

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2169 *Pleno. Sentencia 19/2013, de 31 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6595-2005. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con diversos preceptos de 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. Principios de participación, interdicción de la arbitrariedad y utilización racional de los recursos naturales: constitucionalidad tanto de la derogación de las previsiones de la Ley del plan hidrológico nacional relativas al trasvase de aguas del Ebro (STC 237/2012), como de los preceptos relativos a la elaboración y aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro (STC 195/2012).*

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 Trias, 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. 6595-2005, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra diversos preceptos de 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de septiembre de 2005, el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 26.1, párrafo segundo, en el inciso «sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro», y los apartados 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por los apartados noveno y decimoquinto del artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio, la disposición derogatoria única, 1 y 3, de la Ley 11/2005, y el art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, en la redacción dada por la disposición final primera, apartado cuatro, de la Ley 11/2005.

Tras realizar una serie de consideraciones generales de carácter previo, con detallada referencia a los antecedentes de la ley objeto de impugnación, y al propio contenido general de esta, expone los motivos alegados de inconstitucionalidad, que, resumidamente, son los siguientes:

a) Se alega vulneración del art. 131.2 CE por haberse incumplido los requisitos exigibles para la modificación del plan hidrológico nacional, instrumento de planificación que afecta a la actividad económica general.

El texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que crea en su art. 19 el Consejo Nacional del Agua y exige en el art. 20 su informe preceptivo respecto del plan hidrológico nacional, debe interpretarse a la luz de este precepto constitucional, que habría sido infringido por la omisión de estos cauces de participación.

b) La vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad, contenido en el art. 9.3. CE, se concreta por la Comunidad Autónoma recurrente en diversos aspectos.

No puede darse por cumplido el esencial trámite del informe del Consejo Nacional del Agua con una mera comunicación, a modo de dación de cuenta, de la decisión previamente tomada por el Gobierno a la comisión permanente de dicho órgano, como se hizo con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2004, de 16 de junio, que dio origen a la Ley 11/2005. Señala como circunstancia concluyente al respecto que la Comunidad Valenciana no forma parte de la comisión permanente del Consejo Nacional del Agua, y destaca que el informe emitido por la comisión permanente, de 2 de febrero de 2005, durante la tramitación parlamentaria de la que sería aprobada como Ley 11/2005, excluye cualquier pronunciamiento tanto sobre el Real Decreto Ley 2/2004 como sobre el proyecto de ley en todo aquello que se refiere a la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, centrándose en las propuestas de modificación del texto refundido de la Ley de aguas.

Con cita de la jurisprudencia de este Tribunal, se alega la vulneración de los principios de coordinación y participación, asociados a los principios de lealtad institucional y buena fe, considerando que la Ley 11/2005 ha vulnerado el art. 9.3 CE al desconocer de forma voluntaria y totalmente reprobable la obligación de coordinarse en el ejercicio de su potestad planificadora con las Comunidades Autónomas. Se ha negado a éstas la necesaria intervención, según está prevista en los arts. 14 y 40 a 45 del texto refundido de la Ley de aguas, y en el art. 14 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 (Directiva marco del agua).

La aprobación del plan hidrológico nacional mediante la Ley 10/2001 se configura como el instrumento de cierre del sistema planificador, como un elemento fundamental para realizar la ordenación de los recursos hidrológicos a nivel nacional, siendo por tanto el principio de coordinación un elemento fundamental a respetar en la planificación hidrológica, recogido en el texto refundido de la Ley de aguas y explícitamente admitido por la doctrina constitucional como esencial al modelo territorial vigente. La incidencia del plan hidrológico nacional en las competencias autonómicas sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, ordenación del territorial y del litoral, protección del medio ambiente y conservación de los espacios naturales, obras públicas, pesca, industria, turismo, y planificación de la actividad económica obliga a la necesidad de coordinar las distintas planificaciones que afectan al medio físico.

A dicha finalidad respondería el informe del Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración del plan hidrológico nacional, y su omisión afectaría directamente al derecho de participación de la Comunidad Autónoma en las cuestiones que inciden en su ámbito competencial, reconocido implícitamente en la Constitución, lo que explica que el texto refundido de la Ley de aguas lo exija con carácter preceptivo, tanto para su aprobación como para su revisión y modificación.

La omisión del tan repetido informe vulneraría el principio de coordinación y por ello implicaría, y evidenciaría, la arbitrariedad de la Ley 11/2005.

Con remisión a las alegaciones hechas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, también se alega infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad en la medida en que la derogación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional constituiría una vulneración de los principios de la Directiva marco del agua, concretamente los principios de precaución, acción preventiva, cautela, corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y el principio «el que contamina, paga», y, al carecer del informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, se

incumplirían las condiciones de información y participación pública que establece dicha directiva para la elaboración de la planificación hidrológica.

Se funda asimismo la tacha de arbitrariedad en la incoherencia e inexistencia de una mínima motivación racional en la Ley 11/2005. Nuevamente el escrito de demanda se remite a las alegaciones hechas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, para destacar el proceso de elaboración de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, que contrasta con el seguido en la aprobación de la Ley 11/2005, basada a su juicio en meras generalidades sin informes, deliberaciones con agentes sociales u órganos institucionales preceptivos, de lo que extrae la conclusión de que la aprobación de la Ley 11/2005, que decidió alterar la Ley del plan hidrológico nacional sin contener una sensible justificación —que sólo puede alcanzarse tras un procedimiento mínimamente riguroso como el que se llevó a cabo originalmente, constituye una incoherencia que genera arbitrariedad.

