

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3800 *Pleno. Sentencia 64/2013, de 14 de marzo de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5598-2004. Interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Popular del Senado 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: STC 237/2012 (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 Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, 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. 5598-2004, interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Popular del Senado 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 Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 16 de septiembre de 2004, doña María Rosa Vindel López, actuando en condición de comisionada de otros cuarenta y nueve Senadores del Grupo Popular del Senado, 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 recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en los argumentos que a continuación se sintetizan.

El escrito rector de este proceso constitucional arranca con una pormenorizada exposición de los «precedentes y elaboración del plan hidrológico nacional», donde se presta especial atención a la tramitación parlamentaria de la Ley que lo aprobó, y se aborda un examen comparado del «contenido del plan hidrológico nacional: medidas complementarias y contenido del Real Decreto-ley». Entrando ya en los fundamentos jurídico-materiales del recurso, se realizan unas «consideraciones previas» relativas a la «naturaleza jurídica del Plan Hidrológico Nacional», que concluye con la afirmación de que este «no es sólo un “plan de planes”, sino una auténtica *norma normarum* en el ordenamiento hidrológico, una norma estructurante de dicho ordenamiento y no una mera suma de medidas sujetas a aprobación por ley formal»; a la «elaboración y contenido del Real Decreto-ley impugnado», que crea una apariencia de nuevos proyectos «totalmente falsa», lo que evidenciaría, a juicio de los recurrentes, que las actuaciones no justifican el decreto-ley; y al «alcance del control de constitucionalidad de los reales decretos-leyes», donde se sistematizan algunos pronunciamientos al respecto de este Tribunal.

Como primer motivo del recurso se aduce la «inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad imprescindible en todo decreto-ley», pues no había una situación que reclamara una acción legislativa inmediata ni una circunstancia objetiva que impidiese acudir al procedimiento legislativo ordinario. En opinión de los Senadores recurrentes, «ni a través del Decreto-ley, ni de su exposición de motivos, ni del debate parlamentario de la convalidación o del expediente de elaboración, se encuentra justificación alguna de la extraordinaria y urgente necesidad.» Los recurrentes rechazan, en particular, las críticas que se contienen en el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 respecto de las repercusiones ambientales del trasvase de aguas de la cuenca del Ebro a otras cuencas deficitarias y controvierten, igualmente, las consideraciones vertidas en esa misma parte expositiva de la norma de urgencia respecto de los «aspectos técnicos» del trasvase. Para los Senadores recurrentes, no era urgente la derogación del trasvase porque el plan hidrológico nacional lo había configurado como simple autorización para actuar, sin obligación de hacerlo, ni plazo para ello; no había urgencia económica porque podía acudirse al desistimiento o suspensión de los contratos administrativos adjudicados; la urgencia no puede ampararse, tampoco, en un «plan alternativo» que ya estaba previsto en la Ley 10/2001, de 5 de julio, aprobatoria del plan hidrológico nacional, ni en la pretendida mejor utilización del recurso hídrico que garantizaría el Decreto-ley, extremo que, en todo caso, discuten. Denuncian, igualmente, que falta la necesaria conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgencia que se afirma que existe y las medidas ideadas para hacerle frente.

En segundo lugar denuncian los Senadores la «inconstitucionalidad del Real Decreto-ley impugnado por falta de idoneidad constitucional de su contenido para ser incorporado a un decreto-ley». Este motivo parte de una referencia al «carácter estructurante del plan hidrológico nacional», norma que «no se limita a contener una previsión de un conjunto de obras sino que supone la vertebración del sistema formativo en materia hidrológica y la ordenación del equilibrio territorial entre las regiones y comunidades afectadas». Es por ello que su modificación afecta a «instituciones básicas del Estado» al incidir sobre el equilibrio territorial hidráulico, «cauce de solidaridad interterritorial». Se destaca, igualmente, que, pese a incidir sobre el ámbito competencial de varias Comunidades Autónomas, no ha intervenido el Senado, Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE) que está llamada a participar en las grandes cuestiones de vertebración territorial. También se apunta la incidencia sobre la planificación económica general del artículo 131 CE, citándose al respecto la STC 76/1983, de 5 de agosto, y el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, que se ha venido en conocer como «Directiva marco del agua»; el precepto hace referencia a la información y consultas públicas en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.

