



## Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1151/2015 (AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE)

**Referencia:** 1151/2015

**Procedencia:** AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

**Asunto:** Proyecto de real decreto de aprobación Planes Hidrológicos 2015-2021.

**Fecha de aprobación:** 26/11/2015

### TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2015, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en virtud de Orden de V. E. de 5 de noviembre de 2015 (registro de entrada el mismo día), ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño- Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

De antecedentes resulta:

1. El proyecto

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta consta de dos bloques; de una parte, el propio Real Decreto de aprobación de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño- Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y, de otra parte, de diez extensos anexos denominados "Disposiciones Normativas" de cada uno de los diez Planes Hidrológicos que se pretenden aprobar con el Real Decreto.

La primera parte consta de un preámbulo, tres artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El preámbulo del proyecto, comienza recordando el cambio sustancial que en la planificación integral de las aguas supuso la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, denominada en adelante Directiva Marco del Agua (DMA) y su transposición en el derecho interno español a través de modificaciones introducidas en el año 2003 en el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y, a nivel reglamentario, por el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, sin olvidar otras normas tales como Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril o, en un tercer nivel de transposición, la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, donde se establecen los criterios para la homogeneización y sistematización de los trabajos de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca para los ámbitos intercomunitarios, y, dado que la DMA extiende la planificación a aguas marinas (las denominadas aguas costeras y aguas de transición), la regulación contenida en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el resto de legislación específica aplicable a estas aguas. También recuerda la necesidad de los planes de someterse a la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, "que se ofrece como instrumento para dar adecuada respuesta a los problemas que no pueden resolverse desde un único ámbito de planificación" y a la evaluación ambiental estratégica regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Partiendo de la división geográfica del territorio español en demarcaciones, en concreto las listadas y delimitadas en el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, solo en lo que respecta a las cuencas de gestión estatal, de la existencia a efectos de coordinación con las Comunidades Autónomas y con la Administración Local, existen los Comités de Autoridades Competentes, cuya composición, funcionamiento y atribuciones se contienen en el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero. Esta primera parte del preámbulo también cita normas de derecho internacional específicamente convenidas con algunos de los Estados con los que se comparten demarcaciones (Convenio de Albufeira sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispanoportuguesas, de 30 de noviembre de 1998; Acuerdo Administrativo de Toulouse entre España y Francia sobre Gestión del Agua, de 15 de febrero de 2006, y, aunque no sean demarcaciones internacionales, las de Ceuta y Melilla, el Tratado de Rabat de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 4 de julio de 1991, ya que el mismo permite coordinar algún elemento de estos planes con el Reino de Marruecos por lo que "se aprovecharán las herramientas que proporciona"), concluyendo con la cita de otros instrumentos de derecho internacional o de la Unión Europea que es necesario también tener en cuenta (Convenio de las Naciones Unidas sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992; Convenio OSPAR sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste, hecho en París el 22 de septiembre de 1992; y, aunque no constituyan obligaciones normativas, los documentos derivados de la Estrategia Común de Implantación de las Directivas del Agua que impulsa la Comisión Europea y, en particular, la Comunicación, de 14 de noviembre de 2012, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, titulada "A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources" y los nuevos documentos guía elaborados o actualizados recientemente, especialmente, el "WFD Reporting Guidance 2016", adoptado por los directores europeos del agua en junio de 2014).

A continuación dedica su apartado II a describir el proceso de elaboración de esta segunda generación de planes para el segundo sexenio (2015-2021) (sic) -después de aludir brevemente al primero (2009-2015)- citando el artículo 41 TRLA y el 89 RPH, describiendo que esta segunda fase se inició el 24 de mayo de 2013, con la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de la Resolución de la Dirección General del Agua por la que se anunciaba la apertura del período de consulta pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica (revisión 2015) correspondientes al programa, calendario, estudio general sobre la demarcación y fórmulas de consulta, para los ámbitos de planificación de competencia estatal; período de consulta que se prolongó durante seis meses y que, una vez transcurrido, dio lugar a la consolidación de los mencionados documentos, integrando aquellas aportaciones de los interesados que se consideraron oportunas. A continuación, para cada ámbito de planificación, se elaboró el esquema provisional de temas importantes, que fue sometido a un nuevo

período de consulta pública de seis meses, a partir del 31 de diciembre de 2013, finalizado el cual cada Organismo promotor elaboró los oportunos informes sobre las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas al esquema provisional de temas importantes, incorporando a dicho documento aquellas que fueron consideradas adecuadas para conformar así la versión final del citado esquema permitiendo que, a continuación, cada documento final fuera sometido a informe de los correspondientes órganos colegiados, entre el 18 de septiembre de 2014, en que se informó el esquema de temas importantes de la demarcación de Ceuta, y el 28 de octubre de 2014, en que se informó el de la demarcación hidrográfica del Tajo, último de los concernidos por el proyecto sometido a consulta.

Simultáneamente a la tramitación de los Esquemas de Temas Importantes se inició el proceso de evaluación ambiental estratégica actuando las Confederaciones Hidrográficas como órganos promotores a efectos de que, una vez iniciados los trámites de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, sean los que procedan al envío de los documentos iniciales pertinentes al "órgano sustantivo" y la misma junto con el texto de los planes y el resultado de las consultas administrativas y la participación pública y consultas transfronterizas, de manera que, recibida toda la documentación, "el órgano ambiental" -la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural en la fase de propuesta y el Secretario de Estado de Medio Ambiente, en su condición de Autoridad Ambiental, en la de resolución- formuló las correspondientes Declaraciones Ambientales Estratégicas el 7 de septiembre de 2015 y se publicaron en el "Boletín Oficial del Estado" los días 18 de septiembre (Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Guadalquivir), 21 (Ceuta, Melilla y Júcar) y 22 (Segura, Ebro), que quedaron incorporadas en los respectivos planes.

Concluyó el proceso de planificación con la expresión de conformidad de los Comités de Autoridades Competentes y el informe preceptivo del Consejo del Agua de la correspondiente demarcación a lo largo del mes de septiembre de 2015, para elevar las propuestas de plan al Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) entre los días 7 septiembre y 8 de octubre de 2015.

El apartado III del preámbulo está dedicado al contenido de los planes, en los que de acuerdo con el artículo 81 del RPH, se distinguen dos partes: una Memoria y una Normativa.

La primera se describe como "documento de carácter eminentemente técnico, que ha de contener de forma ineludible, y adicionalmente a los contenidos genéricos de los planes hidrológicos del primer ciclo que ahora se revisan, un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados, una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales además de una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados, un resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha y, por último, un resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos".

Por su parte, la Normativa está integrada por las determinaciones de contenido normativo que figuran anexas al Real Decreto, que tiene naturaleza de reglamento, constituyendo una norma subordinada a la Ley y a sus desarrollos reglamentarios generales, en la que se establecen mandatos claros que tienen como destinatarios no solo las Administraciones competentes sino los particulares, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico. Ello no obstante, se precisa que "la existencia de esa parte normativa no resta carácter vinculante al contenido del Plan incorporado en la Memoria y sus Anejos, en particular al desarrollo del Programa de Medidas, pues de conformidad con el artículo 40.4 del TRLA los planes hidrológicos son públicos y vinculantes, y el acto de aprobación gubernativo se extiende, obviamente, a todos sus componentes". La publicación formal del contenido normativo del Plan y sus apéndices, junto con el Real Decreto de aprobación, en el "Boletín Oficial del Estado" se completa con la publicación de la Memoria y sus Anejos en la página Web de las respectivas Confederaciones Hidrográficas.

A continuación se centra en la descripción de las Normativas y de los Programas de Medidas. A diferencia de los planes vigentes del primer sexenio, las determinaciones de contenido normativo de los distintos planes hidrológicos se presentan ahora bajo una sistemática y organización común a todos ellos, que permite disponer de una estructura homogénea y de fácil consulta, sin que esta circunstancia haya impedido que se mantengan las naturales peculiaridades de cada demarcación hidrográfica, debidas tanto a sus particularidades naturales y socioeconómicas, como a la existencia en cada demarcación de una tradición planificadora particular, plasmada en los anteriores planes que ahora se revisan y que, progresivamente, se va tratando de armonizar. Se describe también la sistemática común ("definición de las masas de agua, criterios de prioridad y compatibilidad de usos, regímenes de caudales ecológicos y otras demandas ambientales, asignación y reserva de recursos, zonas protegidas y régimen de protección, objetivos medioambientales y modificación de las masas de agua, medidas de protección de las masas de agua, programa de medidas y, organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública"), si bien "en algunos casos se añaden otros capítulos específicos atendiendo a las peculiaridades de la demarcación sobre la que se proyectan".

Respecto de los Programas de Medidas, se insiste en su carácter obligatorio y vinculante, y en que su contenido aparece sintetizado en la parte normativa de cada Plan Hidrológico, destacando con ello que los principios básicos de dichos programas están estructuralmente incluidos en la misma, sin perjuicio de que las medidas quedan desarrolladas con detalle en las Memorias de los correspondientes Planes; también se señala que todas las medidas están clasificadas en alguno de los 19 tipos establecidos para homogeneizar su catalogación. Finalmente se llama la atención de que "la redacción del conjunto de los Planes Hidrológicos ha permitido poner de manifiesto la existencia de una serie de situaciones de necesidad de recursos hídricos que no pueden ser atendidas en el ámbito territorial del propio plan; y que deben ser elevadas para una futura revisión del Plan Hidrológico Nacional, tal y como se prevé en los artículos 21.3, 67.1 y 68 del RPH".

La parte articulada el proyecto de Real Decreto se ocupa de las siguientes materias:

Artículo 1.- Determinación de la estructura formal de los Planes Hidrológicos (Memoria acompañada de sus respectivos anejos, que incorporan el programa de medidas y Normativa con sus respectivos apéndices) y aprobación para el periodo comprendido entre 2015 y 2021 de los Planes Hidrológicos de las siguientes demarcaciones hidrográficas conforme al respectivo ámbito territorial definido, para cada una de ellas, en el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero:

a) Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil (con sus determinaciones normativas en el Anexo I). b) Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero (con sus determinaciones normativas en el Anexo II). c) Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo (con sus determinaciones normativas en el Anexo III). d) Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (con sus determinaciones normativas en el Anexo IV). e) Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (con sus determinaciones normativas en el Anexo V). f) Demarcación Hidrográfica de Ceuta (con sus determinaciones normativas en el Anexo VI). g) Demarcación Hidrográfica de Melilla (con sus determinaciones normativas en el Anexo VII). h) Demarcación Hidrográfica del Segura (con sus determinaciones normativas en el Anexo VIII). i) Demarcación Hidrográfica del Júcar (con sus determinaciones normativas en el Anexo IX). j) Parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro (con sus determinaciones normativas en el Anexo X).

Artículo 2.- Condiciones para la realización de las infraestructuras hidráulicas

Artículo 3.- Declaración de utilidad pública a efectos de la expropiación forzosa de las concesiones previstas en el artículo 60.2 del TRLA,

Disposición adicional primera.- Normas específicas aplicables a las masas de agua transfronterizas, en las que tras precisarse que los planes solo se extienden a la parte española de las demarcaciones internacionales reguladas, se señala que dichas masas de agua y sus tipologías, condiciones de referencia y objetivos ambientales, podrán verse modificadas de acuerdo a los resultados de los trabajos de cooperación con Portugal y Francia en el marco del Tratado y Acuerdo Administrativo antes citados.

Disposición adicional segunda.- Regulación del procedimiento de determinación de las prioridades en las actuaciones previstas en los Programas de Medidas a efectos de establecer que los Comités de Autoridades Competentes deberán tratar de priorizar aquellas actuaciones que repercutan sobre las masas de agua que tengan un estado o potencial peor que "bueno", para conseguir los objetivos medioambientales propuestos y alcanzar el buen estado o potencial en los plazos previstos, y de fomentar las medidas que sean más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y social, aunque siempre sujetas, dichas actuaciones, al marco competencial, las disponibilidades presupuestarias y la debida coordinación entre las Administraciones afectadas y supeditando el adecuado y completo cumplimiento de los objetivos medioambientales señalados para las masas de agua en los plazos previstos en los correspondientes planes hidrológicos, a la efectiva puesta en marcha del conjunto de actuaciones establecido en los programas de medidas que acompañan a cada Plan.

Disposición adicional tercera.- Establece las referencias a las correspondientes páginas web de las distintas Confederaciones Hidrológicas a efectos de dar publicidad a todo el contenido de los respectivos Planes, sin perjuicio de que, a los efectos de garantizar el cumplimiento de la exigencia complementaria de publicidad contenida en el artículo 26.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, entre los apéndices a la normativa de cada Plan Hidrológico, se encuentra un extracto con la documentación adicional preceptuada.

Disposición adicional cuarta.- Establece que los planes que se aprueban deberán ser revisados nuevamente, de conformidad con el apartado 6 de la disposición adicional undécima del TRLA, con anterioridad al 22 de diciembre de 2021.

Disposición adicional quinta.- Se dispone que, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana, se proroga su vigencia hasta que el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana, en alguna de sus futuras revisiones, determine que se ha alcanzado el buen estado en todas las masas de agua del Alto Guadiana.

Disposición transitoria primera.- Dispone, a efectos de la evaluación del estado de las masas de agua, que durante la vigencia de los Planes Hidrológicos que se aprueban serán de aplicación los criterios de seguimiento y evaluación del estado y potencial de las masas de agua superficial en ellos recogidos, que se irán sustituyendo de forma progresiva en los términos previstos por el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre.

Disposición transitoria segunda.- Establece lo que denomina "informes de compatibilidad en expedientes ya informados y no resueltos" a efectos de que, en la tramitación de expedientes que todavía se encuentren pendientes de resolución final, la Oficina de Planificación deberá ratificar aquellos informes de compatibilidad con el Plan Hidrológico que hubiera realizado con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto. En caso de no ratificación, deberá emitirse un nuevo informe de compatibilidad, procediéndose según el caso de conformidad con el artículo 108.3 y 4 del RDPH.

Disposición derogatoria única.- Deroga, a la entrada en vigor del Real Decreto, los siguientes reales decretos:

a) Real Decreto 285/2013, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil. b) Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana. c) Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. d) Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero. e) Real Decreto 739/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta. f) Real Decreto 740/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla. g) Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. h) Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. i) Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura. j) Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

Disposición final primera.- Se dedica a los planes de sequía, de manera que para garantizar la coherencia entre los objetivos ambientales establecidos en el correspondiente Plan Hidrológico, el Sistema Global de Indicadores Hidrológicos y las medidas de prevención y mitigación de las sequías establecidas de cada Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía, aprobado por Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, se modifican, con el alcance que específicamente se detalla para cada Demarcación, "los planes de sequía" correspondientes a las Demarcaciones del Duero, Tajo, y Guadiana, sin perjuicio de que dichos planes especiales de sequía deberán ser revisados antes del 31 de diciembre de 2017, a cuyos efectos y para llevar a cabo esa revisión de forma armonizada, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dictará las instrucciones técnicas que estime procedentes, en particular para establecer los indicadores hidrológicos que permitan diagnosticar separadamente las situaciones de sequía y las situaciones de escasez.

Disposición final segunda.- Dedicada al título competencial, señala que el proyectado Real Decreto se dicta al amparo del artículo 149.1.22ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación, ordenación, concesión y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, sin perjuicio de que, por otra parte, la norma también se dicta al amparo del 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases y coordinación de la actividad económica.

Disposición final tercera.- Señala el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" como fecha de su entrada en vigor.

Completan el texto los diez anexos denominados "Disposiciones normativas de los Planes Hidrológicos", cada uno dedicado a uno de los diez Planes, con una estructura muy similar ya que constan todos ellos de una parte articulada, cuyo número de artículos varía, y una serie de Apéndices a los que remiten los artículos. La parte articulada está conformada en casi todos los anexos por diez capítulos, aunque el contenido de cada artículo y el número de artículos varía a veces sustancialmente, lo mismo -todavía mucho más- que el contenido de los Apéndices que suelen contener datos concretos de cada Demarcación. La parte articulada contiene normalmente: un capítulo preliminar y diez capítulos dedicados, sucesivamente, a 1) la definición de las masas de agua, 2) los criterios de prioridad y compatibilidad de usos, 3) los regímenes de caudales ecológicos y otras demandas ambientales, 4) la asignación y reserva de recursos, 5) las zonas protegidas y su régimen de protección, 6) los objetivos medioambientales y modificación de las masas de agua, 7) las medidas de protección de las masas de agua, 8) el programa de medidas, 9) la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública, y 10) seguimiento del Plan Hidrológico. Varios de ellos tienen capítulos ad hoc sobre medidas de protección contra las inundaciones y las sequías, y sobre el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico.

A su vez los Apéndices suelen ser unos doce y normalmente están dedicados respectivamente, a las siguientes materias: 1) sistemas de explotación; 2) masas de agua superficial; 3) condiciones de referencia (o indicadores) y límites de cambio de clase para los elementos de calidad de las masas de agua superficial; 4) masas de agua subterránea; 5) caudales ecológicos; 6) recursos disponibles en las masas de agua subterránea; 7) asignación de recursos, 8) Reservas Naturales Fluviales; 9) objetivos medioambientales, 10) dotaciones de recursos según usos; 11) el programa de medidas; y 12) los requisitos adicionales de publicidad.

1.- Anexo nº 1: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Miño- Sil". De 54 artículos y 14 apéndices (tiene unos especiales sobre usos del agua, y el ábaco para el cálculo de caudales de avenida y los criterios para la evaluación de la franqueabilidad).

2.- Anexo nº 2: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero". Con 42 artículos y 13 Apéndices (tiene uno especial sobre bandas de protección de la morfología fluvial e inventario de zonas húmedas).

3.- Anexo nº 3: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo". Con 54 artículos y 12 Apéndices.

4.- Anexo nº 4: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana". Con 39 artículos y 15 Apéndices (tiene apéndices especiales sobre valores umbral, propuesta de masas de agua subterránea compartidas con otras demarcaciones hidrográficas; nuevas modificaciones o alteraciones; y declaraciones en riesgo de las masas de agua subterránea de la cuenca).

5.- Anexo nº 5: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir". Con 42 artículos y 15 Apéndices (tiene apéndices especiales sobre Zonificación hidrográfica, Valores umbral para las masas de agua subterráneas, Nuevas modificaciones físicas o alteraciones consignadas en la memoria del Plan Hidrológico de la Demarcación, Masas de Agua subterráneas de carácter estratégico y Navegación, usos recreativos y deportivos).

6.- Anexo nº 6: "Determinaciones normativa del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Ceuta". Con 35 artículos y 8 Apéndices.

7.- Anexo nº 7: Determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de Melilla". Con 70 artículos y 8 Apéndices.

8.- Anexo nº 8: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura". Con 70 artículos y 14 Apéndices (tiene Apéndices especiales sobre valores umbral para masas de agua subterránea con riesgo químico, objetivos de calidad adicionales de las zonas protegidas para consumo humano, y propuesta de excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes).

9.- Anexo nº 9: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Júcar". Con 70 artículos y 14 Apéndices (tiene dos especiales sobre Valores umbral para la valoración del estado químico en masas de agua subterránea, y criterios para la determinación del porcentaje de minoración en los expedientes tramitados al amparo de acuerdos de cesión de derechos en la masa de agua subterránea 080.129 Mancha Oriental y propuesta de excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes).

10.- Anexo nº 10: "Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro. Tiene 70 artículos y 15 Apéndices (tiene Apéndices especiales sobre valores umbral para las masas de agua subterránea; clasificación socioeconómica de las unidades de demanda; criterios para determinar las condiciones de las concesiones; y criterios a tener en cuenta para el diseño de dispositivos de franqueo para peces en azudes).