También resultaría arbitraria la derogación parcial de la Ley 10/2001, de 5 de julio, al vulnerar el carácter unitario del plan, rompiendo su equilibrio interno, al regular dicho plan de manera fragmentada, sin una visión global de conjunto. La derogación de una parte tan relevante del mismo, como es el trasvase del Ebro, sólo podría efectuarse en el marco de un nuevo replanteamiento global del plan hidrológico nacional; lo contrario constituye una decisión arbitraria, por incoherente y caprichosa, contraria al art. 9.3 CE, invocándose al efecto las SSTC 181/2000, de 29 de junio, y 194/2000, de 19 de julio. No existiría motivación real alguna para haber acordado la derogación de las transferencias previstas en la Ley 10/2001, de 5 de julio, cuya explícita y razonable necesidad está constituida por la situación hidrológica deficitaria de determinadas cuencas. Su anulación se ha basado en criterios de oportunidad política, resultando inadmisibles medidas alternativas al trasvase del Ebro que son totalmente inadecuadas. Todo ello propicia un retraso en la solución de estos problemas estructurales deficitarios, lo que supone un uso arbitrario del poder legislativo.

Para rebatir la justificación contenida en el preámbulo de la Ley 11/2005, da por reproducida la argumentación relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004.

Por último, el recurso basa asimismo la infracción del art. 9.3 CE en que la Ley 11/2005 incurre en arbitrariedad al vulnerar el Derecho comunitario, reproche que concreta en que la derogación que contiene impide toda posibilidad de alcanzar los objetivos de la Directiva marco del agua, citada, relativos a la promoción del uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, a paliar los efectos de las sequías, y a la garantía de suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, y en la vulneración de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de julio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

c) La Ley 11/2005 también habría vulnerado el principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE, así como el principio derivado de confianza legítima, porque la derogación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional ha resultado súbita e imprevisible, afectando a las expectativas legítimas de muchos ciudadanos, como consumidores y usuarios del agua. Con el plan hidrológico nacional se había generado una confianza legítima como medio de lograr la resolución de los desequilibrios hídricos de la Comunidad Valenciana, 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.

Sobre la base de la regulación derogada, la Administración autonómica inició la ejecución de algunas actuaciones e infraestructuras, de las que se aporta extensa información. Por otra parte, las nuevas actuaciones recogidas en el anexo III de la Ley 11/2005 habrían creado una falsa apariencia porque serían, en su mayor parte, actuaciones ya contempladas o ejecutadas por la propia Generalitat Valenciana.

Se considera por último que, desde esta perspectiva y con respecto a las comunidades de regantes y usuarios, la derogación del trasvase debe considerarse como un «acto

expropiatorio de derechos», en el sentido ya argumentado en las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004.

d) La Ley 11/2005 vulneraría igualmente el principio de eficiencia en el gasto público del art. 31.2 CE, ya que simplemente descalifica las decisiones tomadas por la Ley 10/2001, de 5 de julio, que afectaban a la transferencia desde el bajo Ebro —que estuvieron basadas en un detallado análisis económico—, con una serie de afirmaciones genéricas que carecen de apoyo documental, y sin recoger una comparación de costes (económicos, energéticos, o medioambientales) entre la solución de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que se deroga y la que ahora se introduce.

Adicionalmente, el art. 31.2 CE exige a las actuaciones empresariales públicas una equitativa asignación de recursos públicos, que en su programación y ejecución responda a criterios de eficiencia y economía, lo cual exige la realización de estudios técnicos financieros que respalden la viabilidad económica de la norma, y no es compatible con actuaciones carentes de justificación.

La decisión del legislador, consistente en la sustitución de una alternativa técnica como es el proyecto de trasvase, por otra distinta de dudosa eficacia como solución técnica, y económicamente ineficiente, que comporta un mayor coste económico para las arcas públicas, carecería de toda justificación desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos económicos escasos, resultando por tanto contraria al art. 31.2 CE.

Por otra parte, la derogación parcial de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional ha supuesto un coste económico originado por la obligación de indemnizar a los terceros que resulten perjudicados como consecuencia del cambio legislativo, debido concretamente a la resolución de los contratos de construcción o asistencia técnica en ejecución, cuya extinción está vinculada a dicha derogación, razón por la cual la Ley 11/2005 debería haber previsto la responsabilidad del Estado por los daños causados, disponiendo las oportunas indemnizaciones, previa realización de un estudio económico. Al respecto, se entiende que la memoria económica no aporta ningún elemento de juicio para un análisis comparativo entre la viabilidad económica de las medidas incluidas en la Ley 11/2005 y el trasvase del Ebro, limitándose a reproducir una lista de actuaciones que o bien ya estaban previstas en la Ley 10/2001, de 5 de julio, o bien estaban planificadas y, en algunos casos, en ejecución por la propia Comunidad Autónoma, sin configurar una alternativa real al derogado trasvase del Ebro.

e) La Ley 11/2005 ofrecería claros indicios de inconstitucionalidad por vulneración del art. 45.2 CE, al no ser racional la planificación del agua como recurso natural que en la misma se contiene.

Tras pasar revista una vez más al anterior proceso de planificación hidrológica, fundamentado para la Comunidad recurrente en la racionalidad de las transferencias entre cuencas para superar situaciones deficitarias, se alega que la Ley 11/2005 rompe con dicho proceso, ignorando de forma consciente las cautelas y condiciones que garantizaban la racionalidad y coherencia, y adoptando una alternativa —la construcción de plantas desalinizadoras— que ya habría sido valorada y descartada en la evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico nacional de 2001, por resultar más agresiva medioambientalmente que las transferencias entre cuencas.