Se alega, a continuación, «inconstitucionalidad del Real Decreto-ley por defectos esenciales en su elaboración, constitucionalmente relevantes». En este punto se denuncia la omisión del informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 20 del texto refundido de la Ley de aguas. Hablan, también, los Senadores recurrentes de «violación del principio de coordinación, junto con los principios de lealtad institucional y buena fe», que se concreta en la infracción de diversos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas y de la Directiva marco del agua. Finalmente, reprochan al decreto-ley controvertido la vulneración de los derechos de información y participación ciudadana, en los términos previstos en las dos normas ahora citadas, lo que da como resultado una arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 CE.

La infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, proclamado en el artículo 9.3 CE, constituye, por otro lado, un motivo autónomo del recurso. Tras sintetizar la doctrina constitucional que los recurrentes entienden de aplicación al caso, exponen las razones por las que consideran que la derogación de la Ley del plan hidrológico nacional en lo relativo al régimen de transferencias vulnera el principio de confianza legítima, toda vez que no resultaba racionalmente previsible una modificación normativa como ésta. Sostienen que la aprobación del plan hidrológico nacional por la Ley 10/2001 generó una confianza legítima en que éste era el medio para lograr la

resolución de los desequilibrios hídricos entre territorios «al contemplar, desde una perspectiva global, su uso armónico y coordinado, capaz de satisfacer de forma equilibrada las demandas existentes, así como un reparto equitativo de un bien escaso». La derogación ha generado incertidumbre acerca del suministro de agua a los núcleos de población e impide cumplir los objetivos de la Directiva marco del agua.

Denuncian, por último, los Senadores recurrentes que el Real Decreto-ley 2/2004 habría infringido el principio constitucional de solidaridad. Citan, en este punto, los artículos 2, 9.2, 40.1, 45.2, 128.1 y 138.1 CE y la doctrina sentada en las SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 64/1990, de 5 de abril, de las que se reproducen varios pasajes.

2. Por providencia de 5 de octubre de 2004, la Sección Segunda de este Tribunal hubo de conceder a la comisionada parlamentaria un plazo de diez días para que acreditase documentalmente que los Senadores promotores del recurso formalizaron su voluntad de recurrir el Real Decreto-ley 2/2004 dentro del plazo de los tres meses fijado a tal fin en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). A este requerimiento se dio completo cumplimiento el 28 de octubre de 2004.

3. Mediante nueva providencia de 16 de noviembre de 2004, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el artículo 34 LOTC, 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 el día 8 de diciembre de 2004.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 10 de diciembre 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 14 de diciembre de 2004 el Presidente del Senado comunicó que dicha Cámara se personaba en este proceso constitucional y ofrecía su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. En escrito registrado en este Tribunal el 16 de diciembre de 2004, el Abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso por las razones que seguidamente se sintetizan.

En el escrito, que se inicia con unas «consideraciones previas» en las que la Abogacía del Estado da respuesta a las alegaciones efectuadas por los recurrentes respecto de la naturaleza del plan hidrológico nacional, la génesis del Real Decreto-ley 2/2004 y el alcance del control de constitucionalidad de los decretos leyes, se defiende la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del Decreto-ley controvertido en este proceso. A este respecto, además de recordar la explicación contenida en el preámbulo del Decreto-ley y de mencionar hasta 18 decretos-leyes en materia de aguas, se indica que, frente a lo sostenido en la demanda, no cabe siquiera plantearse la suspensión o paralización de las obras encaminadas a la realización del trasvase de aguas desde la cuenca del Ebro a otras cuencas deficitarias. Defiende igualmente la Abogacía del Estado que concurre la necesaria conexión de sentido entre la situación urgente identificada en el Decreto-ley y las medidas dispuestas para hacerle frente, rechazando en particular los argumentos empleados para sustentar el carácter potestativo o discrecional del contenido del plan hidrológico nacional, del que los demandantes infieren la no necesidad de aprobar un decreto-ley a fin de articular una alternativa para el suministro de agua a las zonas deficitarias.

