

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3327** *Pleno. Sentencia 51/2013, de 28 de febrero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5049-2004. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, 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 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. 5049-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, representado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 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 Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 29 de julio de 2004, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 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 basa en los argumentos que se exponen:

a) La representación autonómica inicia su escrito de demanda con un epígrafe, rubricado «Hechos», en el que defiende la tesis de que el Real Decreto-ley 2/2004 es un acto de voluntad política cuya elaboración y fundamentación jurídico-formal es exigua o inexistente. Además, sostiene que el trasvase que se pretende derogar y el plan hidrológico en que se integra son «el resultado de un amplio y participado proceso de composición de intereses que ha generado un equilibrio real entre ellos». A estos efectos expone pormenorizadamente el procedimiento seguido para la aprobación del plan hidrológico nacional y da cuenta de las razones que le llevan a defender que, efectivamente, con este plan se logró un equilibrio real.

b) Seguidamente dedica su atención a dos aspectos procesales: la legitimación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para promover este proceso constitucional, cuestión que examina en especial a la luz de la doctrina contenida en la STC 48/2003, y el efectivo cumplimiento de los diferentes establecidos en la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTIC), en particular la interposición en plazo del recurso.

c) Entrando ya en el examen del fondo del recurso, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia defiende, en primer lugar, la inexistencia del presupuesto habilitante que legitimaría la aprobación del decreto-ley controvertido, dicho de otro modo, la ausencia de «extraordinaria y urgente necesidad». Tras la exposición de la doctrina sentada al respecto por este Tribunal, afirma que no puede considerarse urgente la derogación del trasvase de aguas de la cuenca del Ebro, porque el plan hidrológico nacional lo había configurado como una «simple autorización para actuar, sin obligación de hacerlo, ni plazo para ello». Además, tampoco concurriría, a juicio de la representación autonómica, el supuesto de «urgencia económica» pues cabía optar por el desistimiento de los contratos adjudicados para la ejecución del plan hidrológico nacional en este punto, o a su suspensión haciendo uso de las posibilidades existentes en el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas.

La parte recurrente niega que la justificación de la urgencia pueda hallarse en las soluciones alternativas recogidas en el Real Decreto-ley, que, a mayor abundamiento, ya estarían previstas en el anexo II de la redacción originaria de la Ley del plan hidrológico nacional y la urgencia no se justificaría, en fin, ni por la mayor reutilización del agua, ni por la mejora de la gestión de este recurso natural, en particular porque la mejora de regadíos ya estaba prevista en la Ley del plan hidrológico nacional y no representa novedad alguna en la legislación española de aguas.

Defiende el Letrado autonómico que en el decreto-ley controvertido no se aprecia la necesaria conexión de sentido entre la situación urgente que legitimaría su aprobación y las medidas adoptadas para hacerle frente. En particular porque el Real Decreto-ley 2/2004 no es una «norma de directa aplicación» sino que requiere un desarrollo normativo, esto es, la adopción de medidas tendentes a su ejecución, sin que, por lo demás, el propio decreto-ley fije un plazo para su aprobación.

d) A continuación se le reprocha al Real Decreto-ley 2/2004 haber incurrido en inconstitucionalidad «por vulneración del derecho de participación». Este motivo impugnatorio se desglosa en cinco grandes líneas argumentales.

1.ª) En la primera de ellas se hace referencia a la vulneración del derecho de participación por inaplicación de las previsiones al respecto contenidas en el texto refundido de la Ley de aguas y el Reglamento de planificación hidrológica. Tras consignar las distintas referencias que a la participación se hacen en el texto constitucional, el Letrado autonómico alude sucintamente a «la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración del plan hidrológico nacional según la jurisprudencia constitucional», punto en el que reproduce parcialmente el fundamento jurídico 20 de la STC 227/1988. Dicho esto, señala que el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración del plan hidrológico nacional se articula, al menos, a través del Consejo Nacional del Agua, pues así se desprende de la regulación que de este órgano colegiado se contiene en los artículos 19 y 20 del texto refundido de la Ley de aguas. Pues bien, en este caso el recurso al decreto-ley para modificar el plan hidrológico nacional ha supuesto una quiebra de estas garantías de participación autonómica en la toma de una decisión estatal de indudable relevancia para la calidad de vida de los ciudadanos y que afecta directamente a muy diversas planificaciones sectoriales, como la territorial o la urbanística. «En consecuencia», asevera el Letrado autonómico, «la falta de observancia del informe del Consejo Nacional del Agua vicia de inconstitucionalidad la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004 por infracción de una garantía constitucional cual es el derecho de participación».