Adoptando como punto de partida el dato, que califica de objetivo, de la situación excedentaria de la cuenca del Ebro, considera que, una vez fijado el caudal ecológico de éste, la utilización racional del agua exige autorizar su destino a otras cuencas que resulten deficitarias. Al quebrar este equilibrio, la Ley 11/2005 supondría una utilización irracional de los recursos naturales, al permitir la pérdida del recurso excedentario, sin aportar alternativa real para hacer frente a la situación de las cuencas deficitarias.

Invocando las SSTC 74/1982, de 4 de noviembre, 170/1989, de 19 de octubre, 66/1991, de 22 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, y 90/2000, de 30 de marzo, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la normativa estatal y comunitaria, se alega por último que la Ley 11/2005 también incurriría en vulneración del art. 45.2 CE porque las infraestructuras y actuaciones previstas en la misma lo han sido al margen de

un control ambiental efectivo, al no haberse sometido a evaluación de impacto ambiental ni el plan o programa ni los proyectos resultantes.

f) El principio de solidaridad interterritorial de los arts. 2 y 138 CE, que implica un deber de recíproco apoyo entre los territorios integrantes del Estado, obliga a éste, ante una situación de déficit hídrico contrastado, a adoptar medidas positivas que palien esa situación objetiva, con la utilización eficiente de los recursos hídricos y su traslado desde las cuencas excedentarias a las deficitarias. El plan hidrológico nacional sería el instrumento que hace efectiva esa solidaridad, pues su contenido, especialmente los trasvases, no pueden interpretarse de otra forma, siendo un instrumento para lograr el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial en aras a conseguir la solidaridad que exige el mandato constitucional, garantizando que ningún territorio se beneficie injustificadamente, al establecer un conjunto de medidas compensatorias para las cuencas cedentes.

Al alterar ese sistema de transferencias, sustituyéndolo por otro que no consta que garantice el mismo caudal y calidad del agua, para la Comunidad Autónoma recurrente la Ley 11/2005 contraviene el principio de solidaridad interterritorial en la utilización racional de los recursos hídricos, haciéndose por ello merecedora de un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

g) El recurso aborda a continuación las infracciones del texto refundido de la Ley de aguas, que considera integrada en el bloque de la constitucionalidad, en tanto que norma de cabecera que regula el régimen de los recursos hidráulicos, y dado el carácter instrumental de la Ley 10/2001, de 5 de julio, respecto de aquélla.

Con remisión a los argumentos detallados en las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, se considera contraria a la Constitución la derogación parcial de la Ley 10/2001, de 5 de julio, al desconocer los preceptos específicos del texto refundido de la Ley de aguas que regulan el contenido, el procedimiento de elaboración y el alcance del plan hidrológico nacional.

h) El art. 26.1, párrafo segundo, y los apartados 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005, se impugnan por vulneración del art. 149.1.22 CE y su desarrollo, plasmado en el principio de unidad e indivisibilidad de cuenca establecido en el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas, y por menoscabo de las competencias de las confederaciones hidrográficas, cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las cuencas supracomunitarias, con vulneración asimismo del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

La reforma de 2005 ha establecido un principio general de participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales, a través de los consejos de agua de las cuencas, que quebraría en los preceptos impugnados al no aplicarse a los caudales ambientales en el tramo catalán del Ebro, que se fijan, previo mutuo acuerdo, por la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña en el plan integral de protección del delta del Ebro. Dicha excepción incurriría en manifiesta inconstitucionalidad, por sustraer la competencia al organismo estatal de cuenca así como por privar a las restantes Comunidades Autónomas de su derecho a participar en la fijación de tales caudales ambientales, que ineludiblemente condicionan el régimen hídrico y los sistemas de explotación (la disponibilidad de recursos) de toda la cuenca, y pueden seguir operando como límite añadido a hipotéticos trasvases futuros. Se posibilitaría así la fijación de unos caudales ambientales desproporcionados, ajenos al régimen natural del río, que pueden hipotecar los sistemas de explotación de la cuenca y los aprovechamientos actuales o futuros, con la consecuencia de la desaparición de las «aguas sobrantes» existentes, susceptibles de ser trasvasadas a otras cuencas deficitarias. Con ello se consagraría la ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro, puesto que, aprobado el plan integral de protección del delta del Ebro, la fijación de su régimen hídrico seguirá dos procedimientos diferentes.

La participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales resulta una consecuencia del sistema constitucional de competencias en

materia de aguas, plasmado en la integración de aquéllas en los órganos confederales de las cuencas intercomunitarias, según el modelo sancionado por la SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FFJJ 13 y 15; y 161/1996, de 17 de octubre, FFJJ 4 y 5; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

La fórmula de colaboración bilateral prevista en la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional resultaría contraria a la jurisprudencia de este Tribunal, que ha declarado inconstitucionales las medidas unilaterales aprobadas por las Comunidades Autónomas que interfieren o perturban las competencias que corresponden a los organismos estatales de cuenca y, en concreto, las que inciden en la fijación de los caudales ambientales o ecológicos mínimos, que son competencia de los organismos estatales de cuenca (SSTC 15/1998, de 22 de enero, 110/1998, de 21 de mayo, 166/2000, de 15 de junio, y 123/2003, de 19 de junio).