Siguiendo la sistemática empleada en el escrito rector de este proceso constitucional, la Abogacía del Estado niega, a continuación, que concurra el vicio consistente en la «falta de idoneidad constitucional» del contenido del Real Decreto-ley 2/2004, pues los argumentos empleados al efecto por los recurrentes adolecen de un exceso de

abstracción e ignoran, además, que no es necesaria la intervención del Senado en la convalidación de los decretos-leyes o que el aquí controvertido no «afecta» al régimen de las Comunidades Autónomas puesto que no procede a una delimitación directa y positiva de las competencias autonómicas. Por lo demás, con cita de las SSTC 227/1988 y 60/1986, rechaza la caracterización de la planificación hidrológica como institución básica del Estado.

Con respecto a los defectos procedimentales que habrían existido durante la elaboración del Real Decreto-ley 2/2004, comienza recordando la Abogacía 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». Por ello, aun en la hipótesis de que se hubiera omitido algún trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma recurrente, dicha omisión hallaría dispensa en el artículo 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 que 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. Dicho esto, apunta que el artículo 20 del texto refundido de la Ley de aguas, que regula el trámite de audiencia al Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional, no contiene una garantía institucional que pueda servir de canon de validez de las normas con rango de ley; sostiene que la demanda hace un uso abusivo del principio de lealtad institucional, citando de manera inadecuada las SSTC 35/1984 y 137/2003, y que resulta inoportuna la referencia a la Directiva marco del agua.

Niega el Abogado del Estado que se hayan vulnerado los principios de interdicción de la arbitrariedad, en conexión con el principio de seguridad jurídica, y de solidaridad. Con respecto al primero, amén de rechazar la tacha de arbitrariedad alzada frente al Real Decreto-ley 2/2004, indica el Abogado del Estado que resulta incomprensible cómo la alternativa propuesta, una simple suspensión de la Ley del plan hidrológico nacional, podría garantizar un nivel de seguridad jurídica mayor que la derogación y sustitución de los preceptos sobre el trasvase del Ebro. En cuanto al principio de solidaridad, señala el Abogado del Estado que el motivo queda «prácticamente reducido a una exposición doctrinal nutrida de unas consideraciones generales y abstractas no cuestionables en sí mismas, pero sin que de sus premisas se infieran claras conclusiones impugnatorias». En particular, el desarrollo de este motivo no proporciona criterios jurídicos definidos a partir de los cuales pueda el Tribunal Constitucional resolver la discrepancia existente sobre la validez del Real Decreto-ley 2/2004.

6. Por providencia de 12 de marzo de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Al igual que sucediera en el recurso de inconstitucionalidad 5049-2004, del que fuera promotor el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y que ha sido resuelto en la reciente STC 51/2013, de 28 de febrero, el presente recurso de inconstitucionalidad coincide en objeto y fundamentación con el tramitado con el número 4786-2004, en el que se dictó la STC 237/2012, de 13 de diciembre. También aquí se impugna 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, y esa impugnación se sustenta en unos motivos que ya fueron examinados y respondidos en la citada STC 237/2012. Por ello, en aras de la brevedad y por mor de la coherencia, nos remitiremos ahora a aquellos pasajes de dicha Sentencia en los que se da respuesta a los cinco motivos aducidos por los Senadores que interpusieron el presente recurso de inconstitucionalidad para fundamentar su pretensión

anulatoria de esta norma con rango de ley; a saber: vulneración del artículo 86.1 CE por inexistencia del presupuesto habilitante legitimador de la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, falta de idoneidad del contenido de la norma para ser incorporado a un decreto-ley, existencia de defectos invalidantes en el procedimiento de elaboración, arbitrariedad contraria al artículo 9.3 CE y quiebra del principio de solidaridad.