## 2. El expediente remitido al Consejo de Estado

Además del texto definitivo de la futura norma reglamentaria, el expediente contiene la Orden de remisión y una relación numerada de los documentos que lo integran. En particular, obran en el mismo los siguientes documentos y actuaciones:

1.- La Memoria de los Planes Hidrológicos, aunque dada su extensión no figura propiamente en el expediente remitido al Consejo de Estado sino que, dadas las dificultades informáticas para su envío, se indica que están disponibles en la Web de la Confederaciones Hidrográficas de las respectivas demarcaciones implicadas tal y como se prevé en la disposición adicional tercera del proyecto del real decreto aprobatorio.

2.- Memoria del análisis de impacto normativo. Indica que los tres objetivos principales disponer de la requerida actualización de los planes hidrológicos de acuerdo con lo previsto en la Directiva Marco del Agua, según su transposición en el texto refundido de la Ley de Aguas; cumplir los compromisos españoles ante la Unión Europea derivados de la citada Directiva Marco del Agua; y cumplir la condicionalidad establecida en el Acuerdo de Asociación España-Unión Europea para el uso de los fondos europeos estructurales y de inversión en el periodo de programación 2014-2020.

Aprueba que los efectos sobre la economía en general serán positivos, ya que es objetivo de la planificación hidrológica la satisfacción de las demandas de agua y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial y, adicionalmente, la aprobación satisface la condicionalidad fijada en el Acuerdo de Asociación para el uso de los fondos comunitarios en el periodo 2014-2020. También tiene efectos positivos sobre la competencia.

Cuantifica las nuevas cargas administrativas en 184.350 €/año clasificándolas de la siguiente manera:

Obligaciones administrativas Artículo Carga Coste (€) Frecuencia Población Coste anual (€) Presentación de solicitud presencialmente 51, 51 bis, 53, 93 y 245 del RDPH 1 80 1 130 10.400 Presentación de solicitud electrónica 51, 51 bis, 53, 93 y 245 del RDPH 2 5 1 190 950 Presentación de un informe y memoria 53, 93 y 245 del RDPH 10 500 1 300 150.000 Presentación de una comunicación presencialmente 84 del RDPH 5 30 1 600 18.000 Presentación de una comunicación electrónicamente 84 del RDPH 6 2 1 2.500 5.000 COSTE ANUAL CARGAS ADMINISTRATIVAS (euros) 184.350

Añade que las nuevas obligaciones de seguimiento y revisión de los planes obligan a considerar actividades que deberán ser llevadas a cabo tanto con los medios disponibles, como con otros adicionales, que deberán ser atendidas de acuerdo con los presupuestos asignados en cada momento en los ministerios implicados, en sus organismos autónomos y en el resto de las Administraciones competentes.

Indica también que, si bien implica gasto presupuestario, este está supeditado a la disponibilidad presupuestaria. Las inversiones previstas en todos los planes se evalúan, a su vez, en las cifras del siguiente cuadro (cifras expresadas en millones de €):

Agente inversor Programada 2016-2021 Programada 2022-2027 Programada 2028-2033 Administración General del Estado y Sociedades Estatales del Agua 5.077,7 3.824,0 6.001,50 Comunidades Autónomas 6.490,7 3.955,2 1.391,70 Administración Local 1.149,2 769,4 21,2 Otros (privado) 1.464,6 1.131,5 1.181,40 Sin definir 287,7 466,9 887 TOTAL 14.469,9 10.147,0 9.603,80

Justifica las diferencias en las cifras totales de las inversiones previstas en los Programas de Medidas -la inversión total prevista en el periodo de planificación (2016-2033) asciende a 34.099,70 millones de euros- de la que ofrece el informe del Consejo Nacional del Agua (34.276 millones) en que ha habido correcciones que se han incorporado posteriormente en los programas de medidas y matiza en cualquier caso dichas cifras dado que, en todo caso, estos planes se proyectan al horizonte de 2021, debiendo ser revisados antes de finalizar ese año por lo que las previsiones de inversión para los ciclos siguientes, que son informativas de las previsiones actuales y coherentes con el avance de los objetivos de la planificación, serán revisadas en su momento. Además, las inversiones serán repercutidas a los usuarios en la medida en que legalmente corresponda, mediante los cánones y tarifas establecidos al atenerse los Planes al principio básico de recuperación del coste de los servicios del agua, conforme al mandato expreso de la DMA transpuesto en el artículo 111 bis del TRLA.

La aprobación de este real decreto implica el cumplimiento de los compromisos españoles derivados de los artículos 11, 13, 14 y 15 de la Directiva Marco del Agua y destaca el valor añadido que supone la aprobación conjunta por comparación con los planes del primer ciclo en que esta técnica no pudo ser usada porque los trabajos técnicos preparatorios fueron acumulando diversos retrasos, distintos y particulares en cada caso, justificando que ahora solo se extienda a diez de ellos y no a todos (no cuenta con los dos planes cantábricos cuya tramitación acumula un ligero retraso) en que el motivo de la demora se encuentra en dos razones fundamentales: la primera que los dos planes cantábricos, de las demarcaciones Occidental y Oriental, son promovidos por la misma Confederación Hidrográfica del Cantábrico, que consideraba muy conveniente, para su mejor gestión, aprobar ambos planes cantábricos simultáneamente y, la segunda, es que dado que la demarcación del Cantábrico Oriental incluye las cuencas intracomunitarias del País Vasco, y que el Gobierno Vasco asumió su plena competencia en esta materia, la preparación del plan del Cantábrico Oriental requiere una tramitación más compleja, lo que impidió que pudiera estar completada cuando lo estuvieron los otros planes intercomunitarios españoles. No obstante, la propuesta de real decreto referida a la aprobación de los planes cantábricos ya está muy avanzada, es semejante a la que ahora se presenta, y previsiblemente se podrá enviar para dictamen del Consejo de Estado en los próximos días.

Justifica la rapidez con que se ha llevado a cabo la planificación en que el plazo exigible de aprobación según la DMA es el de finales del presente año 2015.

Por lo demás, estima que la norma proyectada ofrece un impacto de género nulo y no se estima que del proyecto analizado puedan derivarse otros impactos.

Contiene en diversos anexos unos cuadros con el listado de los votos particulares emitidos en los Consejos del Agua de cada una de las demarcaciones resumiendo su contenido y haciendo consideraciones sobre cada una de ellas, concluyendo si ello supone o no modificaciones en las normativas de los Planes. Lo mismo hace en relación con los votos particulares emitidos en el pleno del Consejo Nacional del Agua.

3.- Informe favorable emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997 de la Secretaría General Técnica del departamento proponente. Repasa la tramitación que ha tenido el proyecto y recoge los principios generales (y que se han trasladado al preámbulo del Real Decreto antes descrito). Concluye con las siguientes tres "recomendaciones":

"1.- Es de reseñar que el Real Decreto aprobatorio mantiene una serie de disposiciones presentes en su mayoría en toda la planificación desde la aprobación de los primeros planes hidrológicos de 1998, por lo que se recomienda que para un futuro se analice la conveniencia de

su inclusión en la normativa general (concretamente en el RPH) pues resulta contrastable su carácter de permanencia y generalidad; tal es el caso de:

\* artículo 2, acerca de las condiciones para la realización de las infraestructuras hidráulicas. \* artículo 3, que regula la declaración de utilidad pública. \* disposición adicional primera, relativa a las masas de agua transfronterizas. \* disposición transitoria segunda, relativa a los informes de compatibilidad.

2.- Dada la disparidad en el modo de tratar las "asignaciones y reservas" por los PPHH del Ebro y Júcar, especialmente en el primero, respecto del resto de planes, convendría analizar la posibilidad de fijar criterios o conceptos comunes a todos los planes.

3.- En cuanto al artículo 58 del PH del Segura, este centro directivo se plantea si las medidas que contempla quedan en el ámbito de aplicación del artículo 55.2 TRLA".

4.- Informe 24.1.b) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Señala la conveniencia de que el impacto que el Derecho de la Unión Europea tiene en el proyecto sea debidamente valorado y que las deficiencias señaladas en el expediente previo a la apertura de un procedimiento de infracción, EU Pilot 7835/15/ENVI, deben quedar corregidas en los planes hidrológicos que se aprueban, objeciones a las que se ha atendido reforzando este aspecto, tanto en la parte expositiva de la norma como en la memoria y que en la nueva versión de los planes se ha atendido a las indicaciones de la UE, reforzándose la explicación de los aspectos señalados en sus informes.

5.- Aprobación previa Informe en cumplimiento del artículo 67.4 de la LOFAGE (que incorpora además algunos condicionantes sobre el gasto algunos de los cuales se admiten pero en otros se remite a la necesidad de cumplir con los requisitos de la Unión Europea, señalándose también que será inevitable contar con mayor número de personal) e informe en cumplimiento del artículo 24.3 de la Ley 50/1997, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En el segundo se solicita que tanto en la disposición final como en la memoria (en la ficha del resumen ejecutivo) debe suprimirse la referencia al artículo 149.3 de la CE, incluyendo únicamente el título competencial que se considera prevalente en la regulación propuesta, esto es, el contenido en el artículo 149.1.22ª de la CE, lo que se ha aceptado.

6.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) del Ministerio de Fomento. Propone modificar los apartados 2 y 3 del artículo 34 del Plan Hidrológico del Guadiana para permitir expresamente autorizaciones de desvío de trazado de cauces con motivo de la construcción de obras públicas de interés general, si bien es cierto que en casos excepcionales y debidamente justificados, a lo que se responde que las excepciones que se piden ya están contempladas en el propio artículo por "resultar imprescindibles para el desarrollo de actividades económicas" y que así mismo, la debida justificación deberá, si resulta pertinente por sus efectos sobre las características físicas de la masa de agua afectada, analizarse bajo la óptica del artículo 39 del RPH y del 2 del Real Decreto aprobatorio. En todo caso, se acepta por el órgano proponente mejorar la redacción para aclarar estos extremos. No se aceptan en cambio algunas observaciones tendentes a que se concreten las autoridades competentes en las aguas costeras y de transición ya que será la que corresponda en cada caso.

También solicita la eliminación del programa de medidas de una serie de actuaciones promovidas por las autoridades que, aunque puedan ocasionar modificaciones de las masas de agua que deban quedar justificadas, no son propiamente medidas dirigidas al logro de los objetivos de la planificación, a lo que se responde que ciertamente los programas de medidas de los planes recogen actuaciones que no van dirigidas al logro de los objetivos de planificación pero que diversas autoridades competentes quieren ver plasmadas en los listados de inversiones. Son actuaciones de muy diversa tipología, que van desde nuevas puestas en regadío a la ampliación de puertos en la costa o la instalación de centrales eléctricas. No son propiamente medidas, y por ello se han separado del resto y agrupado en el "Tipo 19" que recogen casi todos los planes. Dado que en realidad se comparte la observación por el órgano proponente, se indica que, para atender esta observación, se mejora la explicación de esta particularidad en todos los planes hidrológicos. También se aceptan dos observaciones acerca del plan de Miño-Sil y del Guadiana sobre la correcta aplicación de la nueva norma 5.2 IC de la Instrucción de carreteras.

7.- Petición (y reiteración de la misma) de informe del artículo 24.1.b) al Ministerio de Economía y Competitividad.

8.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Además de algunos aspectos técnicos, que se han corregido, expresa su preocupación por el efecto que algunas restricciones ambientales (caudales ecológicos y escalas para peces) derivadas de los planes hidrológicos pueden tener en la operación del sistema eléctrico y adjunta un documento de Red Eléctrica de España que destaca la importancia del equipo generador hidroeléctrico en la operación del sistema eléctrico. Respecto a lo primero, se señala por el órgano proponente que el que los planes hidrológicos aborden la cuestión de los caudales ecológicos responde a un mandato legal, establecido en el artículo 42 del TRLA y que, por otra parte, el concepto de caudal ecológico como una restricción previa al uso aparece en el TRLA y en el Plan Hidrológico Nacional desde hace años, y no es consecuencia de estos nuevos planes hidrológicos. Ello no obstante, en una de las demarcaciones, la de la parte española de la demarcación hidrográfica del Miño-Sil, se han atendido favorablemente los comentarios de REE, modificando la redacción de algunos artículos. Y respecto a lo segundo, se indica que el documento de REE, de fecha 15 de diciembre de 2014, ya fue puesto a disposición de todas las Administraciones promotoras de los planes hidrológicos para su debida consideración e integrado entre los documentos que se recibieron durante el periodo de consulta pública de los planes, analizado en cada uno de los casos, y respondido previamente a que estas propuestas de plan hidrológico fuesen remitidas al MAGRAMA para completar su tramitación.

9.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 de los Ministerios de Defensa y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en los que no formulan observaciones. 10.- Documentación del Consejo Nacional del Agua.

Consta, por un lado, el certificado emitido por su Secretario General, de 15 de octubre de 2015, en el que se señala que:

"El Pleno del Consejo Nacional del Agua, en reunión celebrada en Madrid el día 30 de septiembre de 2015, aprobó el Informe Preceptivo del CNA sobre los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura, Júcar y Ebro (2º Ciclo).

Según consta en la transcripción de la reunión, fue informado favorablemente con 76 votos a favor, 12 votos en contra y 6 abstenciones de los miembros del Consejo, por lo que se propone al Gobierno que proceda a su aprobación.

Conforme el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se hace constar que el Acta de la Reunión del Consejo aún no ha sido sometida a aprobación del mismo".

Añade el certificado que se formularon los siguientes votos explicativos:

1.- Vocal nº 59. Asociación de Jóvenes Agricultores (ASAJA). 2.- Vocal nº 89. Usuarios de Consejo del Agua de la Demarcación del Tajo (en nombre de FERTAJO). 3.- Vocal nº 50. Comunidad Foral de Navarra. 4.- Vocal nº 53. Comunidad Autónoma del País Vasco. 5.- Vocal nº 95. Usuarios del Consejo del Agua de la Demarcación del Ebro. 6.- Vocal nº 71. Organizaciones ecologistas (WWF). 7.- Vocal nº 56. UNESA. 8.- Vocal nº 90. Usuarios del Consejo del Agua de la Demarcación del Guadiana. 9.- Vocal nº 86. Usuarios del Consejo del Agua de la Demarcación del Miño-Sil. 10.- Vocal nº 89. Usuarios del Consejo del Agua de la Demarcación del Tajo (en nombre de GAS NATURAL). 11.- Vocal nº 37. Junta de Andalucía. 12.- Vocal nº 12. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA). 13.- Vocal nº 70. Organizaciones ecologistas (Ecologistas en Acción). 14.- Vocal nº 44. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. 15.- Vocal nº 45. Generalitat de Cataluña. 16.- Vocal nº 93. Usuarios del CAD del Júcar. 17.- Vocal nº 68. Asociación Española de Usuarios de Aguas Subterráneas (AEUAS). 18.- Vocal nº 38. Comunidad Autónoma del Gobierno de Aragón. 19.- Vocal nº 40. Govern de les Illes Balears. 20.- Vocal nº 46. Comunidad Autónoma de Extremadura. Por otro lado, se adjunta el informe final del citado Consejo y el texto de todas las explicaciones de voto recién listadas.

El Informe votado mayoritariamente analiza cuidadosamente en 66 páginas -ofreciendo múltiples datos en cuadros temáticos agregados pero que incluyen los de cada uno de los diez planes- el alcance del Real Decreto proyectado y de la modificación de los distintos planes, en 5 apartados (a alguno de los cuales se hará referencia más adelante).

Respecto a los votos adjuntados, la mayoría contienen observaciones a Planes concretos de manera que especifican que, aunque votan afirmativamente el conjunto de los Planes se oponen a uno o varios de ellos (o a algún aspecto de ellos), con excepción de los votos de WWF

España, que formula su contra a la totalidad del Real Decreto y a todos los Planes a la vez respecto de los que añade observaciones específicas (salvo los de Ceuta y Melilla acerca de los cuales no hay ningún pronunciamiento), de Ecologistas en Acción, que también formula alegaciones individualizadas contra todos ellos (menos el de Ceuta) y del voto de UNESA (que contiene también una observación contra que los Planes fijen caudales ecológicos que puedan limitar las cuantías de los caudales objeto de concesiones hidroeléctricas, indicando el riesgo que ello supone para el suministro eléctrico y, sobre todo, la infracción que el no reconocimiento automático del derecho a indemnización supone la fijación de caudales mínimos inferiores a los títulos concesionales por ser ello contrario al artículo 33 de la Constitución y al 65 del TRLA).

UPA concreta su voto de la manera siguiente: Vota en contra de los Planes de las Demarcaciones del Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura y Júcar; vota a favor del Plan del Ebro; y se abstiene respecto de los Planes del Miño-Sil, Duero, Ceuta y Melilla.

Varios votos se quejan de que se hayan sometido todos los Planes (y el Real Decreto de aprobación) a votación única y conjunta, impidiéndose la votación Plan a Plan, sin perjuicio de que siempre se adjuntan las alegaciones contra el Plan o Planes concretos contra los que señalan que hubieran votado en contra; así lo hacen ASAJA, UPA, Andalucía, País Vasco e Illes Balears, aunque en la práctica totalidad de los mismos se indica que se ha votado a favor del conjunto de todas maneras, por no obstaculizar la aprobación de Planes que son sobre demarcaciones que no abarcan parte de su propio territorio o incluso, como es el caso de Illes Balears que no tiene territorio alguno en ninguno de los diez planes, para favorecer que España en general se pueda beneficiar sin problemas de los fondos del FEADER, lo que no ocurriría si no se aprobaran todos los Planes y no se fijaran los objetivos ambientales de las distintas masas de agua (punto este, el del acceso a los fondos de la Unión Europea, que es uno de los tratados por el Informe del Consejo y en el que también insiste con carácter general el voto de la Junta de Extremadura). Por ejemplo, el voto del representante del País Vasco señala que: "Un elemental principio de lealtad institucional nos impide obstaculizar con un voto negativo la promulgación de los otros nuevos planes hidrológicos, que no nos afectan y sobre los que nada nos lleva a oponernos, por tanto, a ellos. Quiere esto decir, que nuestro asentimiento a la tramitación del Real Decreto propuesto no debe entenderse, en modo alguno, como un voto favorable al Plan Hidrológico del Ebro, con el que discrepamos y discreparemos si se mantiene tal y como ha llegado a este Consejo Nacional del Agua"; o el voto del representante de Andalucía, que señala que: "La Junta de Andalucía valora positivamente el trabajo realizado por todas las administraciones del agua, entre las cuales nos encontramos, en este proceso de planificación hidrológica y en particular la coordinación entre administraciones llevada a cabo entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los organismos de cuenca que afectan a nuestro territorio y que gestionan el Gobierno Central: la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Confederación Hidrográfica del Segura.

En concreto se han alcanzado suficientes puntos de encuentro en determinadas materias que se incluyen en los planes hidrológicos y que permiten a esta administración pronunciarse en el sentido expuesto anteriormente, con una excepción particular: la Junta de Andalucía considera que no puede admitir la inclusión del Dragado en Profundidad del Guadalquivir en el "Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, segundo ciclo de planificación: 2016- 20121".

11.- Informes de los respectivos Consejos del Agua de cada una de las demarcaciones. A efectos de su contenido, se remite a los párrafos introductorios de los distintos subapartados del apartado II de las consideraciones del presente dictamen, dedicado a las cuestiones de tramitación y procedimiento de cada uno de los diez Planes.

12.- Acuerdos, todos ellos de conformidad, de los respectivos Comités de Autoridades Competentes de cada una de las demarcaciones.

13.- Declaraciones ambientales estratégicas de cada uno de los Planes (en realidad, colección de las declaraciones contenidas en el BOE para cada Plan).

En tal estado de tramitación el expediente fue remitido por V. E. a este Consejo con el carácter de urgente, teniendo entrada en el Consejo de Estado el 5 de noviembre de 2015. El día 16 se solicitó audiencia en el expediente por parte de la Plataforma de Regantes y Usuarios de la Cabecera del Segura, concediéndosele la misma por 2 días dado el carácter de urgente con que se había formulado la consulta. El día 18 de noviembre presentaron las oportunas alegaciones.