Tanto el principio de indivisibilidad de la cuenca, plasmado en el art. 14 del texto refundido de la Ley de aguas y confirmado en la Directiva marco del agua, como el modelo confederal de carácter participativo serían concreción directa del art. 149.1.22 CE y gozarían de una garantía institucional en los términos que la misma ha sido definida por la jurisprudencia constitucional, de lo que deriva que la participación de todas las Comunidades Autónomas en la fijación de los caudales ambientales es una exigencia insoslayable del modelo constitucional de administración del agua.

La regulación impugnada menoscaba, por otra parte, la competencia del Estado para aprobar cuanto afecta a la cuenca del Ebro, al quedar sometido el plan integral de protección del delta del Ebro a la aprobación por mutuo acuerdo, lo que convierte la competencia exclusiva del Estado para la aprobación del plan hidrológico de la cuenca en una competencia compartida, y resultaría por tanto inconstitucional.

Tras una referencia al apartado 1, b), c) y d) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, que no son objeto del recurso, considera que la regulación prevista para el plan integral de protección del delta del Ebro en los preceptos impugnados constituye una excepción singular que no está justificada ni fundada en razones objetivas debidamente acreditadas, que puede afectar al principio de interdicción de la arbitrariedad contenido en el art. 9.3 CE, pues por muy amplia que sea la discrecionalidad, libertad de decisión, o poder de configuración normativa del legislador, esa actuación no puede ni debe ser arbitraria, no puede asentarse sobre el solo fundamento de la voluntad de su titular. Tal arbitrariedad, además, entrañaría una evidente discriminación, lo que comportaría que pueda considerarse la inconstitucionalidad de la norma.

i) El art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, en la redacción dada por la disposición final primera, apartado cuatro, de la Ley 11/2005, define el concepto de caudal ecológico en unos términos que vulnerarían el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. Esta tacha se funda en la consideración de tal definición como una fórmula absurda, que no constituye un concepto jurídico indeterminado sino que está permanentemente abierto a continuas ampliaciones, al fijar un criterio cuantitativo abstracto, por referencia a la vida piscícola, que contrasta con el régimen natural de la mayoría de las corrientes y ríos.

La inconstitucionalidad resultaría aún más manifiesta, si se tiene en cuenta que lo que se posibilita con esta indefinición, es dejar al mutuo acuerdo de la Administración estatal y la Generalitat de Cataluña la concreción de tan indefinida fórmula, bajo la cobertura de la disposición adicional décima discutida. A partir de ciertos cálculos de lo que podría suponer la elevación del caudal ambiental del tramo final del Ebro, fijado en el vigente plan hidrológico con carácter provisional y orientativo, se señala que tal proyección podría suponer que la totalidad del agua fluyente de la cuenca del Ebro estuviera al servicio de la finalidad ambiental de protección del delta, lo que llegaría a impedir cualquier aprovechamiento en el resto de la cuenca, salvo el de abastecimiento de la población.

2. Por providencia de 25 de octubre de 2005, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados,

al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 2 de noviembre de 2005, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga de ocho días en el plazo ordinario concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sección Tercera de 7 de noviembre de 2005.

4. El día 7 de noviembre de 2005, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones. El día 8 de noviembre de 2005, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 28 de noviembre de 2005, que completó con un anexo documental el 1 de diciembre de 2005. En sus alegaciones se insta la desestimación del recurso, señalando que en los diez primeros motivos de inconstitucionalidad se denuncian diversas infracciones constitucionales que, en última instancia, terminan por reconducirse al texto refundido de la Ley de aguas, y son reiteración, como señala la propia demandante, de los aducidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) La STC 227/1988, citada, ya descartó que la planificación hidrológica, como planificación sectorial, tuviera encaje en la planificación económica de carácter general a la que se refiere el art. 131 CE, por lo que la invocación de este precepto constitucional resulta improcedente. Resultaría asimismo artificiosa la pretensión de buscar infracciones formales basadas en la ausencia de intervención de las Comunidades Autónomas pues lo que la recurrente pretende, a través de una compleja argumentación, es constituir en parámetro de la inconstitucionalidad pretendida al art. 20 del texto refundido de la Ley de aguas, que prevé el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua.

b) La alegada infracción de los principios de lealtad institucional, coordinación y participación quedaría sin embargo reducida a la simple repetición del reproche anterior, la omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, omisión que no se ha producido, acompañando al efecto documento que relaciona las actividades llevadas a cabo por dicho órgano, que resultarían reveladoras de la participación autonómica denunciada de contrario como ausente.

Pero, en cualquier caso, la objeción no se basaría en ningún precepto constitucional, sino en el texto refundido de la Ley de aguas, fuera de las invocaciones genéricas de arbitrariedad con cita del art. 9.3 CE, y la cita no menos genérica de los aludidos principios, cuya proyección al objeto de la impugnación ni siquiera se intenta en el recurso.

Sobre la alegada vulneración de la Directiva marco del agua, el Abogado del Estado defiende que la Directiva sólo se refiere a los planes de cuenca afirmando, por otro lado, que el cambio de criterio respecto al trasvase parece ser debido a una ponderada y más meditada valoración de las posibilidades reales y efectos previsibles del plan hidrológico nacional. No se trata por tanto de que se hayan reducido los trámites y medidas informativas, sino de que han sido objeto de una apreciación y valoración diferentes, en este caso por las Cortes Generales.

El reproche de incoherencia, falta de motivación, contenido caprichoso, inconsecuencia y arbitrariedad, que lleva al recurso a atribuir a la ley impugnada una lesión directa del art. 9.3 CE, se basa en una serie de consideraciones que exceden del plano estrictamente jurídico-constitucional. Las objeciones no pasan de argumentar juicios más favorables sobre otras normas y la preferencia decidida de la Comunidad recurrente por la fórmula del trasvase, sin que pueda cuestionarse la constitucionalidad de una norma por las simples ventajas o desventajas que presente respecto de la norma que ha quedado sustituida.