2. Con respecto al primero de los motivos esgrimidos por los Senadores recurrentes, hay que recordar que la concurrencia del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» enunciado por el artículo 86.1 CE, presupuesto habilitante de la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, fue objeto de detenido examen en los fundamentos jurídicos 3 a 6 de la STC 237/2012. Ya entonces, nuestro análisis nos condujo a constatar 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» (FJ 6).

Por lo que hace al requisito de la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgencia y las medidas arbitradas para hacerle frente, dijimos entonces, que «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» (FJ 6). En este mismo fundamento jurídico desestimamos igualmente el alegato relativo a la falta de aplicación completa e inmediata del decreto-ley como criterio determinante de su inconstitucionalidad pues «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma» dado que «sólo aquélla es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el artículo 86.1 CE» (FJ 8).

3. En lo que atañe a la pretendida transgresión de los límites materiales de los decretos-leyes en que habría incurrido el Real Decreto-ley 2/2004, dijimos en el fundamento jurídico 7 de la STC 237/2012 que, sin que ello suponga minusvaloración alguna de su importancia, lo cierto es que el equilibrio territorial al que hacen referencia los Senadores en su recurso «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» en los términos del artículo 86.1 CE. En cuanto a la falta de intervención del Senado en la elaboración y aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, advertimos

entonces que era una «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» [FJ 7 a)].

En cuanto a la observancia de las previsiones procedimentales del artículo 131 CE, señalábamos en la STC 237/2012, con cita expresa de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que «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 artículo 131 CE no puede erigirse en canon de validez del Real Decreto-ley 2/2004».

4. El reproche relativo a la falta de intervención del Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración de este decreto-ley fue igualmente objeto de consideración en la STC 237/2012, en la que advertimos que la lectura de la regulación y funciones de este órgano colegiado que se contiene en el texto refundido de la Ley de aguas no puede llevarnos a «concluir que el legislador infraconstitucional haya podido trascenderse a sí mismo e introducir en el artículo 86 CE una limitación procedimental *ratione materiae* para la utilización del decreto-ley cuando concurra el presupuesto habilitante» (FJ 8). También dimos entonces respuesta a la queja referida a la eventual inobservancia de la 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, también denominada Directiva marco del agua. A este respecto debemos insistir ahora en que «en la medida en que ... 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)» (FJ 8).

5. La tacha de arbitrariedad dirigida contra el Real Decreto-ley 2/2004 debe ser asimismo rechazada por los motivos ya expuestos en el fundamento jurídico 9 de la STC 237/2012. Según advertimos entonces –y hemos reiterado en la reciente STC 19/2013, FJ 2 b)– «este Tribunal viene afirmando que cuando del enjuiciamiento de una norma legal desde la perspectiva que proporciona la interdicción de arbitrariedad consagrada por el artículo 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... Pero la legítima discrepancia con la norma no es de suyo razón de inconstitucionalidad», añadiendo 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» (STC 237/2012, FJ 9).

6. Finalmente, el motivo referido a la desatención del principio de solidaridad fue objeto de estudio en los fundamentos jurídicos 11 y 12 de la STC 237/2012, a los que ahora hemos de remitirnos, sin perjuicio de reiterar las consideraciones entonces efectuadas respecto de que los términos empleados por los recurrentes para fundamentar este motivo impugnatorio, en este caso reiterados, «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» (FJ 12). Concluíamos entonces, y volvemos a hacerlo ahora, haciendo hincapié en 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» (FJ 12).

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 catorce de marzo de dos mil trece.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.