Posteriormente, el 20 de noviembre de 2015, a solicitud del Consejo de Estado se remitió por el ministerio proponente, para su examen e incorporación al expediente, el Acta de la sesión del Consejo Nacional del Agua de 30 de septiembre de 2015, aprobada por el mismo en sesión de 28 de octubre.

Los expresados antecedentes dan pie para la formulación de las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### I.- Sobre el objeto y carácter de la consulta

El Consejo de Estado emite el presente dictamen preceptivo conforme a lo dispuesto en los apartados dos y tres del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, ya que supone la aplicación de la Directiva Marco del Agua -en adelante DMA- (y legislación de la Unión Europea que forma parte de su grupo normativo) y es una norma de desarrollo de lo dispuesto en el TRLA y en la Ley 22/1988 de Costas, de la misma manera que se emitieron diez dictámenes sobre los diez Planes de las mismas demarcaciones en la primera "oleada" del nuevo modelo de planificación instaurado por la DMA y la reforma de 2003 del TRLA que transpuso aquella al derecho interno español, Planes Hidrológicos que planificaron las demarcaciones atribuidas por el artículo 149.1.22ª de la Constitución de gestión estatal. Se, trata pues, del denominado informalmente "segundo ciclo" (2016-2021) de Planes, que sustituye (actualiza y revisa) los del primer ciclo (2009-2015).

El dictamen se solicita con carácter urgente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la mencionada Ley Orgánica.

##### II.- Sobre la tramitación

El procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general se ha ajustado en su tramitación a las previsiones del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Constan en el expediente las sucesivas versiones del proyecto, y la memoria del análisis de impacto normativo, donde se contiene el preceptivo informe de impacto por razón de género.

Se ha dado audiencia a las entidades representativas de los sectores afectados. Asimismo, ha emitido informe la Secretaría General Técnica del departamento proponente y han informado otros ministerios con competencia sobre la materia.

Además, debe destacarse la presencia de un completo informe que figura como anejo de la memoria del análisis de impacto normativo valorativo de las sugerencias apuntadas por los interesados y por los órganos preinformantes, incluidas las derivadas de los votos explicativos del Consejo Nacional del Agua, y que incluye la motivación precisa y razonada de su inclusión o no en el proyecto final.

Se ha incorporado al expediente la aprobación previa del apartado 4 del artículo 67 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ha sido debatido el conjunto del proyecto en el Consejo Nacional del Agua tanto en su parte normativa como en la no normativa. El problema planteado por la imposibilidad de votar separadamente cada Plan en el citado Consejo no tiene mayor trascendencia procedimental desde el punto de vista de la legalidad en sentido estricto dado que, aunque el Informe del citado Consejo ofrece una cuidadosa valoración general no de cada Plan sino del conjunto de los diez Planes de este segundo ciclo que conforman el expediente, ello no ha impedido en modo alguno que los vocales que lo consideraron oportuno formularan su voto contrario a Planes concretos, expresando con toda precisión los motivos en que se basaba dicho voto contrario. Con independencia de los motivos urgentes de oportunidad (y legalidad atendiendo a las exigencias del derecho de la Unión) que justifican la necesidad de aprobar todos los Planes, sobre lo que se volverá inmediatamente más abajo, y desde el punto de vista de estricta legalidad se insiste, las competencias del Consejo Nacional del Agua en esta materia se basan en lo dispuesto en el artículo 20.1.b) del TRLA: "El Consejo Nacional del Agua informará preceptivamente: (...) b) Los planes hidrológicos de cuenca, antes de su aprobación por el Gobierno", tratándose de un órgano consultivo cuyos informes no son vinculantes, ni exigiéndose informe individualizado mientras los planes sean efectivamente informados todos ellos, especialmente cuando corresponde al órgano que lo

preside, el titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la fijación del orden del día, oídas las peticiones de los miembros del Consejo formuladas con la debida antelación, conforme a los artículos 9 y 12 del Reglamento de Régimen Interior que lo regula -y al que remite el artículo 11 del Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua-.

Aun con todo, en los artículos del citado Reglamento de Régimen Interior que regulan el ejercicio de su función consultiva por el Consejo Nacional del Agua (en especial en su artículo 12) el informe se formaliza como tal acto de trámite a través de votos y, por tanto, no menoscaba sino que realza el ejercicio de la función consultiva del citado Consejo el que el órgano que tiene la competencia para aprobar los Planes sea consciente de si alguno de los diez Planes ha sido rechazado por mayoría de votos de los miembros del mismo.

De un análisis rápido de los votos explicativos se deduce que ninguno lo ha sido, por lo que en este supuesto es obvio que no se ha rechazado Plan alguno. Así, revisando la documentación existente relativa a los Consejos del Agua de las diez Demarcaciones y el Acta del Consejo Nacional del Agua de 30 de septiembre de 2015, últimamente incorporada al expediente, se comprueba que los Consejos del Agua que informaron los correspondientes Planes y con la fecha de las respectivas sesiones (agregando los datos que constan en los respectivos subapartados del antecedente II de este dictamen) -no se hace la equivalente para las decisiones de los Comités de Autoridades Competentes porque todos los certificados muestran su consentimiento-, el resultado es el que muestra la siguiente tabla 1 (incluyendo los Consejos de las dos Demarcaciones del Cantábrico):

DH FECHA CAD SI NO ABSTENCIÓN Cantábrico Oriental 24/09/2015 51 0 0 Cantábrico Occidental 23/09/2015 43 15 1 Miño-Sil 2/09/2015 38 13 0 Duero 3/09/2015 62 1 5 Tajo 2/09/2015 35 13 17 Guadiana 4/09/2015 29 15 6 Guadalquivir 4/09/2015 49 15 1 Ceuta 2/09/2015 16 0 2 Melilla 1/09/2015 16 1 0 Segura 3/09/2015 64 12 1 Júcar 3/09/2015 48 27 5 Ebro 3/09/2015 66 19 2

E igualmente, respecto de la sesión del Consejo Nacional del Agua de 30 de septiembre, analizando el carácter de su votación integrada, se puede fácilmente interpretar que las posiciones contrarias fueron las que muestra la siguiente tabla 2:

DH A B C D E F G H Cantábrico Oriental NO

Cantábrico Occidental NO

Miño-Sil NO NO

Duero NO NO

NO

Tajo NO NO

NO

Guadiana NO NO

NO Guadalquivir NO NO

Ceuta NO NO

Melilla NO NO

Segura NO NO

NO NO

Júcar NO NO

NO

Ebro NO NO NO NO

VOTO GENERAL NO NO NO NO NO NO NO NO

A: Organizaciones ecologistas (WWF, SEO y Ecologistas en Acción). 3 votos B: Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA). 1 voto C: Cataluña y Usuarios de Cataluña. 2 votos D: Navarra. 1 voto E: Comunidad Valenciana. 2 votos F: Castilla-La Mancha. 1 voto G: Asociación de Jóvenes Agricultores (ASAJA). 1 voto H: Usuarios de Aguas Subterráneas. 1 voto

Dada la ausencia de toda duda acerca del posicionamiento de los miembros del citado Consejo Nacional del Agua, resulta claro que en el seno de este Consejo todos y cada uno de los Planes fueron informados favorablemente por amplia mayoría.

Aún con todo, entiende este Consejo de Estado que carece de sentido no haber ni siquiera realizado el cómputo indirecto, a través del examen de dichos votos, de los que fueron a favor y en contra de cada uno de los Planes. Ello debe subsanarse en el expediente puesto que, no siendo cuestionable el Informe final, no se corresponde con una correcta práctica administrativa, dada la trascendencia de cada Plan, no saber el nivel de rechazo de los miembros del Consejo a cada uno de ellos. Una cosa es ordenar los debates y otra no reflejar la realidad del resultado de la consulta.

Así pues, dado que esta tarea informativa es fácil de hacer, nada obsta a que se haga constar en la memoria definitiva que los votos explicativos y la votación final de conjunto expresaron, sin embargo, el rechazo del número de votos de que se trate (previa constatación de la corrección de los datos de la de la tabla 2 que se ha avanzado un poco más arriba) a determinados Planes (o formularlo en positivo: de los 94 miembros del Consejo asistentes, el debate reflejó, de manera que, además del rechazo al Plan X por N votos, al Plan X1 por N1 votos, etc; por ejemplo el plan de Melilla solo tuvo un voto en contra tanto por un miembro del Consejo de Aguas de la Demarcación como en el Consejo Nacional del Agua, sin embargo, todos los votos habían sido favorables, etc.).

Respecto a la tramitación, más en concreto, de la parte más voluminosa del Real Decreto sometido a consulta, es decir de las determinaciones normativas de los anexos del presente Real Decreto, cabe decir lo siguiente, avanzando ya que las Declaraciones Ambientales Estratégicas se publicaron en el "Boletín Oficial del Estado" los días 18 de septiembre (Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Guadalquivir), 21 (Ceuta, Melilla y Júcar) y 22 (Segura, Ebro), con lo que las pertinentes determinaciones ambientales quedaron incorporadas en los respectivos Planes.

II.1.- Anexo I. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Miño- Sil.

Como parte del nuevo Plan, la parte normativa se ha elaborado siguiendo el procedimiento establecido en el RPH y la Instrucción de Planificación Hidrológica de 2008; asimismo, tal y como indica el artículo 71.6 del citado RPH, se ha desarrollado el proceso de evaluación ambiental estratégica, conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que ha concluido con la adopción de la correspondiente Declaración Ambiental Estratégica por Resolución del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 7 de septiembre de 2015. Del mismo modo, consta la aprobación por el respectivo Consejo del Agua de la Demarcación, de 4 de septiembre de 2015, con 38 votos a favor, 13 en contra y ninguna abstención, habiéndose emitido voto particular por parte de Endesa, Iberdrola y Gas Natural. Asimismo, figura la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, de 3 de septiembre de 2015. Finalmente, y conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Aguas y al artículo 10.1.b) del Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, el Plan ha sido objeto de informe del Consejo Nacional del Agua, de 30 de septiembre de 2015 conjuntamente con el resto de los diez Planes.

II.2.- Anexo II. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero.

El 2 de septiembre de 2015 el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Duero se mostró conforme con la propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación.

El 3 de septiembre de 2015 el Consejo del Agua de la Demarcación se mostró conforme con el Plan, con 62 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones.

Fue informado conjuntamente con el resto de Planes en la sesión del Consejo Nacional del Agua constando varios votos explicativos en contra, siendo el único Plan al que se opuso expresamente ASAJA, explicando su postura en un detallado voto particular y constando también solicitudes relacionadas con los caudales ecológicos de varias empresas hidroeléctricas.

#### II.3.- Anexo III. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.

El nuevo Plan se ha elaborado siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Consta la aprobación por el respectivo Consejo del Agua de la Demarcación, de 2 de septiembre de 2015, con 35 votos a favor, 13 en contra y 17 abstenciones, habiéndose emitido voto particular por parte de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Toledo, el Ayuntamiento de Cáceres, Canal de Isabel II, Iberdrola, Gas Natural, CC OO, SEO Birdlife, la Mancomunidad de Aguas del Sorbe y FERTAJO. Asimismo, figura la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, de 2 de septiembre de 2015. Finalmente, y conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Aguas y al artículo 10.1.b) del Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, el Plan ha sido objeto de informe del Consejo Nacional del Agua, de 30 de septiembre de 2015.

#### II.4.- Anexo IV. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana.

Consta, en efecto, que la propuesta de revisión del Plan se ha formulado por el organismo de cuenca correspondiente (en este caso, la Confederación Hidrográfica del Guadiana) y que, a lo largo del procedimiento seguido para su elaboración, han intervenido los departamentos ministeriales interesados (en concreto, los Ministerios de Fomento, Hacienda y Administraciones Públicas, Industria, Energía y Turismo, y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; consta la conformidad del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación y el Consejo del Agua de la Demarcación lo informó favorablemente con 29 votos a favor, 15 en contra y 6 abstenciones. Constan votos explicativos en contra en los de WWF-España, la Comunidad de Regantes de Daimiel y la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), en las que se da explicación del sentido negativo del voto emitido en los Consejos referidos, y la formulada por el Ayuntamiento de Don Benito, que solicitó la incorporación al Plan de la actuación referida a la construcción de la presa de Golondrón (Badajoz). Constan, además, los votos explicativos en contra formulados en la sesión del Consejo Nacional del Agua y que se refieren específicamente al Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana.

#### II.5.- Anexo V. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

El 4 de septiembre de 2005 el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir se mostró conforme con la propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación, con el voto favorable de todos los miembros presentes o representados, a excepción de la representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía que votó en contra.

Consta la aprobación, el mismo día, del Consejo del Agua de la Demarcación, con 49 votos a favor, 15 en contra y una abstención.

En la sesión del Consejo Nacional del Agua constan votos contrarios explicativos de las organizaciones ecologistas, y de la Junta de Andalucía, habiéndose abstenido -dice el certificado- el representante de las Organizaciones Sindicales. Formularon votos particulares WWF España, Ecologistas en Acción y la Junta de Andalucía (centrado este último en la cuestión de los dragados)

#### II.6.- Anexo VI. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta.

Consta que en la elaboración del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta, se han cumplido las exigencias de índole procedimental establecidas en los artículos 71 y ss. del RPH.

Consta, en efecto, que la propuesta de revisión del Plan se ha formulado por el organismo de cuenca correspondiente (en este caso, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, de la que depende la Ciudad Autónoma de Ceuta a estos efectos) y que, a lo largo del procedimiento seguido para su elaboración, han intervenido los departamentos ministeriales interesados (en concreto, los Ministerios de Fomento, Hacienda y Administraciones Públicas, Industria, Energía Turismo, y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; se ha recabado el parecer del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta, el cual, en su sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2015, emite informe en el que expresa su conformidad al proyecto del Plan; y se ha recabado también el parecer del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta, que lo emite en su sesión celebrada el mismo día 2 de septiembre de 2015 en términos igualmente favorables, con 16 votos favorables, ninguno en contra y 2 abstenciones.

Se ha oído a las entidades y organizaciones interesadas, por medio de su representación en el Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta, constado solo votos explicativos en las alegaciones de WWF-España y Ecologistas en Acción.

#### II.7.- Anexo VII. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla.

El 1 de septiembre de 2015 el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica de Melilla se mostró conforme con la propuesta del Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación, por unanimidad.

El mismo día el Consejo del Agua de la Demarcación, con el voto a favor de 16 miembros, 1 en contra, del representante de las organizaciones ecologistas, y ninguna abstención, informó el Plan favorablemente.

"Ecologistas en acción" ha formulado en la explicación de su voto como miembro del Consejo Nacional del Agua, un auténtico informe alternativo en el que se da cuenta de que: a) el estado del río Oro es peor que bueno y el de las aguas del puerto desconocido en el Plan y su estado químico y cuantitativo es malo y no se prevé mejora para el 2015. "Por lo tanto las medidas adoptadas en el primer ciclo de planificación no han dado resultado y es dudosa la afirmación que se realiza en la Memoria del Plan sobre el cumplimiento de los objetivos puestos en el primer ciclo de la planificación; b) con respecto a la limpieza y recuperación de los márgenes la CHG ha eliminado la vegetación autóctona del cauce y ha sido objeto de denuncia por esa asociación ante el SEPRONA, ya que además, se produjo en época de reproducción de aves; c) para el ahorro en la demanda de agua urbana, con el objetivo de reducir el consumo de agua a 260 litros, señala que las medidas propuestas se dirigen hacia la pérdida de fugas. También contiene alegaciones sobre el suministro de agua potable señalando que el Plan en realidad no es nuevo en sus consideraciones cerca de la desaladora y la recarga de acuíferos" y, en cuanto a la demanda agrícola y contaminación difusa del agua, señala "Ecologistas en Acción" que el nuevo Plan parte de la base de la inexistencia de actividad agrícola y ganadera "lo cual puede ser cierto desde el punto de vista administrativo, pero no desde el punto de vista real. Existen varias ganaderías "ilegales" en Melilla. La presencia de rebaños de borregos es notoria y puede observarse en numerosos lugares, para concluir que, evidentemente, la prioridad del abastecimiento sobre las producciones agrarias está asegurada por el Plan y por la propia legislación de aguas", sin añadir consecuencia alguna a estas últimas alegaciones.

Todas ellas han sido tenidas en cuenta y analizadas, constando los razonamientos del órgano proponente del proyecto en las páginas 100 a 102 de la memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto sometido a consulta.

#### II.8.- Anexo VIII. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

El nuevo Plan se ha elaborado siguiendo el procedimiento establecido en el RPH; y tal y como indica su artículo 71.6, constando la aprobación por el respectivo Consejo del Agua de la Demarcación, de 3 de septiembre de 2015, con 64 votos a favor, 12 en contra y una abstención, habiéndose emitido voto particular por parte de Castilla-La Mancha, Ecologistas en Acción e Iberdrola. Asimismo, figura la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, de 3 de septiembre de 2015.

Informado conjuntamente con el resto de los diez Planes por el Consejo nacional del Agua, constan varios votos explicativos en contra.

## II.9.- Anexo IX. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

El 3 de septiembre de 2015 el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Júcar se mostró conforme con la propuesta del Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación, con el voto favorable de 7 miembros, el voto en contra de 2 y la abstención de uno.

El mismo día el Consejo del Agua de la Demarcación, con el voto a favor de 48 miembros, 27 en contra y 5 abstenciones, aprobó el proyecto. Se han presentado 12 votos particulares de Aguas Municipalizadas de Alicante, Acequia Real del Júcar, Comunidad de Regantes de Sueca, Junta Central de Usuarios del Vinalopó, L'Alacantí y Consorcio de Aguas de la Marina Baja, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, Fundación Nova Cultura de I'Aigua, Iberdrola Generación, S. A. U., la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental y el Ayuntamiento de Cuenca.

Informado conjuntamente con el resto de los diez Planes por el Consejo Nacional del Agua, constan varios votos explicativos en contra.

## II.10.- Anexo X. Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro.

Consta, en efecto, que la propuesta de revisión del Plan se ha formulado por el organismo de cuenca correspondiente (en este caso, la Confederación Hidrográfica del Ebro) y que, a lo largo del procedimiento seguido para su elaboración, han intervenido los departamentos ministeriales interesados (en concreto, los Ministerios de Fomento, Hacienda y Administraciones Públicas, Industria, Energía y Turismo, y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; se ha recabado el parecer del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, el cual, en su sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2015, emite informe por mayoría (con 16 votos a favor y 3 en contra) en el que expresa su conformidad al proyecto de Plan; y se ha recabado también el parecer del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, que lo emite en su sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2015 por 66 votos a favor, 19 en contra y 2 abstenciones.

Informado conjuntamente con el resto de los diez Planes por el Consejo Nacional del Agua, constan varios votos explicativos en contra, entre ellos los de las dos Comunidades Autónomas de Navarra y Cataluña y de solicitud de alguna mejora de la de Aragón.