La imputación de arbitrariedad basada en la contradicción de la Ley con sus propios fines, o cuando menos con los fines que enuncia la Directiva 2001/42, tanto en lo relativo a su objetivo de garantizar el suministro de agua en buen estado, como a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se funda en una petición de principio, más implícita que explícita: puesto que no se tiene confianza en los métodos alternativos al trasvase, la norma que lo suprime es arbitraria. Se trataría de una reiteración de un juicio político o técnico relativo a las ventajas de un sistema sobre otro, ajeno igualmente a toda perspectiva razonable de constitucionalidad.

c) Gran parte de las consideraciones de la demanda que sustentan la lesión del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE carece de conexión visible con el precepto constitucional que se invoca, siendo nuevamente simple expresión de juicios de valor.

No se alcanza a ver cómo la suspensión de una ley puede garantizar un nivel de seguridad jurídica más adecuado que la derogación, ni por qué razón las alternativas de suministro hídrico previstas en la Ley 11/2005 habrían de ser menos creíbles que las precedentes. En cualquier caso, el crédito que se conceda a una medida legal nada tiene que ver con la seguridad jurídica, ni puede reconocerse como pauta de enjuiciamiento de la constitucionalidad de otras normas posteriores que vengan a modificarla.

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional era una norma inmediatamente vinculante para el Ejecutivo, pero sus objetivos no constituyen un derecho de los ciudadanos en el sentido de que queden los poderes públicos vinculados constitucionalmente a su consecución, al margen de su vigencia. 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. Tales previsiones no pasan de ser meras expectativas para los ciudadanos, que, además, por no tener otro fundamento que la ley, quedan sujetas al régimen de sus posibles modificaciones o derogaciones.

d) La aducida infracción del art. 31.2 CE, relativo a la eficiencia en el gasto público, reproduciendo en esencia las alegaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, parte de suponer que la dotación de agua a las zonas mediterráneas viene a ser un postulado directo de la Constitución, de modo que la elección entre las alternativas técnicas de llevarla a cabo puede ser controlada en sede jurisdiccional en función de su mayor o menor adecuación a los fines constitucionales. Sin embargo, tanto la dotación de agua a determinados territorios como el modo de llevarla a cabo pertenecen al espacio general de decisión de los poderes públicos, sin que en el presente caso se haya desistido de la finalidad expresada; simplemente, se ha articulado una modificación en las alternativas para su suministro.

La nueva regulación se dicta precisamente por la convicción de que el plan hidrológico nacional de 2001 había sufrido errores importantes de apreciación o valoración: exageración de sus beneficios, infravaloración y omisión de costes significativos, ausencia de concreción en el sistema de precios y tarifas, inviabilidad económica de los recursos aplicables al regadío en aplicación del principio de recuperación de costes, sin que la demanda ofrezca una contradicción expresa de esas afirmaciones.

El mandato del art. 31.2 CE es el que habría promovido la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, mediante la selección de una fórmula más económica de ejecución, evitando el despilfarro que supondría la ejecución de unas obras que se van a sustituir.

e) La demanda reduce prácticamente la proyección del art. 45.2 CE que considera infringido a su cita, y al intento de identificar la racionalidad de la aplicación de recursos escasos con preceptos del texto refundido de la Ley de aguas, reiterando un único e insistente argumento basado en la inconveniencia de cualquier solución alternativa al trasvase del Ebro, que se presenta como única y verdadera solución. La misma aporía se aplica en la argumentación de la demanda a los planes de cuenca.

En cuanto al reproche relativo al insuficiente estudio de las condiciones ambientales, parece olvidarse que la modificación de la Ley del plan hidrológico nacional ha podido contar y ha contado, cuando menos, con los mismos datos y antecedentes de que se

había dispuesto para su formulación original, siendo bastante explícita la exposición de motivos en cuanto a los aspectos que se han tomado en consideración. La Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional y las resoluciones dictadas en su desarrollo habían juzgado favorablemente el impacto del trasvase del Ebro, pero tal juicio positivo no vincula perpetuamente, ni impide una revisión crítica de la medida.

Al margen de cualquier juicio sobre la oportunidad o acierto de la supresión del trasvase, no hay duda de que se ha aplicado un principio de cautela en la utilización de los recursos naturales, por las dudas e incertidumbres que ocasionaba lo que se ha considerado como un análisis insuficiente de las previsiones técnicas.

La invocación de la Directiva 2001/42, que responde al intento de negar a la nueva regulación el derecho a formular su propia valoración sobre los estudios previos ya efectuados, es por lo demás un intento de reconducir a un precepto constitucional el contenido de una directiva.

f) No puede acogerse la imputada vulneración de los arts. 2 y 138 CE, que se sitúa en un elevadísimo nivel de abstracción, pues no es posible emitir un juicio sobre el grado de solidaridad apreciable en cada una de las soluciones posibles, ni aunque lo fuera, habría de ser esa hipotética valoración de las «solidaridades concurrentes» un elemento determinante de la validez constitucional de ninguna de ellas. El recurso abiertamente interesa un juicio descalificador de la Ley 11/2005, por su eficacia modificativa de lo que apriorísticamente se juzga como única solución a los déficit de agua, con una argumentación destacadamente expresiva de la índole política del control que se pide.