2.ª) En la segunda de esas líneas argumentales se habla de la «vulneración del derecho de participación desde la perspectiva del principio de lealtad institucional». El Letrado autonómico hace hincapié, en este punto, en que el plan hidrológico nacional al que se refiere el texto refundido de la Ley de aguas «funciona como un todo unitario interrelacionado, que afecta a todo el territorio nacional» e incide sobre distintos sectores y ámbitos competenciales, lo que explica la trascendencia de la participación autonómica en el proceso de elaboración del plan. Al punto de que llega a hablar de la posibilidad de una «afectación sustancial en las condiciones esenciales de ejercicio de las

correspondientes competencias autonómicas, entre ellas, claro es, la Región de Murcia. El respeto a las competencias autonómicas y el principio de buena fe, que expresamente invoca la representación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, obligan a respetar ese derecho de participación en la elaboración de decisiones del Estado, que hayan de ejercer una influencia decisiva en la esfera competencial autonómica.

3.ª) También se denuncia la «vulneración del derecho de participación por inaplicación de la Directiva marco del agua» desarrollándose lo que el Letrado autonómico denomina «consideración formal del motivo», desde la que no se cuestiona la constitucionalidad del decreto-ley controvertido por su contenido material sino exclusivamente porque se ha prescindido de la garantía de participación ciudadana en su elaboración. En opinión del representante del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, el Derecho europeo «configura legalmente el derecho constitucional de participación ciudadana (y obliga a todos los poderes públicos)», señalando al respecto que «lo que el Tribunal Constitucional no tiene resuelto –salvo error de esta parte– es la cuestión de si los tratados internacionales pueden ser el vehículo de configuración legal del derecho constitucional de participación ciudadana». Dicho lo cual y tras reseñar el tratamiento que este derecho recibe en la Directiva marco del agua, defiende que aunque esta norma del Derecho de la Unión aluda únicamente a los planes hidrológicos de cuenca, debe concluirse su aplicabilidad a la Ley del plan hidrológico nacional, según resulta tanto de una lectura conjunta y sistemática de la propia Directiva y del texto refundido de la Ley de aguas. Concluye este alegato el Letrado autonómico recordando que la incorrecta trasposición de la Directiva marco del agua no puede erigirse en obstáculo para la virtualidad del derecho de participación dado el efecto directo.

4.ª) La representación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia se refiere después a la trascendencia del derecho de participación en materia de agua a nivel internacional, vertiente respecto de la cual subraya la necesidad de ser especialmente riguroso en la reacción frente a la utilización del decreto-ley como técnica para eludir el derecho de participación. En apoyo de esta tesis enumera varios instrumentos de Derecho internacional en los que se presta especial atención a la participación como técnica de protección del medio ambiente.

5.ª) Como colofón de todo lo expuesto, señala el Letrado autonómico que la trascendencia del derecho de participación se refuerza más, si cabe, si se atiende a las exigencias del principio de solidaridad y sobre este punto menciona, entre otros, los artículos 2, 138, 156 y 158 de la Constitución.

e) El tercero de los motivos del recurso se basa en la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) al haber actuado el Gobierno sin el mínimo examen crítico necesario para la adopción de una medida como la reflejada en el Real Decreto-ley 2/2004, que se encuentra ayuna de la racionalidad técnica exigible a la preparación de toda norma. Este motivo se desarrolla en una doble línea argumental. En primer lugar, se sostiene la irracionalidad del Decreto-ley, cuya exposición de motivos reconoce las «críticas al trasvase del Ebro, al que se acusa sin ningún documento técnico que lo respalde de toda clase de vicios» y la falta de la necesaria racionalidad técnica que se encuentra, a juicio del Letrado autonómico, en la relación de actuaciones urgentes que se pretende emprender. En segundo lugar, se niega la existencia de una relación de proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados para su consecución. Se reitera que no era necesario dictar un decreto-ley para paralizar el trasvase, bastando con dejarlo en suspenso, de donde concluye el Letrado autonómico que la actuación ha sido desproporcionada.