Finalmente, aunque indirectamente relacionado con la materia, conviene señalar que en nada afecta a este Real Decreto la STC 13/2015, de 5 de febrero de 2015, que a instancias de las Cortes de Aragón anuló, por falta de emisión del informe previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, respecto de cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de esta Comunidad Autónoma, diversos preceptos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y otras conexas (todas ellas relacionadas con la regulación del trasvase Tajo Segura en la cabecera del Tajo), que durante la tramitación de lo que sería la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, fueron introducidas en fase parlamentaria en la misma. Y ello por cuanto entiende que el procedimiento seguido se ha situado al margen de lo previsto por el legislador de aguas sobre la participación autonómica en la planificación hidrológica. Se trata de una cuestión que no afecta a la materia regulada en el presente proyecto (el citado trasvase, cuya regulación será analizada más adelante) y que por lo demás ha sido subsanada (al haberse otorgado audiencia a dicha Comunidad Autónoma) con motivo de la nueva regulación de la misma materia antes contenida en la ley anulada por dicha STC en disposiciones adicionadas, también en fase parlamentaria, a la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tramitada, pues, esta sí, sin ese defecto estatutario de falta de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Mención aparte merece el análisis del cumplimiento o no, en la tramitación del Real Decreto, las determinaciones normativas (y los Planes en cuanto que estas forman parte de los mismos) de las exigencias de participación pública derivadas de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Dicha ley es aplicable tanto a planes como a normas. Pero, con independencia y respecto a su aplicación en la tramitación de los Planes como tales Planes (no como normas), se avanza ya que consta en el expediente que se ha dado cumplimiento a la exigencia establecida en los artículos 72 y siguientes del RPH, en relación con el artículo 16 de la Ley 27/2006, en la elaboración de los diez Planes Hidrológicos; en concreto, las propuestas de nuevos Planes han sido sometidas a consulta pública, según se acredita en el expediente, aunque las fechas exactas varían para cada Plan. Así, se han sujetado las mismas a las distintas exigencias de los subapartados a) a d) del artículo 16 relativo a la participación en la elaboración de los Planes (y ello aunque respecto de la participación del público en la elaboración de determinados planes, el artículo 17.2 dispone que: "La participación del público en planes y programas en materia de aguas, así como en aquellos otros afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente, se ajustará a lo dispuesto en su legislación específica", aunque como se acaba de ver "se cierra el círculo" porque a su vez la legislación específica, el RPH en ese caso, remite, a su vez, a dicha Ley 27/2006.

Cuestión distinta es que se haya cumplido o no lo dispuesto específicamente en el artículo 18.1.a) en relación con "la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes: a) Protección de las aguas" y, en concreto, con lo dispuesto en el artículo 19.2.a) que dispone que corresponde al Consejo Asesor de Medio Ambiente "a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, sobre las cuestiones que han de ostentar la condición de normativa básica".

Sin embargo, ello no tiene trascendencia porque el propio artículo 18.3.c) establece que: "Lo dispuesto en este Título no será de aplicación a: (...) c) Los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por único objeto la aprobación de planes o programas, que se ajustarán a lo establecido en su normativa específica" y el presente Real Decreto es precisamente este tipo de disposición.

Y, además, en materia de aguas ello es totalmente lógico ya que, además, los Consejos de Aguas de las Demarcaciones y el Consejo Nacional del Agua constituyen órganos de participación especializados en la materia que harían redundante la consulta, que sería meramente formal, además de no requerida por la Ley, al citado Consejo Asesor.

Por tanto, se han cumplido, incluso aunque no sea estrictamente necesario, todos los principios que inspiran la participación pública en materias ambientales establecidos en la Convención de Aarhus, como además reconocen muchos de los votos formulados en los Consejos de Aguas de las Demarcaciones y en el seno del Consejo Nacional del Agua, que dan cuenta de que no se ha logrado el consenso (en los puntos contra los que votan) pese a las reuniones y sesiones de discusión habidas en distintas fases de la tramitación.

Cuestión distinta a la de los trámites exigidos al Real Decreto y a las determinaciones normativas de cada Plan (que son reglamentos) es la de si en la elaboración de la totalidad de los diez Planes que se aprueban mediante el presente Real Decreto se han cumplido las exigencias legales que para su tramitación como tales Planes (no como normas) exigen leyes y reglamentos; es decir, los requisitos que la DMA, el TRLA (artículos 40 a 46;) y el RPH (artículos 71 a 83), imponen para la elaboración de los planes hidrológicos.

Este extremo ya fue objeto de observación con ocasión de la emisión de todos los dictámenes relativos a los planes actualmente vigentes de las diez demarcaciones (dictámenes nº 315/2013, de 11 de abril, que precedió al Real Decreto 285/2013, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil; nº 455/2013, de 9 de mayo, que precedió al Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana; nº 462/2013, también de 9 de mayo, que precedió al Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir; nº 619/2013, de 13 de junio, que precedió al Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero; nº 955/2013, de 26 de septiembre, que precedió al Real Decreto 739/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta; nº 956/2013, de 26 de septiembre, que precedió al Real Decreto 740/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla; nº 156/2014, de 20 de febrero, que precedió al Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro; nº 219/2014, de 6 de marzo, que precedió al Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo; nº 555/2014, de 12 de junio, que precedió al Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura; y nº 674/2014, de 10 de julio, que precedió al Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar).

Y no se procede a dictaminar si se han cumplido todos y cada uno de los extensamente regulados trámites de elaboración de los Planes Hidrológicos, trámites legales que detalladamente exige el RPH (y la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008, al ser planes de cuencas de demarcaciones de gestión estatal, únicos a los que se aplica dicha Instrucción) para la elaboración de cada uno de los documentos del Plan, debido a que evaluar si se han cumplido o no dichas exigencias procedimentales (y participativas) exigiría un análisis, más bien una auditoría, que se adentrara en la sustancia misma de cómo se ha llevado a cabo, en la realidad, cada uno de los estudios, reuniones, foros de discusión, determinación de interesados, anuncios en páginas web -y mediante otros mecanismos- de la transparencia y publicidad de las discusiones en foros, evaluación de la calidad de las metodologías participativas generales de toda la población o de expertos, sistema de adquisición de los datos para el diagnóstico, contratación de servicios para el análisis de problemas específicos especialmente complejos y el traslado de sus conclusiones a los foros de participación representativa (Consejo del Agua y sus grupos de trabajo) o general de toda la población y, sobre todo, reevaluación de si los documentos reflejados en las Memorias de cada uno de los Planes recogen la realidad de los resultados de esos procesos, así como un análisis del procedimiento de evaluación estratégica del Plan y calidad de las memorias de sostenibilidad y otros documentos, más allá, todo ello, de la forma en que el expediente lo refleja.

Así pues, como se analizará en el apartado siguiente, al no haberse solicitado dictamen sobre los Planes mismos, no se pronuncia el presente dictamen acerca de los aspectos de oportunidad y de legalidad del procedimiento de elaboración de los mismos -es decir, de los Planes, y de todos y cada uno de sus trámites y documentos parciales-, ya que ello, con la urgencia con que se ha solicitado el dictamen de este Consejo de Estado, es inviable, limitándose pues el presente dictamen al marco estricto de la función que al Consejo de Estado corresponde como órgano consultivo del Gobierno respecto de la oportunidad y legalidad de los reglamentos.

El día en que, haciendo uso de sus potestades de solicitud de informe potestativo estime V. E. conveniente examinar la legalidad de los procesos de elaboración de los Planes Hidrológicos -o de alguno en concreto- (o de su contenido), este Consejo de Estado podrá realizar ese análisis; eso sí, cuando se solicite, se ruega no sea con declaración de urgencia pues esta, dicho sea de paso, tampoco permite ahora -aun limitada la consulta a sus aspectos normativos- adentrarse a fondo dada su extensión y en el plazo concedido para la emisión del dictamen, en el análisis ni siquiera de la parte de los Planes donde el dictamen es preceptivo (texto del Real Decreto y de las declaraciones normativas de los diez planes).

Aun así, y con el limitado alcance que la declaración de urgencia ha supuesto, puede afirmarse que, si bien los Planes en sí mismos no son objeto de dictamen de este Consejo de Estado, ello no obsta para que pueda afirmarse que, desde la perspectiva meramente formal, los trámites esenciales parecen cumplidos.

Ello se deriva, además, de que consta en el expediente que se ha dado cumplimiento a las exigencias que, precisamente para el segundo ciclo de planes, establecen específica y detalladamente la DMA y, como estos o transposición de la misma, los artículos 42.2 del TRLA y 89.5 del RPH.

Establecen estos, al regular los contenidos de "la primera actualización del plan hidrológico y todas las actualizaciones posteriores", que:

"La primera actualización del plan hidrológico, y todas las actualizaciones posteriores, comprenderán obligatoriamente:

a) Un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación de la versión precedente del plan. b) Una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el período del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados. c) Un resumen y una explicación de las medidas previstas en la versión anterior del plan hidrológico de cuenca que no se hayan puesto en marcha. d) Un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas, desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico ["de cuenca", añade el TRLA, lo que no figura en el texto del artículo 89.5 del RPH], para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos".

Y en cada uno de los Planes se puede encontrar la documentación correspondiente a exactamente ese contenido exigible, como se ha ocupado de recordar explícitamente el informe del Consejo Nacional del Agua.

Efectivamente estas exigencias sustantivo-procedimentales,

- En el Anexo I (Miño-Sil): constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH, todas ellas en el capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico.

- En el Anexo II (Duero) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH en el Capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el apartado 10 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 12 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el Anexo III (Tajo), constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH en el Capítulo 15 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el apartado 9 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 13 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo IV (Guadiana) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH en el Capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el apartado 7 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 9 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo V (Guadalquivir) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH estando en el Capítulo 16 (A.14) de la Memoria del Plan Hidrológico, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el Capítulo 8 (A.14), lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el Capítulo 11, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo VI (Ceuta) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH, estando en el Capítulo 16 (A.6) de la Memoria del Plan Hidrológico, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el Capítulo 7, apartado 3 (A.6), lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el Capítulo 8, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo VII (Melilla) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH en el Capítulo 16 (A.6) de la Memoria del Plan Hidrológico, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el Capítulo 7, apartado 3 (A.6), lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el Capítulo 8, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo VIII (Segura), constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH, estando en el Capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; en el apartado 11 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 12 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

- En el anexo IX (Júcar), constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH, estando en el Capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; y en el apartado 10 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 11 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente; y

- En el Anexo X (Ebro), constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH, estando en el Capítulo 16 de la Memoria del Plan Hidrológico, en la totalidad del mismo, lo relativo al resumen de cambios introducidos desde la publicación del anterior Plan; y en el apartado 10 del mismo capítulo 16, lo relativo a la evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales; y en el apartado 12 de dicho capítulo 16, lo relativo al resumen y explicación de las medidas que no se han puesto en marcha, y el resumen de las medidas adicionales transitorias adoptadas desde la versión precedente.

Ello no obstante, de cara a los futuros procesos de actualización y revisión de los Planes, no debe dejarse de tener en cuenta, como señalan las alegaciones de la Comunidad de Navarra, aunque su voto solo se formula contra el Plan del Ebro, y se reitera en algunas otras observaciones, que se han quejado de falta de acceso a la documentación y de falta de discusión o de exceso de precipitación (sin que se lleguen a comprender cambios a lo largo de la tramitación en los detalles que por ello son calificados de arbitrarios), normalmente por comparación con la amplia experiencia de la elaboración de los Planes del primer ciclo, "la participación, que fue importante en el primer ciclo de planificación, no se ha contemplado para esta segunda fase. Con independencia de la proximidad en el tiempo a la finalización del proceso anterior, la participación del público, no únicamente los usuarios, debe ser entendida ni más ni menos que como una herramienta de Gobernanza, siendo, según establece la propia Directiva, clave para el éxito de la misma junto con la información y las consultas".

Y es que el cambio radical en la forma de elaboración de los Planes que supuso la DMA, no debe rutinizarse en el futuro, sino a ser posible, ampliarse para alcanzar estándares similares a los de la primera experiencia habida con los Planes del primer ciclo. Es más, estas dudas acerca del proceso de participación también se reflejan indirectamente en otras alegaciones (y singularmente en las formuladas directamente ante este Consejo de Estado, que se toman como mero ejemplo, pues otras similares percolan la documentación del expediente) donde se llega incluso a afirmar que: "se pone de manifiesto que esta Asociación, ha sido reiteradamente ignorada por los Organismos Públicos oportunos, ya que en ningún momento se nos ha facilitado la documentación necesaria para la correcta realización y tramitación de las alegaciones pertinentes a presentar al proyecto del Plan Hidrológico objeto de este expediente. Las mismas lógicamente no se estudiaron en la Mesa del Agua poniendo a votación el Plan, sin facilitar la información sobre dichas alegaciones a los miembros de la citada mesa, lo cual hace que el plan adolezca ya de entrada de la legalidad necesaria por incumplimiento de la tramitación obligatoria, sin olvidar que ni tan siquiera se han dignado a contestarnos a las mismas, incurriendo en una ilegalidad más, lo cual hace que el citado Plan esté por supuesto avocado, antes o después, a su nulidad radical".

Ello hace, pues, realmente necesario un seguimiento y análisis mucho más profundo de si realmente en las demarcaciones se está operando como exige la DMA, promoviendo debates reales y debidamente documentados, con participación proactiva (que, aunque sea un neologismo, tiene un profundo significado democrático que afecta a la forma de "llevar" los procedimientos). Solo un examen pausado y a fondo permitiría, pues, validar plenamente la ausencia de vicios procedimentales en la elaboración de todos y cada uno de los Planes, lo que, debido a la urgencia con la que se ha solicitado el presente dictamen, no se hace en el presente dictamen.

De todas formas, tampoco puede este Consejo de Estado dejar de admitir dos hechos con relevancia jurídica importante:

a.- los estándares mínimos que ha fijado la jurisprudencia ya existente que ha revisado las impugnaciones de Planes del primer ciclo basadas en defectos de participación, se han cumplido más sobradamente (vid., por todas, la STS de 20 de enero de 2015, Rec. 418/2013), lo cual es lógico porque, comparada con otras planificaciones del ámbito de dicha Ley, la DMA va mucho más allá en sus umbrales mínimos de participación pública;

b.- el retraso habido en España en el primer ciclo (2009- 2015), que ha acabado casi viniendo a coincidir con el segundo (2016- 2021), explica que apenas haya habido meses, si no semanas o días, para implementar las previsiones de los primeros Planes por lo que exigir estudios adicionales o reapertura de procesos de toma de decisión -por mucho que las leyes exijan una actualización- no habría tenido sentido alguno; y

c.- es estrictamente oportuno -y hasta rigurosamente necesario desde el punto de vista de la legalidad-, en aplicación del artículo 13.7 de la DMA (en relación con el artículo 25 ya que la misma fue publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 2000) -y correspondientes del TRLA- aprobar los planes del segundo ciclo en el actual año de 2015, lo que hace ineludible acelerar cuanto antes su aprobación -y por tanto la emisión del presente dictamen- para cumplir el derecho de la Unión (dispone dicho artículo 13.7 que "Los planes hidrológicos de cuenca se revisarán y actualizarán a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada seis años"), evitando que se vuelva a producir el incumplimiento generalizado de la DMA que ha tenido lugar hasta hace escasos días en la elaboración y aprobación de los primeros Planes que, debiendo estar en vigor en 2009, apenas lo han sido todavía todos en el momento de remitirse el expediente a este Consejo de Estado (de los 25 necesarios se habían aprobado 24, y solo hace unos días se ha aprobado el último: el de Lanzarote -y, una vez "convalidado", el de Cataluña que había sido anulado por sentencia-) y muchos de los aprobados lo han sido incluso este mismo año de 2015.

Aunque debiera bastar esta obligación legal, que la DMA, el TRLA y el RPH reproducen, el expediente pone de relieve otras dos razones: a) eludir sanciones de la UE y b) garantizar el acceso a los fondos de la UE.

Respecto a lo primero, el 4 de octubre de 2012 el TJUE (asunto C-403/11 Recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE) condenó a España por incumplimiento de los artículos 13, 14 y 15 de la DMA en relación con la elaboración, sometimiento a consulta pública y comunicación a la Comisión de los planes hidrológicos de cuenca (de primer ciclo), procedimiento sancionador que continúa abierto, existiendo la posibilidad de que se concrete en una importante sanción económica y con efectos derivados sobre los fondos comunitarios, resultando arriesgado que se produzca un nuevo incumplimiento en la fecha de adopción de los planes del segundo ciclo (final de 2015), no pudiendo descartarse que, precisamente su aprobación pueda incidir en una resolución favorable de este procedimiento sancionador.

Respecto de lo segundo, España ha suscrito con la Unión Europea un acuerdo marco que establece condiciones ex-ante para el uso de los fondos comunitarios durante el periodo de programación 2014-2021 entre las que se encuentra la de que "los planes hidrológicos del segundo ciclo incorporarán una estimación homogénea del grado de recuperación de costes, incluyendo la parte correspondiente a los servicios de los costes ambientales. Así mismo, con independencia del análisis de recuperación de costes, los planes hidrológicos incorporarán una estimación del coste del recurso en condiciones de suministro normales, conforme al escenario de planificación previsto para 2021. Plazo, 4º trimestre 2015. España asume el compromiso de estudiar la idoneidad de los instrumentos de recuperación de costes incluidos en cada plan de cuenca para la consecución de los fines de la DMA y, en su caso, revisarlos a la luz de resultados de los análisis económicos que se contienen en cada plan a lo largo del 4º trimestre de 2016. Todos los planes deberán ajustarse a las prescripciones contenidas en la DMA y demás disposiciones relevantes, de conformidad con la interpretación que de las mismas viene haciendo el TJUE. Los planes hidrológicos incluirán la justificación de las excepciones a los objetivos ambientales de acuerdo con las obligaciones de los artículos 4(4), 4(5) y 4(7). Plazo, diciembre 2015".

Es cierto, pues, que, como señala el Informe del Consejo Nacional del Agua, "el no cumplimiento de estos compromisos pone en grave riesgo la utilización de la financiación comunitaria (FEDER, FEADER, FSE Y FEMP)", además de que el artículo 46 del Reglamento 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) condiciona las subvenciones a las inversiones en instalaciones de riego a que se basen en una información correcta de los Planes Hidrológicos (de segundo ciclo).

En suma, procede aprobar el texto propuesto porque no hay razones formales, de potenciales vicios de procedimiento, mínimamente significativas que obliguen (o permitan) optar por la no aprobación. Pero esta conclusión debe llevar a su vez a la idea de que el horizonte 2021 se divisa ya y, por tanto, que la nueva programación, a partir del seguimiento de la aplicación de los actuales es una obligación que debe empezar a implementarse en paralelo a la aplicación de los Planes en cuanto se aprueben. Solo así se podrán evitar estos vicios o irregularidades no invalidantes de la tramitación.

Por lo demás, hay otros dos planes estatales (los de las dos Demarcaciones del Cantábrico) que no se han adicionado a los del presente expediente, aunque se está culminando su tramitación -de hecho el día 20 de noviembre de 2015 ha tenido entrada en este Consejo de Estado el expediente del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental de aprobación de ambos Planes, con sus Determinaciones Normativas anexadas (expediente nº 1.228/2015, declarado urgente) y hay trece Planes más (de demarcaciones intracomunitarias) de cuya aprobación es responsable el Reino de España, por lo que debe hacerse todo lo posible, haciendo uso de los mecanismos de cooperación con las Comunidades Autónomas competentes, para no retrasar la "actualización y revisión" de todos los Planes.

No se harán consideraciones en el presente dictamen ni al Real Decreto ni a las Determinaciones Normativas de aquellas dos Demarcaciones de gestión estatal (coordinada, una de ellas, con la planificación llevada a cabo por la Comunidad Autónoma del País Vasco), pero se avanza ya que en el citado dictamen nº 1.228/2015, emitido en la misma fecha que el presente dictamen, se aconseja, en los términos que en él figuran, emitir un solo Real Decreto de aprobación de los doce Planes.

### III.- Sobre la competencia del Estado

En cuanto al título competencial, ninguna objeción cabe plantear al primero de los invocados. A tenor de la disposición final segunda, apartado 1, la norma tiene su amparo en lo establecido en el artículo 149.1.22ª de la Constitución. Este es el que figura en los planes actualmente en vigor.

Sin embargo no se justifica ni en la memoria ni en ningún lado las razones por las que ahora se decide añadir un nuevo título competencial en el apartado 2 de la disposición final segunda: "2. Por otra parte, la norma también se dicta al amparo del 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases y coordinación de la actividad económica".