g) La identidad auténtica de los parámetros utilizados para pedir la declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada se sitúa en el texto refundido de la Ley de aguas y en la legislación precedente y derogada. No es aceptable la tesis que sostiene que el texto refundido de la Ley de aguas constituye un elemento del bloque de la constitucionalidad: la Constitución es la norma suprema y no permite incorporar a sus contenidos cualesquiera otros preceptos que le están subordinados.

h) La regulación relativa al plan integral de protección del delta del Ebro tiene una razón instrumental o práctica, dada la concurrencia de competencias estatales, *ex art.* 149.1.22 CE, y autonómicas, por el singular valor ecológico del delta del Ebro. La sustitución de un mecanismo diversificador de las fases preparatoria y aprobatoria por una actuación conjunta del Estado y la Generalitat en ambas fases es una cuestión de técnica o praxis operativa, que en nada trastorna o perjudica las competencias complejas y superpuestas que puedan corresponder a cada uno de los intervinientes en esta acción planificadora, citándose al efecto la jurisprudencia constitucional sobre las exigencias del principio de cooperación, que reconoce cierto margen de libertad en la configuración y elección de las técnicas cooperativas.

Rechaza el Abogado del Estado que de la mera previsión del plan, o de su régimen de confección y aprobación, pueda inferirse que haya de generar, como supone la demanda, la fijación de unos caudales ambientales desproporcionados, recordando que, según la doctrina del Tribunal, la mera posibilidad de extralimitaciones o abusos en la aplicación de una norma no puede constituir motivo de reproche constitucional.

La Ley 11/2005 no ha hecho desaparecer la competencia exclusiva del Estado, pues sin su aprobación el plan no alcanza eficacia. No se ha convertido en compartida una competencia exclusiva; simplemente, se ha buscado una fórmula de cooperación allí donde, debido a la concurrencia de competencias y a la diversidad de contenidos, se juzga necesaria la armonización de intereses.

Los preceptos relativos al plan integral de protección del delta del Ebro que se impugnan no constituyen realmente una excepción al régimen general de aguas terrestres, sino una previsión de plan integral cuyo alcance rebasa el estricto marco de la legislación de aguas, y que tiene una finalidad de aseguramiento de las condiciones ecológicas especiales del delta del Ebro.

Aprecia entre las objeciones hechas la introducción de pautas valorativas de carácter extrajurídico, que de diversas maneras se quieren relacionar con la derogación de las

previsiones de la Ley del plan hidrológico nacional relativas al trasvase del Ebro, ajenas al marco de un proceso de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el recurso en este punto prácticamente se resuelve en entender que la infracción de la Constitución se revela en una infracción del texto refundido de la Ley de aguas, invocando el art. 149.1.22 CE, más que por lo que su texto dice, por lo que expresa otro texto legal que se presenta como emanación, concreción o corolario del primero, lo que resulta improcedente al desplazar la cuestión a la confrontación entre dos normas legales, prestando al texto refundido de la Ley de aguas un rango que no tiene, pues no es más que una ley ordinaria que puede ser modificada por otra del mismo rango, cuando la imputación de inconstitucionalidad exige acreditar una contradicción con la propia Constitución.

El papel de las confederaciones hidrográficas ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional como mecanismo de colaboración interadministrativa, pero no puede convertirse en un condicionamiento rígido y absoluto de la propia competencia que lo instituye, y no excluye que determinados planes de naturaleza singular y compleja, como el plan integral de protección del delta del Ebro, puedan ser objeto de una acción colaboradora directa entre el titular de la competencia general sobre la materia y el ente con múltiples competencias confluentes en el mismo espacio físico.

El principio de unidad de gestión de la cuenca no resulta contradicho en modo alguno por lo que la demanda llama bilateralidad de la fórmula contenida en la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, no habiendo declinado el Estado el ejercicio de competencia propia alguna, pues la aprobación del plan integral de protección del delta del Ebro está condicionada absolutamente por un acto estatal, congruentemente con lo establecido en el art. 149.1.22 CE. La doble aprobación del plan integral de protección del delta del Ebro se corresponde con toda lógica a la visible concurrencia de competencias. Además, la incorporación de los caudales ambientales del plan integral de protección del delta del Ebro tendrá lugar mediante la revisión del plan hidrológico del Ebro, mediante el procedimiento ordinario, y no de un procedimiento extraordinario o especial derivado de esta modificación legal.

i) En cuanto a la impugnación de la modificación del art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, dirigida contra la definición del caudal ecológico, referida a la vida piscícola, se considera que no es una pauta novedosa, ni menos aún contradictoria con la finalidad de conservación o recuperación del medio natural que expresa el propio precepto en el encabezamiento de su redacción, habiéndose desfigurado en la demanda el sentido y alcance del precepto combatido.

La segunda objeción que se formula integra una afirmación apodíctica de ser la Generalitat de Cataluña la llamada a fijar los caudales ambientales, cuando lo cierto es que el precepto impugnado constituye una norma estatal, se refiere a todas las aguas de España y no contiene la más mínima referencia a dicha Comunidad, ni a ninguna otra en particular.

Finalmente, respecto de los cálculos sobre hipótesis de futuro que se introducen en la demanda, se opone que la redacción del precepto introduzca unas limitaciones que antes no existían y que permiten un grado de determinación en los caudales ecológicos bastante preciso, en nada diferente de otros conceptos indeterminados.

6. Con fecha 22 de mayo de 2008, la representación procesal de la Comunidad recurrente presentó escrito solicitando la práctica de determinada prueba al amparo de lo dispuesto por el art. 89 LOTC, a lo que se opuso el Abogado del Estado mediante escrito presentado el 24 de junio de 2008. La práctica de la prueba solicitada se denegó mediante ATC 67/2009, de 24 de febrero.