f) El cuarto motivo del recurso hace referencia a la vulneración de la reserva constitucional de ley al introducirse el Real Decreto-ley 2/2004 en ámbitos vedados a las normas de urgencia por el artículo 86.1 CE. Al respecto se defiende que el decreto-ley impugnado afecta a instituciones básicas de rango constitucional, pues deja completamente al margen del proceso de elaboración de la norma al Senado, Cámara de representación territorial que fue protagonista en la elaboración del plan hidrológico nacional y también se alude al equilibrio hidrográfico interterritorial.

Sostiene el Letrado autonómico que la valoración conjunta de los factores que impulsaron al Gobierno a dictar la disposición impugnada conduce igualmente a declarar su inconstitucionalidad. Opone en este punto el «voluntarismo de un Gobierno que razona en círculos» y «el juego de equilibrios institucionales» alcanzado en la Ley del plan hidrológico nacional que tan dañado queda por la decisión de derogar las previsiones de la norma legal relativas al trasvase de aguas de la cuenca del Ebro.

En suma, las dudas expuestas obligan a someter al Real Decreto-ley 2/2004 –de carácter doblemente excepcional pues se trata de un acto del Gobierno con fuerza de ley y una norma de caso único– a un examen riguroso; examen que la norma no supera, por lo que resulta inconstitucional, concluyendo el Letrado autonómico que «la fundamentación de este Decreto-Ley no resiste un examen mínimamente riguroso».

2. Mediante providencia de 5 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 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 en el «Boletín Oficial del Estado» número 258, de 26 de octubre de 2004.

3. Mediante escrito presentado el 19 de octubre de 2004, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, solicitó que se le tuviera por comparecido en este proceso constitucional y que se le concediera una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. La Sección Segunda de este Tribunal accedió a lo interesado por proveído de 22 de octubre de 2004.

4. Registrado en este Tribunal el día 21 de octubre de 2004, el Presidente del Senado comunicó que dicha Cámara se daba por personada en este proceso constitucional y ofrecía su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El 22 de octubre de 2004 se recibió en el Registro General de este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando 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.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 16 de noviembre de 2004, solicitando la desestimación del recurso por las razones que seguidamente se sintetizan:

a) El Abogado del Estado comienza con una «consideración preliminar» relativa al largo debate habido en España acerca de las virtudes y defectos de los trasvases de aguas entre cuencas hidrográficas.

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».

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».

b) 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.

c) En relación con la concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley 2/2004, se hace referencia a su memoria justificativa y a la existencia de numerosos estudios científicos en los que se valora críticamente la alternativa del trasvase. El Abogado del Estado menciona, en especial, la evaluación efectuada por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, reproduce diversos pasajes del preámbulo de la norma objeto de este proceso y de la memoria justificativa de la que se ha dejado hecha mención y relata sucintamente el debate parlamentario de convalidación de la norma de urgencia.

d) Después de 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 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, pero no que se añada a la eficacia inmediata o aplicación inmediata de la ley el cumplimiento o agotamiento instantáneo de sus efectos. En particular cuando, como sucede en este caso, se prevé la construcción de 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.

e) Rechaza el Abogado del Estado que se haya vulnerado el derecho de participación. Al respecto hace hincapié en 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 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 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.

f) 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 y tratando de alzar una barrera infranqueable a la aprobación de decretos-leyes, desconociendo que los trámites participativos de la Ley de aguas 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]. No se justifica la

necesidad de atenerse a estos mismos trámites procedimentales tanto para la aprobación como para la modificación del plan hidrológico nacional y recuerda el Abogado del Estado que el artículo 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.

g) Para el Abogado del Estado no ha habido vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Tras recordar sucintamente la doctrina constitucional relevante para el caso, indica que no puede sostenerse que las medidas contenidas en el Real Decreto-ley sean abusivas o arbitrarias, en el sentido de que estén desprovistas de racionalidad, por manifiestamente incongruentes o inadecuadas con su objetivo. No estamos, en fin, ante una norma desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución por ella alumbrada.