En primer lugar, bastaría con la cita en esta materia del artículo 149.1.22ª de la Constitución, lo que se deriva de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que dio lugar a la decisión de hacerlo así en la aprobación de los Planes actuales. Este es el mismo título competencial que invoca 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.

Pero, si "por otra parte" se decide añadir otro título competencial, debe ser el que realmente corresponde y que no es otro obviamente que el que se corresponde, dado su contenido, con el de "legislación ambiental" del artículo 149.1.23ª, ya que la DMA y la planificación hidrológica de las aguas es una política ambiental de la Unión -y por tanto- de sus Estados miembros (basta leer su primera frase: "Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 175", actual artículo 192 del TFUE que está integrado en su Título XX "Medio Ambiente"). Es más, su transposición a España, precisamente por ello supuso un cambio radical en la planificación hidrológica, como confirman las modificaciones del TRLA de 2003 y el propio RPH, algunas incluso "impuestas" por sentencias del TJUE. Por tanto, no obedece sino en parte a la planificación económica en el sentido que a la misma otorga el artículo 149.1.13ª, único que se cita en el apartado 2, sino también, de nuevo obviamente, a la necesidad de mantener la funcionalidad ecológica y ambiental de los ecosistemas acuáticos, es decir, a la de imponer la sostenibilidad real (esencialmente su aspecto ambiental) de las cuencas y en otra medida también importante a la necesidad de abrir a la participación pública real la dimensión social del uso integral de las aguas (aspecto social de la sostenibilidad).

Dado que la mera cita en este apartado 2, "por otra parte", del artículo 149.1.13ª, al olvidar la cita de otro título mucho más relevante y que de hecho es el constitucionalmente más vinculado al tipo de planificación hidrológica que impone la DMA y al que responden los contenidos de los diez Planes, no responde a la realidad de lo regulado, estima el Consejo de Estado que o bien se suprime el apartado 2 de la disposición final segunda manteniendo el del apartado 1.22ª del artículo 149, o bien si se cita el 149.1.13ª debe ir la cita acompañada necesariamente de la del artículo 149.1.23ª. De nuevo, basta leer la disposición final primera del propio RPH, del que los Planes son desarrollo y aplicación, para comprobarlo. Por todo ello, respetando la estructura actual de dicha disposición, el apartado 1 estaría reservado a la competencia del artículo 149.1.22ª y el 2 debería subdividirse en dos subapartados uno dedicado al artículo 149.1.13ª (para los artículos del Real Decreto de aprobación y de los de las Normativas que son desarrollo y aplicación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17.2, 19.1, 40, 42.1, 64, 65, 66.1, 67, 68, 69, 70, 71, 76.1, 78.1, 83, 84, 85, 86, 87.3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, 89.2, 4, 5 y 7, 90 y 91.1 y 3 del RPH) y el segundo subapartado a la competencia del artículo 149.1.23ª (para los artículos del Real Decreto de aprobación y de los de las Normativas que son desarrollo y aplicación de los artículos 23.1, 24.1, 2 y 4, 25.1 y 2, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 39 bis, 43, 44, 45 bis, 51, 55 y 59.3 del RPH).

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980.

### IV.- Sobre el fundamento legal y rango del proyecto

La habilitación reglamentaria está contenida en el artículo 40.5 del TRLA, según el cual: "El Gobierno, mediante Real Decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general,...". Y ello aunque se trate de la revisión de los Planes del primer ciclo porque el procedimiento establecido en los artículos 41 y ss del TRLA (y 76 a 82 del RPH) para la revisión de los Planes del primer ciclo "será similar" al establecido para su elaboración, sin perjuicio de que, como antes se ha señalado, el apartado 2 del artículo 42 (y el 89.5 del RPH) contengan precisiones acerca de los "contenidos" adicionales que deben tener la primera actualización/revisión y las posteriores.

### V.- Sobre la finalidad y justificación del proyecto

Por lo que se refiere al fondo del proyecto objeto de consulta, se pretende establecer diez nuevos Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias o de la parte española de las Demarcaciones Hidrográficas transfronterizas con excepción de las Cantábrica Oriental y Occidental.

Dado que la urgencia con que se ha solicitado el dictamen hace necesario concentrarse en las principales cuestiones de legalidad que el proyecto presenta, lo primero que debe afirmarse desde este mismo momento es que tanto en el Real Decreto de aprobación de los diez Planes como en las determinaciones normativas de cada uno de ellos que constituyen sus diez anexos se han recogido cuantas observaciones se habían venido haciendo a los anteriores Planes de cuencas intercomunitarias y transfronterizas en los dictámenes anteriores antes citados relativos a sus Planes del primer ciclo. Se dan todas ellas por reproducidas sin que, salvo error, se haya observado desviación alguna (con excepción de algunas sobre las que se hacen las oportunas observaciones más adelante).

Por tanto, por esas razones de urgencia, se atenderá especialmente no tanto al conjunto de las declaraciones normativas sino al contenido del propio Real Decreto de promulgación y a las principales novedades (o cambios) que los Planes propuestos suponen respecto de los actualmente aprobados y vigentes y que, debido al retraso con que se cumplió la planificación del primer ciclo, apenas han tenido vigencia (aunque todos y cada uno de ellos, como no podía ser de otra forma, dados los términos antes transcritos del artículo 13.7 de la DMA, ya anunciaban expresamente, en una de sus disposiciones finales del correspondiente Real Decreto de su aprobación, su revisión antes del 31 de diciembre de 2015).

En cualquier caso, se han analizado especialmente los artículos de las diez Normativas que contienen claramente "materia regulada" nueva sin que haya defectos de legalidad en general en las mismas.

Así, en el Anexo I, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Miño-Sil, los principales cambios respecto de la materia regulada son los de los artículos 3 (Delimitación de la demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua), 18 (Reserva de terrenos), 36 (De la protección de las aguas), 37 (De los vertidos) y 43 (Caudal preventivo).

En el Anexo II, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Duero, no hay ninguno que suponga un gran cambio en la materia regulada.

En el Anexo III, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo, el principal cambio está en el artículo 3 (Delimitación de demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua).

En el Anexo IV, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Guadiana, las novedades importantes se encuentran en los artículos 3 (Delimitación de la demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua se refieren al estado de las masas de agua), 7 (Valores umbral para masas de agua subterránea) y 26 (Identificación de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo). En el Anexo V, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Guadalquivir, en los artículos 3 (Delimitación de la demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua), 7 (Valores umbral para masas de agua subterránea), 9 (Navegación, usos recreativos y deportivos), 18 (Dotaciones objeto de los contratos de cesión de derechos de uso de agua) y 33 (Vertido de núcleos aislados de población).

En el Anexo VI, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica de Ceuta, están en los artículos 3 (Delimitación de la demarcación y de las masas de agua), 7 (Valores umbral para masas de agua subterráneas), 22 (Medidas relativas a los aprovechamientos de agua subterránea), 24 (Vertido de núcleos aislados de población) y 26 (Medidas relativas a la protección de las aguas subterráneas frente a la intrusión de aguas salinas).

En el Anexo VII, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica de Melilla, están en los artículos 3 (Delimitación de la demarcación y de las masas de agua), 7 (Valores umbral para masas de agua subterránea) y 24 (Vertido de núcleos aislados de población), pese a que el número de artículos se ha reducido a 34 (49 en el Plan vigente).

En el Anexo VIII, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Segura, en el artículo 3 (Delimitación de demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua).

En el Anexo IX, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Júcar, en los artículos 3 (delimitación de la demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua), 30 (estado de las masas de agua), 34 (medidas relativas a la alteración de las condiciones morfológicas de las masas de agua), 43 (sustitución de recursos en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo y en sistemas deficitarios), 44 (diseño y ejecución de sondeos y captaciones subterráneas), 47 (Condiciones aplicables a los sistemas de tratamiento y depuración con vertido a dominio público hidráulico y dominio público marítimo terrestre), 52 (Medidas de protección contra las inundaciones) y 53 (Medidas de protección contra las sequías).

Y en el Anexo X, Determinaciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Ebro, también en el artículo 3 (Delimitación de demarcación, de los sistemas de explotación y de las masas de agua).

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta:

a) que algunos de los planes (aunque solo dos preceptos de dos de ellos y uno muy indirectamente, al no haberse anulado el Plan mismo sino la definición del ámbito de la Demarcación al que debía aplicarse) han sido anulados parcialmente por sentencias del Tribunal Supremo, por lo que no deben repetirse los errores, pero -y esto es lo relevante a efectos del presente dictamen- sí hay bastante más jurisprudencia que ha desestimado múltiples impugnaciones sobre la base de fundamentos jurídicos que es necesario conocer y respetar para asegurar que el contenido de los Planes se ajusta estrictamente a la misma;

b) que ha cambiado recientemente la legislación en materias que afectan a la planificación de estas cuencas o en materias sectoriales que los anteriores (y estos) Planes regulan y, por tanto, deben coordinarse con su regulación vigente a las que antes y ahora se remite el articulado de las determinaciones normativas; incluso, a modo de ejemplo, está en la agenda del Consejo de Ministros la aprobación de dos reales decretos (uno de ellos, sobre aguas subterráneas, informado por este Consejo de Estado por ser de consulta preceptiva) y el 20 de noviembre, según nota de prensa oficial de la Presidencia de Gobierno, se ha adoptado un acuerdo del Consejo de Ministros que afecta a todos los capítulos, y apéndices ad hoc, de los diez Planes relativos a la reservas naturales fluviales;

c) que ya en los dictámenes antes citados emitidos sobre los Planes del primer ciclo se hacían advertencias de la necesidad de subsanar defectos de la segunda generación de Planes, lo que ahora es necesario tener en cuenta; o

d) que dos situaciones límite -inundaciones y sequías- han puesto de relieve en el último año defectos jurídicos de la planificación del primer ciclo al hacer visible las insuficiencias de la misma.

En esos puntos, junto con el análisis de las innovaciones en el articulado de cada Plan, dada la urgencia con que se ha solicitado la presente consulta, centrará sus consideraciones el presente dictamen, no sin antes examinar el proyecto de Real Decreto aplicable en su casi totalidad a todos los diez planes cuya normativa concreta se examinará posteriormente.

Conviene también señalar que, desde el punto de vista meramente formal del conjunto de los anexos proyectados, tiene mucho más sentido aprobar todos los Planes en un solo Real Decreto de lo que lo tenían los Planes del primer ciclo. Si se compara el contenido de los anexos sometidos a consulta con el equivalente de los diez reales decretos del primer ciclo (las Normativas de cada Plan) su estructura formal (no su contenido, sobre todo, el de los apéndices de los anexos) ahora es muy diferente de aquellos. Ello se debe a que en esta primera revisión se ha coordinado mucho mejor el proceso de planificación en las diez demarcaciones y se han elaborado, sin menoscabo de las singularidades de cada una de ellas, conforme a las directrices no vinculantes de la propia Comisión Europea, e incluso coordinándose (mediante Resoluciones de la Dirección General del Agua del ministerio proponente publicadas sucesivamente en el BOE, desde el anuncio en el del 24 de mayo de 2013 de la apertura del periodo de consulta pública de los documentos iniciales - Programa, Calendario, Estudio General de la Demarcación y Fórmulas de consulta- con que se daba inicio al segundo ciclo de planificación hidrológica (2016-2021) en todas las demarcaciones hidrográficas de competencia estatal). Todo ello ciertamente facilita su análisis comparativo por lo que las consideraciones de fondo que se pasan a realizar a continuación pueden hacerse por bloques temáticos sin perjuicio de que los apartados finales se centren en algunas singularidades de cada Normativa de cada Plan.

Ello lleva a la primera observación: como se señala en el dictamen nº 1.228/2015, emitido en la misma fecha que el presente dictamen, la similitud del texto del Real Decreto de aprobación de los Planes y la estructura de las determinaciones normativas de las Demarcaciones Cantábricas Oriental y Occidental es de tal magnitud que, a juicio de este Consejo de Estado, habiendo sido posible emitir ambos dictámenes en la misma fecha y ambos dentro del plazo legalmente impuesto por la Ley Orgánica 3/1980 a este Consejo de Estado, debe publicarse un solo Real Decreto (con las salvedades que se señalan en el citado dictamen nº 1.228/2015) que incluya doce anexos para que así se facilite la localización y aumente la seguridad jurídica que la dispersión normativa siempre tiende a debilitar. Se remite, pues, a dicho dictamen para el análisis de las consideraciones que llevan a esta primera conclusión.

#### VI.- Observaciones al texto del Real Decreto

En el preámbulo, convendría hacer las siguientes modificaciones, además de las antes indicadas:

En la última línea del párrafo cuarto del apartado I se habla del "contenido de los planes hidrológicos y de los programas de medidas" como si los segundos fueran algo diferente de los primeros cuando forman parte integrante y esencial de ellos. Debería decirse del "contenido de los planes hidrológicos y, en concreto, dentro de los mismos, de los programas de medidas" o algo similar.

El párrafo sexto es incorrecto. No menciona que dicha Instrucción solo se aplica a estas cuencas y no a las intracomunitarias, con excepción de las de Ceuta y Melilla -lo que convendría recordar- ni, lo que también debe decirse, que recientemente una parte relevante del contenido de la misma ha sido incorporado al RPH al ser su contenido legislación básica aplicable a todas las cuencas, con cita precisamente tanto del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, para las aguas superficiales -citado por cierto, aunque no a estos efectos, en la disposición transitoria primera del propio Real Decreto sometido a consulta- y en el Real Decreto XXX, de XX de XXX de XXX, para las aguas subterráneas (que al parecer se aprobará en el Consejo de Ministros previo al de aprobación del presente Real Decreto y que "traslada" el punto 2.3.2 de la Instrucción al RPH con motivo del procedimiento de transposición de la Directiva 2014/80/UE de la Comisión, de 20 de junio de 2014, al derecho interno y conforme a lo señalado en el dictamen nº 1.086/2015 de este Consejo de Estado).

En el párrafo noveno se podría decir, para reflejar mejor cuál es la última delimitación geográfica de las demarcaciones -en concreto la del Júcar-, "Así, el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, con sus últimas revisiones motivadas por su anulación parcial por Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2015, establece la delimitación de cada una de las demarcaciones o de la parte española de las mismas a

que se refiere esta norma". Posteriormente se realizarán las consideraciones oportunas y que también se han señalado con anterioridad al describir la importancia de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los planes de primer ciclo.

En el párrafo duodécimo no se comprenden las razones por las que se cita el Convenio OSPAR y en cambio no se cita el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona 1975/1995), cuyo Protocolo sobre la protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre ("Protocolo COT o LBS"), aprobado en 1996 y ratificado por España en 1999, está en vigor desde 2008. Debe, pues, añadirse la cita del mismo.

En el párrafo undécimo del apartado II debería mencionarse exactamente el órgano "sustantivo" del Ministerio (de la misma manera que después se menciona con toda precisión el "ambiental").

En el último párrafo de este apartado II, que está dedicado a describir las fases procedimentales seguidas, no se entiende por qué no se añade la fase final, en concreto el informe del Consejo Nacional del Agua - o informes, si se incluye la normativa de las Demarcaciones Cantábricas-. Que se mencione muy posteriormente, en la fórmula de promulgación - apartado IV-, no es óbice para que conste también en su lugar lógico, al final del apartado II. Ello permitiría, además, añadir lo que se estime oportuno acerca de las consideraciones sobre la aprobación por amplia mayoría no solo del conjunto de los Planes sino de cada uno de ellos en concreto.

Menor importancia tienen otras posibles mejoras de la redacción del preámbulo tales como las que se señalan a continuación:

El penúltimo párrafo del apartado I, quedaría más claro si dijese: "En el ámbito estatal, para garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas se crean, en el caso de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias a las que se refiere este real decreto, los Comités de Autoridades Competentes, cuya composición, funcionamiento y atribuciones se regulan en el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero. Estas autoridades son igualmente responsables de trasladar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente toda la información relativa a la demarcación requerida por la Unión Europea".

La redacción del apartado II quedaría mejor si dijese en:

- el final del primer párrafo: "...dentro del continuo proceso planificador".
- el párrafo quinto: "...; una vez transcurrido, se consolidaron los mencionados documentos, integrando...".
- la última frase del sexto: "incorporando a dicho documento aquellas aportaciones que fueron consideradas adecuadas...".
- el octavo: "Simultáneamente a la tramitación de los esquemas de temas importantes se inició el proceso de evaluación ambiental estratégica...".
- el principio del décimo tercero: "En paralelo y de igual forma, atendiendo también a los requisitos particulares fijados en los documentos de alcance, los Organismos de cuenca.....".
- la última frase del décimo quinto: "ambiental estratégico en los términos que en cada caso correspondiese".
- las dos últimas frases del décimo sexto: "... y 22 (Segura y Ebro). Con todo ello, las pertinentes determinaciones ambientales pudieron quedar incorporadas en los respectivos planes".

En el apartado III:

- la última frase del párrafo cuarto: "...y debe entenderse que el acto de aprobación gubernativo se extiende, obviamente, a todos sus componentes".
- la última frase del octavo párrafo: "...Normativa", como también señala la disposición adicional segunda del presente real decreto".
- su último párrafo: "Por último, la redacción del conjunto de los Planes Hidrológicos ha permitido poner de manifiesto la existencia de una serie de situaciones de necesidad de recursos hídricos que, según parece, no pueden ser atendidas en el ámbito territorial del propio plan; y que por consiguiente deben ser elevadas para una futura revisión del Plan Hidrológico Nacional, tal y como se prevé en los artículos 21.3, 67.1 y 68 del RPH".

Respecto de la parte dispositiva, procede hacer las siguientes observaciones:

En el artículo 1.3 se habla de "determinaciones normativas" para referirse a los anexos. Y se recoge este término en el título de cada uno de ellos. Pero si se va luego a dichos anexos, todos ellos aparecen denominados como "Disposiciones Normativas..." (por eso se han utilizado estas dos expresiones indistintamente en el presente dictamen). Ciertamente es más acertada la segunda expresión pero lo importante es que al menos utilicen los mismos términos, debiendo recordarse también que el artículo 81.b) del RPH habla simplemente de "Normativa".

Además, en este apartado 3 del artículo 1 los anexos de la Normativa de cada Plan aparecen enumerados con caracteres romanos mientras en los anexos mismos aparecen enumerados con caracteres arábigos, lo que debe evitarse (en el presente dictamen se utilizan los números romanos porque ese es el que figura en el artículo, que debe prevalecer en principio sobre el del anexo, pero eso no quiere decir que no puedan utilizarse los que se quieran mientras haya consistencia y coherencia en el texto final).

El artículo 3 resulta muy extraño, no por lo que dice sino por lo que omite, ya que solo se ocupa de la declaración de utilidad pública, a efectos de la expropiación forzosa de las concesiones previstas en el artículo 60.2 del TRLA (apartado 1, lo cual es corroborado por las remisiones que a los artículos 95 y 106.2.a) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) hacen los apartados 2 y 3).

Sin embargo, omite lo que solía estar en todos los Planes que se derogan y figura en el TRLA y en el RPH: la declaración de utilidad pública de las obras hidráulicas y otras actuaciones previstas en el Plan [RPH, artículo 17.3. "Igualmente el plan hidrológico fijará las condiciones y requisitos necesarios para la declaración de utilidad pública de las distintas clases de uso del agua, a efectos de la expropiación forzosa de los aprovechamientos de menor rango en el orden de preferencia que para cada sistema de explotación de la demarcación hidrográfica se haya determinado en el plan hidrológico"; y artículo 91.1 (que repite el 44 del TRLA). "La aprobación de los planes hidrológicos de cuenca implicará la declaración de utilidad pública de los trabajos de investigación, estudios, proyectos y obras previstos en el Plan"]. Se trata de un elemento común a todos los Planes que debería estar en el propio Real Decreto (sobre todo debido a que si solo se declaran de utilidad pública las expropiaciones de las concesiones, por puro efecto comparativo hace surgir dudas, exigiendo acudir innecesariamente a la Normativa de cada uno de los Planes).