7. Por providencia de 29 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el artículo 26.1, párrafo segundo, en el inciso «sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro», y los apartados 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por los apartados noveno y decimoquinto del artículo único de la Ley 11/2005, de 22 de junio, la disposición derogatoria única, 1 y 3, de la Ley 11/2005, y el art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, en la redacción dada por la disposición final primera, apartado cuatro, de la Ley 11/2005.

Tal es el objeto del recurso según queda delimitado en el suplico de la demanda, y a tal objeto se contraerá el examen de constitucionalidad que nos corresponde, sin entrar en el análisis de otros contenidos de la Ley 11/2005 a los que se alude a lo largo de las alegaciones de la Comunidad recurrente, según ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes.

2. Los apartados 3 y 5 de la disposición derogatoria única de la Ley 11/2005 constituyen el núcleo principal del recurso. Se derogan en los mismos los arts. 2.2, letra e), 6, letra c), 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 36.4, segundo inciso (desde: «Por dicha razón.», hasta: «la presente Ley»), de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, y el art. 125 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La derogación que se impugna afecta al conjunto de las previsiones normativas relativas a las transferencias de agua entre el Bajo Ebro y las cuencas hidrológicas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur, genéricamente conocido como «trasvase del Ebro», que se contiene en la Ley 11/2005 pero trae causa de la tramitación 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, como proyecto de ley, en virtud de lo dispuesto por el art. 86.3 CE. Esta circunstancia explica que la mayor parte de las cuestiones que son objeto de este proceso constitucional hayan sido ya resueltas por este Tribunal en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el citado Real Decreto-ley 2/2004, como se evidencia, por otra parte, en las múltiples remisiones de las partes a las alegaciones allí efectuadas, y que han quedado resumidas en los antecedentes. En consecuencia, haremos ahora en lo que proceda referencia, más sucinta, a nuestra anterior resolución.

a) El reproche basado en la infracción del art. 131.2 CE, derivado de la omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, no puede prosperar. En la STC 237/2012, de 13 de diciembre, recogiendo la doctrina anterior (SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 3; y STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 a), hemos recordado 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 ... 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 8).

Concluimos entonces que el art. 131 CE no puede erigirse en canon de validez del Real Decreto-ley 2/2004, e igual conclusión resulta aplicable a la Ley 11/2005.

b) Lo mismo sucede con las tachas relativas a la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, que la Comunidad recurrente apoya en distintas líneas argumentales.

Con respecto a la falta de intervención del Consejo Nacional del Agua en el procedimiento de elaboración de la Ley 11/2005, debemos recordar que en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, ya establecimos que «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» (FJ 8). Análogamente, habremos de concluir ahora que, al proceder la Ley 11/2005, como ya hemos expuesto, de la decisión adoptada por el Congreso de los Diputados de tramitar el Real Decreto-ley 2/2004 como proyecto de ley, según lo previsto en el art. 86.3 CE, dicha tramitación se desarrolla a partir de ese momento exclusivamente en el seno de las Cortes Generales, y se rige únicamente por la propia Constitución y por los Reglamentos de las Cámaras.

En consecuencia, y sin necesidad de entrar a analizar la relevancia constitucional de la tramitación prelegislativa, es clara la inaplicabilidad al supuesto aquí examinado del procedimiento previsto en la legislación ordinaria para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de ley, necesariamente previo a la decisión del Gobierno de aprobar un proyecto de ley y someterlo al Congreso de los Diputados.

El reproche al carácter caprichoso, inconsecuente o incoherente de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en que el recurso funda el vicio de arbitrariedad proscrito por el art. 9.3 CE, «se asienta como premisa mayor del silogismo en 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 ... 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 ... 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 ... siendo 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 ... 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», a lo que hay que añadir 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» [STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 a)].

En cuanto a la denunciada infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad 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 julio de 2001,

relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la propia norma impugnada «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 ..., 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, de 13 de diciembre, FJ 9 b)].

La arbitrariedad, denunciada también desde la perspectiva de la quiebra de la confianza legítima, por afectar a las legítimas expectativas de los poderes públicos y de la ciudadanía, se descartó asimismo toda vez 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 ..., y 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).» [STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)].

c) La infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE también ha sido descartada en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, al constituir la revisión de los títulos concesionales apuntada en el recurso «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» [FJ 9 c)].

d) Respecto del principio de eficiencia en la programación y ejecución del gasto público del art. 31.2 CE, admitimos en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, que 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», para añadir que, «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» (FJ 10), conclusión que resulta extensible en sus propios términos a la Ley 11/2005, objeto de este proceso constitucional.

e) La tacha de inconstitucionalidad basada en la infracción del principio de utilización racional de los recursos naturales del art. 45.2 CE fue desestimada en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, al considerar que la pretensión de «erigir las disposiciones de la Ley del plan hidrológico nacional ... en canon de validez de la reforma operada ... 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 se adoptaron en la Ley del plan hidrológico nacional, como tampoco sobre su derogación», que responde a unos objetivos «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» (FJ 11).

f) En la STC 237/2012, de 13 de diciembre, rechazamos el motivo de inconstitucionalidad basado en la infracción del principio de solidaridad interterritorial, arts. 2 y 138 CE, «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 ... en el desempeño de esta tarea», reiterando 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).

g) La tacha de inconstitucionalidad basada en las infracciones del texto refundido de la Ley de aguas fue descartada en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, porque «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 es, 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» (FJ 8).