h) Para concluir, el Abogado del Estado defiende que el decreto-ley controvertido respeta todos los límites del artículo 86.1 CE. En particular, porque no se afecta a ninguna institución básica de rango constitucional, en especial el Senado, habida cuenta, en especial, de que la convalidación de los decretos-leyes es una función privativamente atribuida al Congreso de los Diputados y teniendo muy presente que la afección al régimen de las Comunidades Autónomas, y esto enlaza con la consideración del Senado como Cámara de representación territorial, se refiere a una «delimitación directa y positiva de las competencias» y no a cualquier regulación que indirectamente «incida» en las competencias autonómicas. Por lo demás, advierte el Abogado del Estado, buena parte de las consideraciones formuladas por la actora tienen una naturaleza eminentemente política y por ello ajena a la jurisdicción de este Tribunal, y señala la confusión en la que incurre el solapamiento de la consideración del Real Decreto-ley como norma de urgencia y como norma de caso único. Se trata, en todo caso, de una norma relativa a la planificación y usos de los recursos hidráulicos, como también lo era la Ley de plan hidrológico nacional en su redacción originaria, por lo que el Real Decreto-ley 2/2004 y la Ley del plan compartirán, de aceptarse la tesis de la demandante, una misma naturaleza en punto a su singularidad o generalidad.

6. Por providencia de 26 de febrero de 2013 se señaló para deliberación y fallo del presente recurso el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y cuya resolución nos ocupa en la presente Sentencia, coincide básicamente en objeto y fundamentación con el promovido en su día por el Gobierno de la Generalitat Valenciana, tramitado con el número 4786-2004 y resuelto en la reciente STC 237/2012, de 13 de diciembre. En ambos recursos de inconstitucionalidad 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.

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 artículo 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 interna 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 trasvases 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 trasvases 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 trasvase», que regula el canon del trasvase), 23 (que determina las «compensaciones de carácter ambiental a las cuencas cedentes») y la segunda frase del apartado cuatro del artículo 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 artículo 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» número 160, de 3 de julio de 2004). Haciendo uso de la posibilidad que le brinda el artículo 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.

En todo caso, como ya hemos reconocido [STC 237/2012, de 13 de diciembre (FJ 2)], la derogación tácita del Real Decreto-ley 2/2004 por la Ley 11/2005 no es óbice para que examinemos las cuestiones planteadas en este recurso de inconstitucionalidad.

2. Cuatro son los motivos esgrimidos por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para controvertir la constitucionalidad de esa norma de urgencia: a) falta del presupuesto habilitante que legitima, ex artículo 86.1 CE, la aprobación de un decreto-ley y ausencia, en todo caso, de conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que se pretende hacer frente con la aprobación de esta norma con rango de ley, y las concretas medidas diseñadas al efecto, subrayándose que no había urgencia económica y tampoco venía determinada por el plan alternativo previsto en el anexo II de la Ley 10/2001, sin que se advirtiera relación de adecuación entre la situación de urgencia y las medidas arbitradas; b) vulneración del derecho de participación en los términos que resultan de la configuración del Consejo Nacional del Agua en el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y 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 comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, conocida como Directiva marco del agua, con vulneración de los artículos 9.1, 45.2, 105.1 y 129.1 de la CE; c) infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y d) como cuarto y último motivo, vulneración de la reserva constitucional de ley, al haber incidido el Decreto-ley impugnado en materias que le están constitucionalmente vedadas por aplicación del artículo 86.1 CE.

Estos motivos han sido examinados en la ya citada STC 237/2012, cuyas conclusiones recordaremos ahora en lo que resulte estrictamente indispensable para la resolución del presente proceso constitucional.

3. 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 específicamente analizada en los fundamentos jurídicos 3 a 6 de la STC 237/2012, a cuyo contenido nos remitimos, si bien en este punto conviene recordar la doctrina de este Tribunal contenida básicamente en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3); 68/2007, de 28 de marzo (FJ 6); 31/2011, de 17 de marzo (FJ 3), y 137/2011, de 14 de febrero (FJ 4).