En los Reales Decretos de aprobación de los Planes que ahora se derogan figura una disposición más o menos idéntica en todos ellos que dice "Declaración de utilidad pública", "De conformidad con el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, y el artículo 91 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, se declaran de utilidad pública a los efectos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, todas las infraestructuras relacionadas en el Programa de Medidas del Proyecto de Plan Hidrológico de la demarcación, así como los terrenos que no sean de dominio público precisos para la consecución de los objetivos ambientales de las masas de aguas superficiales del Plan".

Es cierto que podría interpretarse que "va de suyo" dicha declaración dados los términos del TRLA y del RPH, pero el hecho de que "desaparezcan" sin más explicación del texto del Real Decreto (por comparación con los diez reales decretos del primer ciclo) y de que se incluyan los de las concesiones, podría dar lugar a alguna duda acerca de las razones y consecuencias de ese cambio normativo.

Por ello se estima oportuno que se añada un apartado al artículo 3 con un texto igual o similar al siguiente:

"De conformidad con el artículo 44.2 del TRLA y el artículo 91 del RPH, se declaran de utilidad pública a los efectos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, todas las infraestructuras relacionadas con el programa de medidas del proyecto de Plan Hidrológico de la demarcación precisas para la consecución de los objetivos ambientales de las masas de agua. De la misma forma, también

se declaran de utilidad pública los terrenos que no sean de dominio público y resulten necesarios para la materialización de las infraestructuras indicadas".

Aunque es cierto que, como dice el preámbulo, en el caso de las Demarcaciones de Melilla y Ceuta no se trata de demarcaciones internacionales, no se entiende bien las razones por las que, sin perjuicio de lo que dicen los Planes concretos de estas Demarcaciones (anexos VI y VII), no se añade un apartado 4 a la disposición adicional primera (cambiando su rúbrica de "Masas de agua transfronterizas" por el de "Masas de agua transfronterizas y cooperación con otros Estados vecinos") para hacer una realidad -y no un mero desideratum- la afirmación del preámbulo, de manera que "de resultar preciso coordinar algún elemento de estos planes con el Reino de Marruecos, en la gestión de los Planes de las Demarcaciones de Melilla y de Ceuta se utilizarán preferentemente las herramientas que proporciona el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, el 4 de julio de 1991".

En la disposición adicional segunda (cuya rúbrica es mejor que esté en plural, "Programas de Medidas") el apartado 1 resulta extraño para una disposición de esta naturaleza ("el Comité de Autoridades Competentes tratará de priorizar aquellas actuaciones que repercutan sobre las masas de agua..."). Debe decirse "priorizará..." o algo similar.

El apartado 3 es meramente descriptivo: "El adecuado y completo cumplimiento de los objetivos medioambientales señalados para las masas de agua en los plazos previstos en los correspondientes planes hidrológicos, está supeditado y es lógica consecuencia de la efectiva puesta en marcha del conjunto de actuaciones establecido en los programas de medidas que acompañan a cada plan...". Tan descriptivo que es dudoso que cumpla los mínimos que exige el artículo 4 de la DMA.

El principal objetivo de la planificación hidrológica de acuerdo con la DMA es conseguir el buen estado de las aguas y tienen carácter normativo. En determinadas situaciones la DMA y la normativa nacional correspondiente permiten establecer plazos objetivos distintos a los generales, definiéndose en los artículos 4.4 a 4.7 de la DMA las condiciones que se deberán cumplir en cada caso, como es el caso de las prórrogas y los objetivos menos rigurosos.

También se regula el posible deterioro temporal que puede sufrir una masa de agua y los requisitos necesarios para las nuevas modificaciones de las características físicas y químicas de las masas de agua y el procedimiento a seguir en el establecimiento de objetivos de prioridad a las prórrogas en los plazos frente a la determinación de objetivos menos rigurosos. El comentario apartado 3 de la disposición adicional segunda parece dar a entender que si las medidas del programa no se implementan, no pasa nada al no ser exigibles el logro de dichos objetivos. Es decir, parece estimar que sería legal no alcanzar los objetivos por no implementar las medidas, lo cual no es admisible. En realidad, aunque los objetivos generales requeridos para las masas de agua, bajo determinadas circunstancias, pueden ser objeto de prórrogas, de la definición de objetivos menos rigurosos o, incluso, es posible aceptar nuevas modificaciones físicas de las masas de agua que impidan el logro de los mencionados objetivos ambientales generales, el objetivo de no deterioro era exigible desde 2004. El resto de objetivos ambientales debía haberse alcanzado antes del final de 2015 (salvo para las zonas protegidas para las que se especifique un plazo anterior en el acto legislativo en virtud del cual fueron establecidas), objetivos que se mantienen, aunque algo rebajados pero debiendo tenerse en cuenta que cualquier exención a su cumplimiento debe quedar documentada en los Planes, se trate de los de masas de agua superficial o de los de agua subterránea.

Debe, por tanto, utilizarse un texto igual o similar al que suele figurar en los Planes actuales, por ejemplo, "3.- Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 se entenderá sin perjuicio del obligado cumplimiento de las partes de los Programas de Medidas que se han incorporado a las Normativas referidas en el artículo 1.2.b) de las que de su propio tenor se derive su carácter obligatorio".

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el apartado 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980.

La última línea del apartado 2 de la disposición adicional tercera debe decir mejor "...se encuentra un extracto con la documentación adicional que ha formado parte del procedimiento de evaluación ambiental estratégica".

La rúbrica de la disposición adicional cuarta habla de "Actualización y revisión de los Planes Hidrológicos" pero su parte dispositiva solo regula la revisión, porque, entre otras cosas, solo se regula dicha revisión en el año 2021. Además, las actualizaciones parciales entre 2015 y 2021 también se denominan "revisión" en la rúbrica del antes citado artículo 89 del RPH, aunque es cierto que el apartado 5 habla de actualizaciones. Por ello es mejor que la rúbrica hable solo de "Revisión" ya que en la misma están subsumidas las actualizaciones.

Además, por las razones que se señalan posteriormente en los apartados VII.3 y VII.6 de este dictamen, dado que, con excepción del plazo fijado en 2017 para la armonización de los Planes de sequía a que se hará inmediatamente referencia al hacer las consideraciones al apartado 2 de la disposición final primera, solo se prevé en esta disposición adicional cuarta la revisión, "de conformidad con el apartado 6 de la disposición adicional undécima del TRLA, con anterioridad al 22 de diciembre de 2021", debería introducirse, en un párrafo adicional, en un segundo apartado, o como frase final, algo ihaul o similar a: "sin perjuicio de otras actualizaciones que puedan resultar obligatorias antes de dicho plazo, en particular, pero no limitadas, a las modificaciones previstas para los caudales ecológicos y otras materias en futuras modificaciones del RDPH y al establecimiento de criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas subterráneas y normas de calidad ambiental" o algo similar.

De esta manera, resultará más previsible y aumentará la seguridad jurídica frente a los futuros cambios, matizando lo que las Normativas regulan respecto a ambas materias. Se remite, pues, a esos apartados VII.3 y VII.6, como fundamentación de la sugerencia que se acaba de formular a esta disposición adicional cuarta.

Dado que en el apartado 1 de la disposición final primera. (relativa a la Modificación de los planes de sequía) se regulan procesos de modificación de los Planes de sequía de las Demarcaciones del Duero, Tajo y Guadiana, no queda claro el alcance del apartado 2 cuando dispone que "sin perjuicio de lo anterior, los planes especiales de sequía deberán ser revisados antes del 31 de diciembre de 2017", es decir, no queda claro si se refiere solo a los de las tres demarcaciones citadas o a todos los Planes de sequía que se hayan aprobado al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (en la actualidad los hay en las Demarcaciones del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro). De su tenor (y de la lógica antes expresada), deberían ser todos ellos, pero debe quedar totalmente claro en dicho apartado 2. Y en caso de ser así, lo lógico sería también citar la Orden Ministerial que los aprobó, que, salvo error, es la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprueban los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias.

#### VII.- Otras cuestiones comunes a la totalidad de los Planes

De entre las distintas cuestiones abordadas por todos los Planes está la de los caudales ecológicos, como la principal que debe ser tratada, como cuestión común al reproducirse en todos ellos.

##### VII.1.- La jurisprudencia sobre los Planes del primer ciclo

Ni la memoria, ni el preámbulo, ni el Informe del Consejo Nacional del Agua se hacen eco de la relativamente extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo habida en materia de nulidad (o plena legalidad, lo cual es igual de importante) de los Planes del primer ciclo. De las habidas relacionadas con los diez Planes que ahora se aprueban, la práctica totalidad son desestimatorias de los recursos contra ellos interpuestos: dos en la Demarcación del Duero; una en la del Guadiana; ocho en la del Guadalquivir; y dos en la del Miño-Sil. Todas ellas, salvo las del Guadalquivir, que tratan sobre derechos de comunidades de regantes con excepción de la antes citada (STS de 20 de enero de 2015, en recurso nº. 418/2013, interpuesto por la Junta de Andalucía sobre la base de solicitar todavía más consultas en el Plan del Guadalquivir, lo que fue desestimado), son recursos interpuestos por compañías eléctricas titulares de concesiones y están relacionadas esencialmente con la legalidad del sistema de caudales ecológicos (en sentencias que contrastan, precisamente, con las que enjuiciaron algunos Planes intracomunitarios -típicamente el de la Demarcación de Galicia Costa, tres SSTS, el de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, una sentencia, donde su tratamiento de dichos caudales fue declarado ilegal). Solo dos fueron estimatorias:

a.- la relativa al ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, que ahora comprende el territorio de las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, provisionalmente, en tanto se efectúa el correspondiente traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, el territorio de las cuencas hidrográficas intracomunitarias comprendido entre la margen izquierda de la Gola

del Segura en su desembocadura y la desembocadura del río Cenia, incluida su cuenca; y además la cuenca endorreica de Pozohondo y el endorreísmo natural formado por el sistema que constituyen los ríos Quejola, Jardín y Lezuza y la zona de Los Llanos, junto con las aguas de transición. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 100º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura y como límite norte la línea con orientación 122,5º que pasa por el extremo meridional de la playa de Alcanar (lo que ya se ha corregido mediante el Real Decreto 775/2015, de 28 de agosto), siendo de destacar que no por haberse aprobado recientemente la norma han dejado los afectados de participar en el proceso de elaboración del Plan, y

b.- la relativa a la cuestión de los dragados en el Río Guadalquivir a la que se hace referencia en el apartado VII.5.

El dato de la "validación" de las soluciones jurídicas adoptadas por los Planes del primer ciclo por la casi totalidad de la jurisprudencia emitida en recursos de impugnación de los Planes debería haber sido expresamente referenciado en la memoria; en especial habida cuenta de que las observaciones basadas en las solicitudes de más aguas para regadíos de los representantes de las comunidades de regantes y de las organizaciones agrícolas en general se basan en criterios similares a las impugnaciones por comunidades de regantes del correspondiente Plan (fundamentalmente el del Guadalquivir) que fueron todas ellas desestimadas. Y dejar constancia de ello en la memoria es todavía más relevante en el caso de la totalidad (para las cuencas ahora reguladas) de las impugnaciones y en varias demarcaciones realizadas en su día por titulares de concesiones de producción de electricidad, máxime cuando las alegaciones contra los caudales ecológicos fijados por los diez proyectos de Planes y resumibles en las alegaciones de UNESA se limitan a reiterar los mismos argumentos y en los mismos términos como se cuestionaba la legalidad de preceptos sobre caudales en los Planes del primer ciclo, lo que se verá inmediatamente más abajo.

Lo relevante, en cualquier caso, es que debe resaltarse en la memoria de impacto normativo (e incluso en un breve párrafo del preámbulo del Real Decreto cuando se describe el proceso seguido en ese primer ciclo que ahora acaba) cómo en general todos ellos fueron declarados plenamente legales por el Tribunal Supremo, lo cual es importante para resaltar el valor de los preceptos que son continuidad de los que estaban en los Planes anteriores. Y ello porque la memoria del Real Decreto obvia -ni siquiera alude a ello- los diversos problemas que la regulación de la planificación hidrológica y los Planes mismos tuvieron en el primer ciclo, operando como si la totalidad de los Planes hubieran sido legales en su totalidad sin cuestionamiento alguno, lo cual es un mal enfoque ya que impide aprender de los errores al no poner énfasis especial en esos aspectos a efectos de evitar la impugnación y anulación de los que ahora se pretende aprobar; de la misma manera que podría haberse examinado en la memoria, en el mismo breve apartado que se acaba de sugerir, que se introduzca exactamente lo contrario, es decir, la jurisprudencia que ha resuelto favorablemente las soluciones adoptadas por los Planes en áreas o cuestiones que eran debatibles en el momento de aprobarse los mismos. Debe ello corregirse introduciéndose un breve párrafo al respecto en la memoria.

#### VII.2.- Los caudales ecológicos

Pese a la insistencia de los representantes del sector en la supuesta ilegalidad de las fórmulas utilizadas en los planes para la fijación progresiva de los caudales ecológicos, lo cierto es que numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo ha confirmado su plena validez (no en cambio, en alguna cuenca intracomunitaria que utilizó un sistema distinto y directamente negador de toda posibilidad de indemnización, lo que se estimó contrario al artículo 65 del TRLA). El sistema es legal cuando se procede a fijarlos para las distintas masas de agua y a concertarlos posteriormente, tal y como se diseñó en los Planes anteriores y siempre que se apliquen los mismos tal y como ha interpretado la jurisprudencia (vid., por todas, la STS de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 21 de enero de 2015, Recurso nº 278/2013), a cuyos fundamentos jurídicos trigésimo segundo a trigésimo octavo se remite este dictamen.

Y en cuanto a la cuestión de la legalidad de no reconocer expresamente el derecho a indemnización por fijación, actualización o revisión de caudales, no solo la doctrina del Consejo de Estado sentó hace tiempo que el artículo 65 del TRLA no reconoce como un absoluto (no siquiera como un "relativo") derecho a indemnización, sino que, como también ha confirmado esa misma jurisprudencia:

1º.- la no mención en los Planes del inciso "sin perjuicio de la posible indemnización" del artículo 65, no implica que tal derecho se excluya pues es exigible ex lege siendo el artículo 65 una excepción a lo previsto en el artículo 40.4 del TRLA tal y como este mismo precepto prevé.

2º.- lo que prevé el TRLA es la revisión de concesiones en caso de que sea preciso su adecuación al Plan, por lo que ya sea la revisión o, en su caso, resarcimiento, dependerá de ese proceso de adecuación.

3º.- en este sentido, será en el seguimiento, y tras el Plan, cuando podrán interesarse esas revisiones cuya exigencia opera, como se ha dicho, ex lege (Sentencia 17 de junio de 2014, Recurso 343/2013 y la antes citada), luego si bien no hay un deber jurídico de incorporar tal previsión al Plan, esto no implica su exclusión.

4º.- además, en la Sentencia de 11 de julio de 2014. Recurso 329/2013 (y en la antes citada), el Tribunal Supremo afirmó que es por esencia prematuro al impugnar el Plan, pretender que los Tribunales determinen, con carácter general y abstracto -desvinculado de la impugnación de los supuestos de revisión de las concesiones- los casos en los que ha de indemnizarse por la modificación de los caudales ecológicos en función de la fecha de la concesión: tal cuestión debe suscitarse y resolverse cuando se impugne la revisión de cada concesión administrativa [artículos 65.3 y 65.1.c) TRLA].

5º.- en cuanto a las inversiones preexistentes, la citada Sentencia de 11 de julio de 2014, Recurso 345/2013 (y la antes citada) señalan que si el concesionario debe hacer inversiones, bien para construir bien para adecuar las infraestructuras que permitan la eficacia de los caudales ecológicos, constituye una pretensión de futuro, no ligada al impacto directo, real y ya constatable sobre su concesión o concesiones, juzgar la procedencia ya sea del resarcimiento o de la modificación del título concesional para mantener el equilibrio económico del mismo.

6º.- finalmente, a su vez, ello no se deriva ya de la jurisprudencia existente que enjuicia los Planes pero no sus aplicaciones, tampoco la revisión misma de todas las concesiones resulta obligada como consecuencia automática de la imposición de caudales ecológicos: ello se debe a que el concesionario podrá seguir derivando para su aprovechamiento el mismo régimen de caudales que derivaba antes de la exigencia de los caudales ecológicos, siempre que la disponibilidad lo permita. La cuestión está en que la restricción ambiental de los caudales ecológicos reduce la disponibilidad, lo que no estaba garantizado automáticamente por la concesión como establece el artículo 59 del TRLA (aunque podrían preexistir títulos concesionales que así lo garantizasen con cláusulas expresas en su texto mismo e incluso articular su equilibrio económico sobre esta base, supuestos en que la revisión sí debe realizarse obviamente) y conlleva o puede implicar una disminución efectiva de los caudales extraíbles y del beneficio económico que su aprovechamiento genera, pero no por ello se requiere revisar ni mucho menos expropiar o indemnizar parte de la concesión si no existía tal garantía y en función, además, del beneficio industrial pendiente de obtenerse ya que la fecha de la concesión, relacionada con si ya se ha producido o no la amortización total o parcial de la inversión y el cálculo del beneficio industrial percibido ya son variables esenciales para determinar la existencia o no de daño indemnizable. Pero este punto es una cuestión respecto de la que el Plan poco o nada puede ni debe decir. En el fondo, las concesiones, exceptuando casos extraordinarios en los que como consecuencia de la imposición de los caudales ecológicos se imposibilita realizar un aprovechamiento para el fin en que fue concedido, pueden en los casos ordinarios reajustar su funcionamiento a lo exigido en los caudales sin compensaciones si el proceso de concertación se articula adecuadamente, pero en cualquier caso es una cuestión que sólo debe decidirse caso por caso.

7º.- ello tampoco se deriva de la jurisprudencia, centrada en los efectos sobre concesiones preexistentes al establecimiento de caudales, según doctrina del Consejo nunca podrá generar derecho alguno para las concesiones otorgadas a partir del momento en que era obvio que ese tramo de río iba a ser sometido al establecimiento de caudales ecológicos si nada se dice en el título concesional, lo que debe evitarse (incluyendo esta cláusula en dicho título) ya que, desde luego, cuando la propia concesión queda expresamente condicionada a cualquier modificación de los caudales concedidos que se derive de la fijación de caudales ecológicos como consecuencia de la aplicación del régimen para ellos fijado en el Plan de la Demarcación o a fijar en cumplimiento del mismo o de sus posteriores actualizaciones o revisiones.

8º y, naturalmente ello conlleva que tampoco puede afirmarse que nunca la imposición de caudales será indemnizable porque pueden existir casos en que así sea y la función del artículo 59.7 del TRLA al que se hará referencia después no consiste en negar de raíz la compensación en todo caso de fijación de caudales porque ello contradice lo establecido en el artículo 65 del mismo TRLA.

En suma, mientras los caudales se instrumenten de la misma manera en que se hizo en los Planes anteriores, el sistema es plenamente legal, debiéndose evitar, por ser ilegales, según sentencias el Tribunal Supremo aplicadas a cláusulas que estaban en algunos Planes no de los

de demarcaciones intercomunitarias o transfronterizas, sino de Demarcaciones intracomunitarias, unas referencias a los caudales ecológicos que, en términos absolutos señalen que la revisión de los caudales, al no afectar a los derechos reales preexistentes, no dará lugar a indemnización y que, de conformidad con el artículo 59 del TRLA, los caudales ecológicos constituyen una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de aprovechamiento, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos, por lo que la comunicación al titular de los caudales ecológicos que concretamente haya de respetar su aprovechamiento, no supondrá la revisión de la concesión para su adecuación a los Planes Hidrológicos en los términos del artículo 65.3 del TRLA, salvo en aquellos casos en que la aprobación de un nuevo Plan altere tan sustancialmente los caudales disponibles o los usos a que estos puedan destinarse, que en la práctica implique la desaparición del aprovechamiento o su inviabilidad.