En consecuencia, se desestima la impugnación de los apartados 3 y 5 de la disposición derogatoria única de la Ley 11/2005.

3. Respecto de la impugnación del art. 26.1, párrafo segundo, y de los apartados 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, relativos a la elaboración y aprobación del plan integral de protección del delta del Ebro, procede remitirse a la STC 195/2012, de 31 de octubre, y reiterada en las SSTC 239/2012 y 240/2012, ambas de 13 de diciembre.

En dichas Sentencias hemos desestimado la impugnación del art. 26.1 párrafo segundo, de la Ley del plan hidrológico nacional, considerando que la remisión que opera a la disposición adicional décima «no constituye una excepción al procedimiento general de fijación de los caudales ambientales, en el que está prevista la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los consejos del agua. Estamos por el contrario ante un complemento de dicho procedimiento general, que articula un mecanismo singular —del que debe destacarse su carácter previo— cuya finalidad es alcanzar un acuerdo sobre una pieza específica del plan hidrológico, que tiene como objeto la protección de un espacio cuya singularidad y extraordinario valor ecológico nadie discute». Despejamos así «cualquier reproche acerca del menoscabo de

las competencias de las confederaciones hidrográficas y de la participación del conjunto de las Comunidades Autónomas a través de su integración en los órganos de gobierno de aquéllas», sin perjuicio del «margen de configuración legal del que dispone el legislador estatal para definir el modelo participativo, dentro de los límites fijados por este Tribunal» (STC 195/2012, FJ 7).

Alcanzamos idéntica conclusión desestimatoria del apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, afirmando que este precepto desarrolla una fórmula de cooperación que cuenta con dos fases diferenciadas: el mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña y, una vez alcanzado éste, la posterior aprobación del plan por ambas Administraciones "en el ámbito de sus respectivas competencias". Se trata, como hemos dicho en el fundamento jurídico 6 de la STC 195/2012, de una técnica de colaboración adecuada para un supuesto de concurrencia competencial que debe reputarse constitucionalmente admisible; es «un mecanismo de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, basado en el acuerdo, y que configura la aprobación final del plan integral de protección del delta del Ebro como un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, lo que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia». Ello no implica alteración del sistema de distribución de competencias en materia de aguas, ni menoscabo de la competencia del Estado: «la competencia exclusiva del Estado queda salvaguardada toda vez que, en caso de no alcanzar un acuerdo que desemboque en la aprobación del plan integral de protección del delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia ni se incorporará su contenido al plan hidrológico de la cuenca» y el Estado tampoco quedará privado «de ejercer en plenitud la competencia exclusiva que al respecto le reconoce el art. 149.1.22 CE». En ausencia de acuerdo, la decisión estatal seguirá imponiéndose a las entidades territoriales, aunque «únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar la correlativa competencia autonómica».

Por estos mismos motivos, hemos desestimado también la impugnación del apartado 3 de la disposición adicional 10 de la Ley, que se refiere a la redacción y ejecución del citado plan así como a la coordinación de actuaciones, a través del instrumento de colaboración que suscriban las Administraciones del Estado y de la Generalitat de Cataluña.

No procede pues sino reiterar los anteriores pronunciamientos y desestimar la impugnación del art. 26.1, párrafo segundo, y de los apartados 3 y 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional.

4. Entre los contenidos que deberán recogerse en los planes hidrológicos de cuenca, el art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, en la redacción dada por el apartado cuatro de la disposición final primera de la Ley 11/2005, contempla la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. A este efecto, prevé que se determinarán los caudales ecológicos, entendiendo como tales los que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.

La infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE que la Comunidad recurrente halla en el concepto de caudal ecológico, así establecido, se basa en una serie de consideraciones críticas, tales como su falta de motivación, su difícil plasmación práctica, su carácter absurdo, o la posibilidad de continuas ampliaciones que encierra el concepto, que resultan apodícticas al no venir acompañadas de una argumentación que, en estrictos términos jurídico-constitucionales, permita fundar la quiebra que se imputa.

En cualquier caso, no siendo este Tribunal el juez del acierto técnico o la oportunidad de las leyes, hemos de recordar que «[en] la STC 71/1982 (fundamento jurídico 4) ya declaró este Tribunal que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa

ordenación del sector así lo exijan. Este es el caso. La remisión por la Ley a determinados instrumentos de planificación (Plan General y Planes Especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que ... requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecido por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes Planes, concrete la regulación general contenida en la Ley» (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 8).

El precepto impugnado contiene una previsión de estas exactas características. Al no poder concretarse en la ley cuál deba ser el volumen del caudal ecológico que en cada río, o en cada tramo de río, haya de constituir la reserva de agua destinada a la conservación y recuperación del medio natural, se fija un concepto cualitativo cuya determinación cuantitativa se defiere al plan hidrológico, que de contener una decisión que se considerara contraria a Derecho puede ser, lógicamente, combatida a través de los cauces previstos en el ordenamiento jurídico.

Tampoco puede acogerse la argumentación que vincula esta previsión legal con las disposiciones relativas al plan integral del delta del Ebro, en atención a lo que sobre éste hemos dicho en el fundamento jurídico 3, y toda vez que el concepto de caudal ecológico contenido en el art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas no resulta únicamente aplicable a este supuesto, sino al conjunto de la planificación hidrológica.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 42.1 b) c') del texto refundido de la Ley de aguas, en la redacción dada por el apartado cuatro de la disposición final primera de la Ley 11/2005.

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 treinta y uno de enero de dos mil trece.—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.