Una síntesis expositiva de dicha doctrina puede concretarse del siguiente modo:

«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).

...

La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere 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 el 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”» (STC 237/2012, FJ 4).

4. En el caso analizado, nuestro análisis se concreta en los siguientes puntos:

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».

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».

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, número 21, páginas 876 y ss.).

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 conclusión que se sostiene en el fundamento jurídico 6 de la STC 237/2012, de 13 de diciembre, es 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 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».

Los razonamientos expuestos conducen a reconocer la validez del requisito de extraordinaria y urgente necesidad.

5. Con respecto a la ausencia del requisito de la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgencia y las medidas arbitradas para hacerle frente, dijimos en la citada STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, y recordamos ahora, lo siguiente: «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».

Lo expuesto nos conduce a desestimar el primer bloque de razonamientos concretado en el fundamento jurídico 2 a) de esta resolución, formulados por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia 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.

6. La pretendida infracción del derecho de participación por el Real Decreto-ley 2/2004 a la que hemos hecho referencia en el fundamento jurídico 2 b) de esta resolución fue descartada en el fundamento jurídico 8 de la STC 237/2012. Concretamente, por lo que atañe a la falta de intervención del Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración de este decreto-ley, eje central de toda la argumentación desarrollada por la representación del Ejecutivo autonómico, advertimos entonces que la lectura de la regulación y funciones que de este órgano colegiado 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». Por lo demás, esta misma conclusión la hemos reiterado recientemente con ocasión del enjuiciamiento de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 11/2005, de 5 de julio, resultante de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 2/2004 [STC 19/2013, de 21 de enero, FJ 2 b)], al subrayar que dicha tramitación se desarrolla en el seno de las Cortes Generales y se rige únicamente por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

En cuanto la queja de vulneración de este mismo derecho de participación «por inaplicación de la Directiva marco del agua», baste reiterar ahora que «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).» (STC 237/2012, FJ 8). Lo dicho nos exime del análisis de los instrumentos de Derecho internacional mencionados por el Letrado autonómico en su escrito de demanda, pues «los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12, y las numerosas resoluciones allí citadas).

Los criterios manifestados conducen a desestimar la impugnación del segundo bloque de contenidos efectuado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Murcia, al impugnar el Real Decreto-ley 2/2004.

7. La infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad que constituye el tercer argumento dirigido contra el Real Decreto-ley 2/2004 debe ser asimismo rechazada por los motivos ya expuestos en el fundamento jurídico 9 a) de la STC 237/2012 [las letras b) y c) de ese mismo fundamento jurídico se dedican al estudio de otras vertientes del vicio que no han sido aducidas por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia]. Según advertimos entonces –y hemos reiterado en la reciente STC 19/2013, de 31 de enero, 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)».

El preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 ha 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 todo caso, como ha reconocido el fundamento jurídico 2 b) de la STC 19/2013, de 31 de enero, «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.»

Los argumentos expuestos conducen al rechazo de la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad aducido por la parte recurrente.

8. Finalmente, procede realizar el análisis del motivo del fundamento jurídico 2 d) de esta resolución, relativo a la pretendida vulneración de los límites materiales a los decretos-leyes fijados en el artículo 86.1 CE. Ya en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, en cuanto a la falta de intervención del Senado en la elaboración y aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, advertimos 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)].

Con respecto al equilibrio interterritorial, concretado en el equilibrio hidrológico, decíamos entonces, y reiteramos ahora, que «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 concurra el presupuesto habilitante afecte en modo alguno a una institución basilar del Estado constitucional» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7).

Resta únicamente por señalar que la representación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia no ha aportado ninguna razón que permita compartir su caracterización del Real Decreto-ley 2/2004 como una ley singular o de caso único, figura que hace referencia a aquellas normas «dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, y 121/2012, de 5 de junio, FJ 3), lo que impide compartir las conclusiones del discurso desarrollado en este punto por el Letrado autonómico sobre la caracterización que deduce la inconstitucionalidad del Decreto-ley controvertido en este proceso.

9. Los razonamientos expuestos conducen a desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia contra el Real Decreto-ley 2/2004.

## 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 veintiocho de febrero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—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.