Este tipo de cláusulas, que se deben evitar y suprimir, han sido anuladas por el Tribunal Supremo (vid., por todas, la STS de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 23 de septiembre de 2014, Recurso 582/2012), que se pronuncia negando las indemnizaciones (es decir en el sentido exactamente contrario a las alegaciones del sector), por entender que modifican el artículo 65.3 del TRLA según el cual las concesiones podrán ser revisadas cuando lo exija su ordenación a los Planes Hidrológicos, en cuyo caso el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa. Y ello sin que la citada jurisprudencia haya admitido, como argumento en favor de las citadas cláusulas, que el artículo 59.7 del TRLA, según el cual los caudales ecológicos "no tendrán el carácter de uso a efectos de lo previsto en ese artículo y siguientes, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación", pueda utilizarse para validarlas como fundamento también "absoluto" que desplaza al artículo 65 del TRLA.

Es decir, no pueden regularse los caudales ecológicos de manera que, sin matización alguna según los casos, se afirme que constituyen un límite implícito de las concesiones, de modo que su fijación en el Plan no puede considerarse "una modificación de las concesiones determinada por el planeamiento" a efectos de hacer exigible la indemnización prevista en el artículo 65 del TRLA, sino que son un límite estructural de los sistemas de explotación que ya pesaba en cualquier caso sobre la concesión y por tanto limitativo de toda posible indemnización al amparo del artículo 65 del TRLA.

Este posicionamiento, por muy razonable que sea (basado en que los mercados solo pueden operar dentro de los límites que ofrece la naturaleza misma, esencia del desarrollo sostenible, máxime cuando se está en un mercado -el concesional- basado en títulos públicos, de demanio natural y de servicio público que debían haber sido valorados por los titulares de concesiones, que no pueden ni deben operar conforme a la mera expectativa de que los recursos naturales son ilimitados, como se hacía en el modelo económico hoy rechazado en derecho internacional, europeo y constitucional español) solo sería posible, sin embargo, si no existiese dicho artículo 65 del TRLA. Pero mientras esté en vigor el citado artículo 65 del TRLA, el artículo 59.7 del TRLA debe interpretarse, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, conjuntamente (sin anularla) con la indemnización mencionada en el apartado 3 de dicho artículo 65, aunque aplicando este último caso por caso y examinando los propios títulos concesionales uno a uno para valorar los efectos de la revisión de caudales en función de la situación concreta de cada conexión en ese momento.

Todo ello lleva a que no deben incluirse pronunciamientos que, por seguir el modelo antes comentado y que ha sido anulado en diversas sentencias del Tribunal Supremo en el examen de la regulación de caudales en demarcaciones intracomunitarias (típicamente en las de Galicia Costa), pudieran generar la anulación del sistema de caudales utilizado en las demarcaciones reguladas en el proyecto sometido a consulta.

Salvo error, es el modelo validado por la jurisprudencia, y no el anulado, el que se ha utilizado en los diez Planes, por lo que las alegaciones colectivas e individuales del sector carecen de fundamento y ninguna objeción de legalidad de carácter general hay que formular a la regulación de los caudales en ninguno de los diez Planes.

Sí procede, sin embargo, antes de entrar en el examen de las consideraciones sobre las distintas Normativas de los Anexos, hacer dos observaciones de oportunidad de carácter general.

La primera es meramente formal: debe procurarse armonizar y homogeneizar la nomenclatura utilizada en las normativas de diferentes Planes, sin que suponga variación en el contenido normativo que se pretende expresar (por ejemplo: caudales ecológicos y otros requerimientos ambientales, en lugar de caudales y otras demandas ambientales).

La segunda, más sustantiva, es que algunas alegaciones han cuestionado la forma en que se han empezado a aplicar (incluso antes de aprobarse los Planes del primer ciclo pero desde luego también ya en aplicación de los mismos pese al poco tiempo en que han estado vigentes) y el hecho de que no son armónicas en las distintas Demarcaciones ni en su tratamiento de las distintas masas de agua, así como que no se han aplicado con criterios rigurosamente científicos. Ello es cierto, pero en general del análisis de las alegaciones y de la respuesta razonada a las mismas que constan en la memoria y en otros informes, se deduce que la concertación como filosofía adicional que acaba configurando el régimen de los caudales ecológicos se ha ido ya prefigurando en la discusión de los Planes mismos, donde en algunos casos se ha tratado de alcanzar el mayor grado posible de consenso y para ello se han admitido diversos recortes en los caudales ecológicos buscando soluciones posibilistas y eficaces, que ayuden a su implantación consensuada, con la única condición de que no se impidiese el logro de los objetivos ambientales por razón del régimen de caudales realmente circulante. Y ello es lo que ha permitido ya, progresivamente y sin demasiada conflictividad, que la práctica totalidad de los Planes intercomunitarios, fijen caudales ecológicos para todas sus masas de agua de la categoría río. Por ello resulta especialmente preocupante la situación del proceso en las Demarcaciones del Tajo y Ebro, sobre los que se hace una consideración un poco más adelante.

Aun con todo, siendo la regulación que introducen los diez Planes sobre los caudales más armónica que la que aparecía en los Planes del primer ciclo, no parece serlo lo suficiente como para poder afirmar con rotundidad que responden a una política generalizada que aclare definitivamente el modelo y permita afirmar (o no) su completa legalidad, al menos en la inmensa mayoría de los casos.

De las respuestas y documentación obrante en el expediente donde, además, se ha tramitado en paralelo al presente Real Decreto otro de modificación del RDPH que todavía tardará algo de tiempo en definirse totalmente en cuanto a sus contenidos, pero que pretende asentar, sobre la experiencia adquirida, dicho modelo, lo que realmente ocurre es que existe una especie de "vacío normativo" en esta cuestión cuya solución debe acometerse cuanto antes a efectos de definir una posición común.

Cuestión diferente, pero íntimamente vinculada a la anterior, es la del ritmo de fijación de dichos caudales para las distintas masas de agua de las diez Demarcaciones. Hay que tener en cuenta que el que el proceso lleve su tiempo (especialmente debido a que la concertación es la última fase) no puede ser utilizado como excusa para no implantarlos en tiempo razonable. La DMA, como todo el derecho de la Unión en general, es norma de resultados (además de serlo de procesos) y el riesgo de incumplimiento que supone el retraso en el proceso en algunas demarcaciones según se deriva del expediente, por mucho que esta primera actualización se haya llevado a cabo sin solución de continuidad con la planificación del primer ciclo, es alarmante, en especial en las Demarcaciones del Tajo y del Ebro, lo que, además, puede perjudicar el proceso descrito en el párrafo anterior.

Este Consejo de Estado no puede obviar este dato, a los efectos de que por la Dirección General del Agua se den las instrucciones oportunas y se obligue a hacer un seguimiento muy especial del ritmo de fijación de los mismos en ambas demarcaciones o incluso incluyendo una cláusula ad hoc en los respectivos artículos 12 y 70 de la Normativa de la Demarcación del anexo X (Ebro) y en los artículos 9 y ss -no hay uno específicamente dirigido al seguimiento en esta parte- y 44 de la Normativa de la Demarcación del anexo III (Tajo) a efectos de dar mayor mordiente a los programas de seguimiento en este punto. Quizás con ello se logre poner al día, antes de 2020 el retraso de las dos Demarcaciones. Y si se actúa eficazmente y se fijan caudales, ello debería llevar a que se actualizara el Plan, mediante su modificación formal, cuando hubiera suficientes datos, sin necesidad de esperar a la entrada en vigor de la revisión del año 2021, ya que en general todos los caudales deberían siempre estar reflejados en los Planes.

Finalmente, si bien es cierto que, tal y como dice la disposición adicional cuarta del proyecto de Real Decreto, deberán ser revisados nuevamente, de conformidad con el apartado 6 de la disposición adicional undécima del TRLA, con anterioridad al 22 de diciembre de 2021, el hecho de que sea no solo previsible sino incluso necesario completar esa regulación de los caudales para fijar el modelo más armonizado y claro, debería preverse en esa disposición adicional cuarta, en los términos con que se había anunciado anteriormente en las observaciones a

la misma, una actualización y revisión de los Planes con motivo de la promulgación de esta regulación (sin perjuicio de que debería introducirse, o recordarse, esta misma obligación, fijando ya el plazo concreto para llevarla a cabo. en el propio texto del Real Decreto que se apruebe en su día). No otra cosa se ha previsto (para antes de 2017, con la armonización de los Planes de sequía y se propondrá también más adelante en relación con los indicadores de aguas subterráneas -vid. apartado VII.6 de este dictamen).

Respecto al tratamiento de estas materias en cada una de las Normativas, y sin perjuicio de una revisión final de la misma por el órgano proponente para asegurar la inexistencia de las cláusulas antes descritas como ilegales al haber sido anuladas por el Tribunal Supremo en otros Planes, procede hacer las siguientes consideraciones:

VII.2.a.- En la Normativa del Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo del anexo III, el artículo 11.1 señala lo siguiente:

"1. Cuando, como consecuencia de la implantación del régimen de caudales ecológicos de acuerdo con el apéndice 5, se produzca un aumento de los mismos respecto a los mínimos establecidos por ley o sentencia judicial, la circulación por los ríos del aumento del caudal mínimo proporcionado desde obras de regulación se deberá respetar en todas las masas de agua situadas aguas abajo por los concesionarios actuales, dejando circular libremente los caudales adicionales para el cumplimiento de los objetivos medioambientales de dichas masas de agua, sin producir mermas ni alteraciones de los mismos en cantidad y calidad, cualesquiera que fueren los términos concesionales fijados en las correspondientes concesiones. En razón al carácter de caudales mínimos adicionales proporcionado desde obras de regulación por motivos medioambientales, los concesionarios situados aguas abajo quedarán obligados a dejar circular dichos caudales sin alterar su régimen, no teniendo derecho a indemnización por este concepto". Probablemente, aunque es una deducción que se extrae como mera probabilidad a partir de otros documentos del Plan obrantes en el expediente, con esa negación de toda posible indemnización a un posible incremento de los caudales ecológicos mínimos se trata de hacer una referencia indirecta en particular a los fijados por ley; es decir, al caudal mínimo en Aranjuez y su implicación en los desvíos desde Bolarque por el acueducto Tajo-Segura, y de cómo funcionaría la restricción de los caudales ecológicos al uso, en este caso, al trasvase. En cualquier caso, es un artículo que está ya en el vigente Plan aprobado por el Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por lo que se trata más bien de aclarar su finalidad en la memoria del propio Plan más que una cuestión directa de legalidad (salvo que haya litigación pendiente, acerca de lo cual se carece de información).

VII.2.b.- En la Normativa del Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir del anexo V, el artículo 29.3.b) dispone que:

"El condicionado de las nuevas concesiones, así como de su modificación o revisión, contendrá, además de lo previsto en el artículo 115 RDPH, los siguientes extremos:

a.- (...).

b.- Las futuras concesiones hidroeléctricas se otorgarán sin derecho a indemnización por las mermas de caudales, o variaciones en su régimen que supongan las nuevas concesiones para usos con derechos preferentes situados aguas arriba o aguas abajo del aprovechamiento hidroeléctrico, con la condición de que dichas nuevas concesiones estén recogidas en el Plan Hidrológico".

Conforme a lo expresado más arriba no es ilegal descartar el derecho a la indemnización pro futuro incitando, o más bien imponiendo, que se recoja expresamente la no indemnizabilidad de las variaciones de los caudales en las concesiones a otorgar una vez entre el Plan en vigor. Cuestión distinta es que en aras de la armonización a que antes se ha hecho referencia, se prefiera guardar silencio, por si hay alguna excepción que el futuro reglamento de modificación del RDPH pueda regular. Si eso ocurriera y dicha regulación contradijera este artículo la modificación propuesta para la disposición adicional cuarta permitiría obligar a modificar el Plan. Luego en principio no hay obstáculo a que permanezca aunque sea una disposición aparentemente singular de este Plan (cuando en principio debería ser general para todos los Planes).

En cualquier caso ya está en idénticos términos en el artículo 24.2 de la Normativa del Plan aprobado por el Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, sin que, al parecer, haya planteado problemas.

VII.2.c.- En la Normativa del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Ebro del anexo X, el artículo 10.5, dispone que: "Excepcionalmente y de manera motivada, dentro del proceso de concertación, podrán adoptarse regímenes de caudales ecológicos de menor exigencia siempre que su implantación implique costes desproporcionados". De nuevo solo sería su singularidad lo que podría motivar una objeción por lo que se da por reproducida la observación que se acaba de hacer en el epígrafe inmediatamente anterior, ya que favorece el que permanezca el hecho de que se limita a reproducir lo que señala el actual artículo 16.5 de la Normativa del Plan aprobado por el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, sin que, al parecer, haya planteado problemas, salvo lo antes señalado acerca del retraso en la fijación de los caudales en esta Demarcación.

Con todo, y aunque el precepto se encuentra en el Capítulo relativo a las "asignaciones y reservas", el artículo 15 maneja estos dos conceptos de asignación y reserva de manera algo, cuando menos, singular. Es el único Plan que no cuantifica numéricamente los caudales asignados o reservados, lo hace de una forma cualitativa, describiendo orígenes y destinos de manera genérica, lo que no resulta suficientemente útil para conocer si un determinado aprovechamiento, actual o futuro, tiene cabida en esta cuenca. A ello se une la carencia en la determinación de los caudales ecológicos, lo que tampoco permite conocer cuál es el recurso disponible para adecuar los usos o para asegurar el logro de los objetivos ambientales. Aún así sin similares si no idénticos a los del Plan actual (artículo 2 de la Normativa) por lo que el problema probablemente es más de implementación de la fijación de caudales que de definición de conceptos [Acerca del artículo 67 y lo que parece ser otra reserva para los deltas, debe verse lo dicho más adelante].

VII.2.d.- Finalmente, aunque en este caso se trata de la protección de caudales mediante la fijación de caudales máximos, en la Normativa del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación del Miño-Sil figura una prohibición, incluso aunque se trate de tramos de río en los que se está a la espera de la fijación de dichos caudales, de explotaciones mediante emboladas o hidropuntas en minicentrales hidroeléctricas, salvo que el concesionario presente un estudio que demuestre su compatibilidad con el régimen de caudales ecológicos recogido en su apéndice 6. De nuevo es mera reproducción del vigente artículo 21.4 de la Normativa aprobada por el Real Decreto 285/2013, de 19 de abril, por lo que se aconseja mantenerla por las mismas razones antes expuestas.

VII.3.- Respecto de las situaciones límite, cabe decir lo siguiente:

i) la situación de sequía del año en curso ya ha provocado la necesidad de aprobar planes excepcionales cuya relación con la planificación hidrológica "ordinaria" ha dado lugar a la necesidad de abordar la materia de manera diferente a la preexistente en el momento de aprobarse los Planes del primer ciclo; y

ii) las inundaciones que incluso con riesgos para la vida de las personas y ciertamente para los bienes patrimoniales privados se han manifestado en los últimos años hasta el extremo de tener que iniciarse unas líneas de actuación urgentes de alto coste para adoptar medidas preventivas que en teoría, deberían haber sido abordadas por los Planes.

Y es que, según el artículo 1 de la DMA, "el objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que: (...) e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías" porque el hecho de que se admita que "cuando esas causas resulten de circunstancias debidas a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales y no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas, el Estado miembro podrá determinar que no es factible adoptar medidas adicionales" (último párrafo del apartado 5 del artículo 11 de la DMA) no ha de obviar que lo mejor es prevenir en la planificación misma, lo mejor posible, las actuaciones a adoptar porque en el seno de la planificación siempre resultarán más equilibradas las acciones (véanse en este sentido los respectivos apartados n.º) del artículo 42.1 del TRLA y 4.1 del RPH, relativos al contenido obligatorio de los Planes respecto de las inundaciones y el artículo 62.1 del RPH, respecto de las sequías, y el artículo 1.2 in fine de este último que transcribe el artículo 1 de la DMA: "Asimismo, la planificación hidrológica contribuirá a paliar los efectos de las inundaciones y sequías").

El Consejo de Estado ha tenido ocasión recientemente de ocuparse de ambas cuestiones, en el examen de la adopción de medidas extraordinarias contra sequías extraordinarias (dictámenes 416/2015 y 520/2015, relativos a los proyectos de reales decretos por los que se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en el ámbito de la

Confederación Hidrográfica del Segura y del Júcar) y en ellos se concluyó que lo dispuesto en dichos Reales Decretos ad hoc para esas situaciones de sequía se debía entender sin perjuicio de que ninguna de las medidas a adoptar en su aplicación podría apartarse de la regulación general de la situaciones de sequía prolongada previstas en los artículos correspondientes de los respectivos Planes Hidrológicos de ambas Demarcaciones Hidrográficas, ni podría alterar la preferencia en las actuaciones que se preveían en los mismos cuando se actuara en alguno de los sistemas para los que los citados Planes preveían acciones o medidas a acometer o llevar a cabo en casos de sequía prolongadas, salvo que se motivara adecuadamente su insuficiencia o la imposibilidad de acometerlas con carácter urgente. Y ello fue trasladado a los correspondientes Reales Decretos 356/2015 y 355/2015, ambos de 8 de mayo. Ello supone que debe ser la planificación hidrológica la norma principal en la que se deben prever y regular las medidas para prevenir o mitigar los efectos de las situaciones de sequía, puesto que medidas ad hoc y extraordinarias tienden a no ser tan reflexivas ni a tener en cuenta los múltiples intereses a los que las mismas normalmente afectan. El que sean válidas medidas extraordinarias no debe ser una justificación para no acometer el tratamiento de las sequías en la planificación hidrológica ordinaria, máxime cuando planificar estas actuaciones al margen de la misma, al amparo del artículo 27 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, es cuestionable desde la perspectiva de la DMA. El texto de la disposición adicional del proyecto antes comentada inicia esta línea pero ello debe tenerse mucho más en cuenta en el nuevo proceso de planificación que se acometa de cara al 2020.

Revisados los preceptos de los diez anexos, el que ofrece más dudas es el de la Demarcación del Segura. Y ello no por las medidas sustantivas que prevé sino por la autoridad a quien se atribuye la potestad de adoptar algunas de las medidas.

Dice el artículo 57 del anexo VIII:

"Artículo 57. Actuaciones para la superación de situaciones de sequía

1.- La autorización de actuaciones para superar situaciones extraordinarias de sequía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 del TRLA, requerirá con carácter general el oportuno Decreto del Consejo de Ministros.

2.- No obstante lo anterior, con carácter previo a su aprobación de conformidad con el artículo 55.2 del TRLA, previa conformidad de la Junta de Gobierno de la Confederación y de acuerdo con los criterios establecidos en el Plan especial ante situaciones de alerta y eventual sequía en la cuenca del Segura, podrán adoptarse medidas puntuales encaminadas a la incorporación y asignación temporal de recursos al sistema global de explotación.

3.- Dicha incorporación y asignación, que deberá realizarse con observancia de lo dispuesto en la legislación ambiental, no podrá suponer en ningún caso menoscabo de los derechos que se ostenten y llevará implícita la recuperación de los costes asociados a las actuaciones que se ejecuten, mediante el abono de la correspondiente tarifa de utilización entre aquellos que resulten beneficiarios.

4.- A estos efectos se considera que las medidas de incorporación y asignación de recursos podrán adoptarse cuando el indicador del sistema de explotación global de la cuenca o alguno de los dos indicadores de los subsistemas cuenca o trasvase, en las condiciones que se definen en el referido Plan especial ante situaciones de alerta y eventual sequía, entren en situación de alerta.

