

Hemos de rechazar también este motivo del recurso porque los términos empleados en la demanda para fundamentarlo, no permiten entrar a examinar el fondo del problema planteado pues la parte actora no ha satisfecho la carga de argumentar, en términos de estricta normatividad constitucional, la efectividad del vicio cuya concurrencia denuncia. No puede, en efecto, entenderse cumplida esa carga cuando las razones aportadas son expresivas tan sólo de la legítima discrepancia política que la actora mantiene con la norma controvertida. Compete al Estado, en tanto que garante de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial (STC 96/1990, de 24 de mayo), llevar a cabo una asignación de los recursos hidráulicos que tenga presentes las distintas variables – sociales, ambientales, de carácter técnico, entre otras– a considerar, sin que le corresponda a este Tribunal sustituir al legislador estatal, aquí al legislador de urgencia, en el desempeño de esta tarea.

Una vez más debemos subrayar que los cánones a los que hemos de atenernos en el ejercicio de nuestra función jurisdiccional no son tan laxos como para permitir una valoración en términos de oportunidad política o de bondad técnica de las decisiones sometidas a nuestro juicio. Antes bien, estamos obligados a atenernos a un control de esas decisiones que no conlleve la suplantación de funciones atribuidas a otras instancias y que garantice, al mismo tiempo, el adecuado equilibrio de poderes. En el caso que nos ocupa el servicio a esa función exige que nos atengamos a un «control externo» de la racionalidad de las medidas que se controvierten y no a un control estricto de calidad, acaso de perfección, ni a una comparación entre alternativas cuando todas ellas tienen cabida, como aquí sucede, en el texto constitucional.

Lo expuesto nos lleva a la desestimación, también, de este motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional.

## 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 presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.