5.- Con carácter particular las medidas que podrán adoptarse en estas condiciones serán las siguientes:

a) Ejecución de obras o actuaciones de control y medida de caudales y de evolución de acuíferos, adicionales a las existentes y necesarias para asegurar el seguimiento del resto de medidas, así como de captación, transporte o adecuación de infraestructuras o puesta en servicio de las ya existentes.

b) Puesta en marcha por cuenta propia, o ajena mediante la correspondiente autorización, de cualquier sondeo que por su localización y régimen de funcionamiento no produzca impactos no deseados, cuente éste con instalación elevadora o no, que permita la aportación provisional de nuevos recursos, y a la distribución entre los usuarios de los caudales así obtenidos para satisfacer las demandas más urgentes y para aportar recursos para el mantenimiento de los valores ambientales de los ecosistemas asociados. La correspondiente autorización incluirá un programa de seguimiento de los impactos generados por la extracción, junto con una limitación a los mismos, de forma que en caso de que se generen mayores impactos negativos que los autorizados se paralice la extracción.

c) Aporte de recursos procedentes de desalación de agua de mar mediante la correspondiente autorización siempre que medie la conformidad del titular de la instalación y no se encuentren asignados o no se prevea su utilización inmediata, con destino a los usos y demandas existentes. La utilización de dicho recurso llevará implícita el abono de la tarifa correspondiente a su generación y transporte hasta los lugares de aplicación.

d) Utilización de los volúmenes aportados a los embalses de defensa contra avenidas para aliviar déficits puntuales y satisfacer usos prioritarios.

e) Puesta en servicio de instalaciones de desalación de agua subterráneas como apoyo y complemento a una dotación escasa, condicionada a la recogida y evacuación de las salmueras al mar".

Dispone el artículo 55.2 del TRLA, invocado expresamente en el apartado 2 de este artículo 57, que: "Con carácter temporal, podrá también condicionar o limitar el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional. Cuando por ello se ocasione una modificación de caudales que genere perjuicios a unos aprovechamientos en favor de otros, los titulares beneficiados deberán satisfacer la oportuna indemnización, correspondiendo al organismo de cuenca, en defecto de acuerdo entre las partes, la determinación de su cuantía", y aunque el precepto carece de sujeto, tanto de la rúbrica del artículo ("Facultades del organismo de cuenca en relación con el aprovechamiento y control de los caudales concedidos") como del apartado 1 inmediatamente anterior ("El organismo de cuenca, cuando así lo exija la disponibilidad del recurso, podrá fijar...") se deduce que se trata del organismo de cuenca.

Pues bien, parece claro que las medidas del artículo 57, como parece querer apuntar el informe de la propia Secretaría General Técnica del ministerio proponente, "[no] quedan en el ámbito de aplicación del artículo 55.2", máxime si lo que se quiere eludir es la necesidad de que se declare por el Gobierno la situación de sequía extraordinaria para que las medidas que en sí mismas van más allá de las que en términos abstractos prevé el artículo 55.2 puedan ser adoptadas.

Una cosa es que el Plan deba prever al máximo posible las medidas a adoptar en casos de sequía, como señalaban los dictámenes antes citados, y otra que el Organismo de Cuenca (sin oír además a los miembros -o los intereses que representan- de los Consejos del Agua de las Demarcaciones, y además atribuyendo la potestad, parece ser, al Presidente de la Confederación, y sin determinar con precisión si la Junta de Gobierno al prestar su conformidad debe aprobar todas y cada una de las medidas o simplemente dar su conformidad a que el Presidente adopte cualesquiera prefiera) pueda, sin previa declaración siquiera del carácter extraordinario de la sequía por el Gobierno, adoptar cualesquiera de las medidas listadas, cualquiera de las cualesquiera supone un ejercicio auténticamente extraordinario de potestades de gestión de las aguas.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 58 del TRLA dispone que "en circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales, el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, oído el organismo de cuenca, podrá adoptar, para la superación de dichas situaciones, las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión.

La aprobación de dichas medidas llevará implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación". Pero el que el artículo 57 cuestionado -el informe de la Secretaría General Técnica habla del artículo 58 probablemente por referencia a un texto del anexo VIII previo al definitivo- liste algunas de ellas en el propio Plan (a diferencia de la potestad más amplia que otorga al Gobierno el artículo 58 -medidas "que sean precisas"-) no basta para de hecho regular lo que más bien parece una sustitución de la competencia del Gobierno dado el alcance de las medidas listadas en el artículo 57 de la Normativa. Debe pues, revisarse dicho artículo para condicionar dichas medidas a la previa autorización del Gobierno y asegurarse también una participación mayor en los órganos de consulta.

Además, ciertamente es extraño que sea esta la única Confederación, en el conjunto del panorama de los diez Planes, en la que se ostentan esos poderes (y que se atribuyan en el Plan y no en la regulación más orgánica del organismo), aunque sea esta Demarcación de las usual o extraordinariamente más afectadas en general por periodos de sequías. Los Planes deben abordar la gestión de las sequías con medidas estructurales y no con simples apoderamientos para no aplicar esas medidas o cualesquiera otras fuera del marco estructural que supone la planificación en sí misma.

En resumen, debe o bien atribuirse la potestad a una autoridad superior (o condicionarse la activación de la posibilidad de adopción de las medidas a una decisión del Gobierno) o revisar la lista de medidas dejando las más ablativas de derechos entre las que deben activarse solo en el ejercicio por el Gobierno de su potestades conforme al artículo 58 del TRLA, debiendo además oírse a los Consejos del Agua de las demarcaciones o a las organizaciones que sus miembros representan y aclararse si la conformidad de la Junta de Gobierno es admisible como genérica o debe referirse a las medidas concretas a adoptar de entre las que aparecen listadas.

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980.

Respecto de las inundaciones, la cuestión es más compleja y es que es cierto que con carácter general debe recordarse que, como tiene señalado este Consejo de Estado (vid., por todos, el dictamen nº 583/2009 y los que posteriormente reafirman esta doctrina), estos sucesos deben siempre abordarse "a la luz de la nueva legislación de aguas derivada de la Directiva Marco del Agua (texto refundido de la Ley de Aguas en versión posterior a la transposición de dicha Directiva, el nuevo texto del Reglamento de Dominio Público Hidráulico y el nuevo Reglamento de Planificación Hidrológica), legislación esta que impone en muchas circunstancias para tramos de ríos la obligación de soportar la inundación de zonas adyacentes como consecuencia de la nueva concepción ecológico- natural de los ríos".

Ahora bien, ello tampoco es un absoluto pues se entiende "salvo que, a partir de la planificación o de la práctica anterior, quede acreditada la obligación concreta de la Confederación de limpiar el cauce o las riberas (o que la inundación se deba a obstáculos artificiales o a obras hidráulicas que hayan producido alteraciones)" o cuando "la zona tuviera el carácter de "regulada" (no enteramente natural, por tanto) desde el tiempo en que se otorgaron las concesiones de riego y hubiera venido manteniéndose como tal mediante la realización de obras de defensa (motas) que ahora no se han dejado acometer al Sindicato [o Comunidad de Regantes] por entenderse que la zona es dominio público, pero tampoco son acometidas por la propia Confederación. Y ello porque tanto el TRLA como ambos Reglamentos [RDPH y RPH] también obligan a mantener las infraestructuras contra las inundaciones en esas zonas que tienen esa configuración de "reguladas" frente a estos sucesos (cuando son ordinarios) [vid. artículos 11.3, 40 bis i), 42 1.g).n.º -cuando esta zona está así planificada, 46.1.b) -si se han realizado obras públicas con esta finalidad- y 92.e) de la Ley de Aguas y concordantes de ambos reglamentos]".

Ello sin perjuicio de que, según el apartado 3 del nuevo artículo 126 bis del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, añadido por el artículo 1.13 del Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, también estas obras de defensa frente a inundaciones están mediatizadas por sus efectos ambientales [dice el mismo que: "En las obras y en la tramitación de expedientes de autorizaciones y concesiones que correspondan a obras de defensa frente a inundaciones, el Organismo de cuenca tendrá en cuenta los posibles efectos sobre el estado de las masas de agua. Salvo casos excepcionales, solo podrán construirse obras de defensa sobreelevadas lateralmente a los cauces en la zona de flujo preferente cuando protejan poblaciones e infraestructuras públicas existentes"].

En realidad la delimitación de las zonas inundables es tratada como una cuestión no de planificación sino de dominio público hidráulico y además se utilizan otras figuras de planificación directamente derivadas de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (los Planes de Gestión de Riesgos de Inundación).

Aunque los Planes Hidrológicos y sus Normativas contienen muchas más normas al respecto que los anteriores, el marco ordinario mediante el cual se vinculan ambas planificaciones (el propio Plan Hidrológico y la planificación de actuaciones contra las inundaciones) pivota sobre la figura regulada por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación: los Planes de gestión del riesgo de inundación de cada una de las Demarcaciones Hidrográficas regulados en sus artículos 11 y ss. Tales Planes se han tramitado en paralelo en el tiempo a los hidrológicos ahora objeto del presente dictamen, hasta el extremo de que es previsible su aprobación y entrada en vigor previa a la de estos, dado que, entre otras cosas, hace tiempo que fueron sometidos al correspondiente estudio ambiental estratégico asociado (artículos 20 y 21 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental). Ello genera disfunciones tales como que en las determinaciones normativas de cada Plan que ahora se aprueban como anexos al Real Decreto no pueda incluirse la correspondiente cita exacta de los correspondientes Planes de Gestión de Riesgos salvo que efectivamente estos sean aprobados con anterioridad, lo que todavía no está confirmado que se vaya a producir (quedaría en blanco entonces "Real Decreto XXX/2015, de xxx de xxxx, que tendría que rellenarse adecuadamente posteriormente en todas las Normativas). En cualquier caso, debe intentarse que, si no resultan aquellos aprobados antes, lo que sería muy conveniente, las referencias de la Normativas lo sean al "futuro Plan de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación".

No debe olvidarse que no necesariamente debe tratarse de prever, financiar y realizar obra pública sino que los planes deberían también prever mecanismos flexibles para autorizar a los titulares de obras en tramos de ríos así regulados a acometer ellos mismos las obras de defensa degradadas con procedimientos más ágiles que los que en general se utilizan por la Confederaciones. Se desconoce si los futuros Planes de Gestión de Riesgos de Inundaciones lo hacen, aunque lo deberían hacer dado que el artículo 11.4 del Real Decreto 903/2010 dispone que: "Los planes de gestión del riesgo de inundación abarcarán todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación, centrándose en la prevención, protección y preparación, incluidos la previsión de inundaciones y los sistemas de alerta temprana, y teniendo en cuenta las características de la cuenca o subcuenca hidrográfica considerada. Los planes de gestión del riesgo de inundación podrán incluir, asimismo, la promoción de prácticas de uso sostenible del suelo, medidas para la restauración hidrológico- agroforestal de las cuencas, la mejora de la retención de aguas y la inundación controlada de determinadas zonas en caso de inundación." Si no fuera así, debería empezar a analizarse el incluir estos procedimientos más participados de cara a la nueva programación para los años 2021 y siguientes y, en cualquier caso, debería intentarse, al igual que con los Planes de Sequía, que la coordinación de ambas planificaciones se integrara más (y se actualizara simultáneamente) en vez de ser una mera remisión de las determinaciones normativas a dichos Planes de Gestión.

VII.4.- Todas las Normativas listan las Reservas Naturales y a ellas dedican los Capítulos y Apéndices necesarios. Sin embargo suelen distinguir entre declaradas y no declaradas. Esta distinción deriva de que la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que define dichas "Reservas hidrológicas por motivos ambientales" en su artículo 3.f) como "los ríos, tramos de río, acuíferos o masas de agua sobre los que, dadas sus especiales características o su importancia hidrológica, se ha constituido una reserva para su conservación en estado natural", regula en su artículo 25 su régimen jurídico mínimo exigiendo en su apartado 1 que: "El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas, además de las previsiones incluidas en los Planes Hidrológicos de cuenca, al amparo de lo establecido en el artículo 40.d) de la Ley de Aguas, podrá reservar determinados ríos, tramos de ríos, acuíferos o masas de agua para su conservación en estado natural. Tal reserva podrá implicar la prohibición de otorgar autorizaciones o concesiones sobre el bien reservado".

Solo muy recientemente, el 20 de noviembre de 2015, se ha adoptado dicho acuerdo del Consejo de Ministros. La versión del proyecto enviada al Consejo de Estado es anterior a la adopción de este acuerdo: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20151120.aspx#Fluviales>. Por consiguiente, es preciso ajustar los correspondientes apéndices incorporados en todos los Planes a efectos de incluir o excluir las declaradas, sin perjuicio de mantener las de posible declaración (apéndice 9 en la Demarcación Miño-Sil, 9 en la del Duero, etc.) y también se debe ajustar la redacción de los artículos específicos que se refieren a esta materia (artículo 19 de la Normativa de la Demarcación Miño-Sil, artículo 15 de la del Duero; artículo 16 de la del Tajo,... y así en todos).

VII.5.- El resto de los Planes especiales "excluidos" de la planificación.

Según el artículo 45.3 del TRLA, 3. "la aprobación del Plan Hidrológico Nacional implicará la adaptación de los planes hidrológicos de cuenca a las previsiones de aquél". En la actualidad, éste, tras su última modificación por la Ley 21/2015, de 20 de julio, para adaptar su contenido a lo exigido por la STC 13/2015, de 5 de febrero, incluye disposiciones especiales que han sido correctamente identificadas en el Informe del Consejo Nacional del Agua:

a) Artículo 6: Criterios de armonización de los planes hidrológicos de cuenca b) Artículo 7: Asignación de recursos en acuíferos compartidos c) Disposición adicional tercera: Trasvase Tajo-Segura d) Disposición adicional cuarta: Plan Especial del Alto Guadiana e) Disposición adicional

quinta: Riegos de Alto Aragón f) Disposición adicional séptima: Plan Integral de mejora de la calidad del río Tajo g) Disposición adicional décima: Plan Integral de Protección del Delta del Ebro h) Disposición adicional decimotercera: Reserva para la Comunidad Autónoma de Aragón i) Disposición adicional decimoquinta: Obras urgentes en Castilla-La Mancha para el uso del Acueducto Tajo-Segura j) Disposición derogatoria única: Régimen del embalse de Alarcón

El citado informe señala que el conjunto de los Planes "no vulnera" ninguna de ellas. Aun así no basta esa escueta afirmación. Es necesario, lo exige implícitamente el artículo 45.3, mayor motivación ya que no se trata tanto de no vulnerar como de acomodarse a ellas de manera que se creen sinergias de funcionalidad entre aquellas y los Planes.

Algunas (las de los artículos 6 y 7 son más genéricas; o más bien solo la del artículo 6 porque el 7 es un problema doble, uno técnico -de identificación, y otro jurídico/económico, además de técnico: asignación de recursos-). La primera no solo se ha llevado a cabo identificando esos acuíferos compartidos, sino que ha ido más allá de manera que, aplicando el artículo 9.2 del RPH, los nuevos Planes hidrológicos proponen la consideración adicional de otras masas de agua subterránea con recursos compartidos para su futuro estudio y asignación por el Plan Hidrológico Nacional, en su siguiente revisión, "información [que] deberá ser tenida en consideración cuando se aborde la próxima revisión del Plan Hidrológico Nacional, entre cuyos contenidos obligatorios (artículo 67 del RPH) está la delimitación y caracterización de las masas de agua compartidas entre dos o más demarcaciones, incluyendo la asignación de recursos a cada una de ellas". Nada hay pues que objetar.

Las segundas son todavía más fáciles de localizar en los correspondientes Planes, pero no se ha hecho en el Informe. Este no se puede cambiar, pero sí se debe modificar y actualizar la memoria para que la misma contenga las referencias cruzadas entre esas disposiciones especiales y los distintos Planes y, dentro de éstos, en sus Normativas, ya que se trata de obligaciones jurídicas.

Ello es más relevante todavía en los casos en que se omite toda alusión a esa regulación especial. Así, por ejemplo, mientras la Normativa del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Ebro sigue conteniendo (quizás en un exceso de nominalismo porque poco hace indicar que se pueda realmente implementar alguna vez) el denominado Pacto del Agua de Aragón (artículo 67.4), la cuestión "externalizada" de mayor alcance, al que los Planes no aluden, el Tránsito Tajo-Segura (-no hay alusión ni en la Normativa del Tajo ni en la del Júcar, aunque sí la hay en varios artículos de la Normativa del Segura, para regular el caudal procedente del mismo como un recurso de agua más, casi ordinaria, más o menos), se toma como una especie de capa de información operativa de la que se parte como un dato no cuestionable en los foros donde se aprueban los Planes de las Demarcaciones a las que afecta. Ello es correcto jurídicamente desde la perspectiva de la propia Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y del resto de las leyes y reglamentos que regulan el trasvase. Pero debe recordarse que la citada ley no deja de ser la cúspide del sistema de implementación en España de la DMA. Por tanto, las reglas sustantivas, en especial las ambientales, le son aplicables.

Poco o nada se dice en el Informe acerca precisamente de la solicitud de información por la Comisión Europea en relación con la modificación de las reglas básicas de funcionamiento del sistema operada por la reforma de 2013 (simplemente adicionada en sede legislativa a la Ley de Evaluación Ambiental y, por tanto, no informada por este Consejo de Estado, cuyo dictamen solo recayó sobre el anteproyecto de Ley de esta última sin esas adiciones), anulada por el Tribunal Constitucional y validada después el año 2015 de nuevo como "adosado en fase parlamentaria" a la Ley de Montes (tampoco, informada, esa regulación legal del Tránsito, por este Consejo, ya que no figuraba en el anteproyecto de la Ley de Montes); información que dio lugar al EU-Pilot 6134/2014/ENVI, procedimiento todavía abierto y que se centra en el impacto de la modificación en las ZEPA y LIC de la Directiva Hábitats.

Pese a la aparente desconexión de ambas materias, la misma no es tal. Basta comprobar el contenido de la respuesta del Reino de España a la Comisión, de fecha 30 de julio de 2014, para comprender (aunque la explicación que contiene sería larga de exponer y dada la urgencia con que se emite este dictamen no se puede valorar) que parece claro que de ella se deriva que "el cambio más significativo consiste en incrementar la reserva en la cuenca cedente [elevando el umbral de no trasvase desde unas reservas de 240 hm<sup>3</sup> en los embalses de Entrepeñas y Buendía hasta los 400 hm<sup>3</sup>], actuación cuyos efectos ambientales son favorables para la conservación de los espacios de la Red Natura 2000 en la cuenca del Tajo" (siempre que se lleven a cabo -o si ya se han llevado a cabo- el resto de algunas de las actuaciones que en aquella fecha todavía no se habían acometido tales como la aprobación de algunos planes de gestión de LIC y ZEPA por la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha o la publicación de las modelizaciones procedentes del CEDEX).

Sin embargo, la Orden AAA/1750/2015, de 21 de agosto, por la que se autoriza un trasvase de 15 hm<sup>3</sup> desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura, para el mes de agosto de 2015, muestra que la cuestión está lejos de solucionarse puesto que, al parecer, el trasvase se hizo incluso cuando había una reserva inferior a esos 400 hm<sup>3</sup>.

En cualquier caso, la "ajenidad" del sistema del trasvase con el conjunto de los Planes y en concreto con los que de las demarcaciones afectadas no debe ser tan tajante como para que el Informe del Consejo y la memoria no contextualicen las previsiones de los Planes con este presupuesto base amparado en otra ley. Debe completarse la memoria dándose cuenta además del estado de tramitación del procedimiento EU- Pilot 6134/2014/ENVI, al parecer todavía no cerrado.

Parecidas observaciones merecerían el resto de los supuestos especiales en las que debe la memoria del propio proyecto de Real Decreto (por ejemplo el statu quo a día de hoy del Plan del Alto Guadiana puede más o menos extraerse del expediente pero solo examinando la memoria del Plan de la Demarcación del Guadiana) identificar y realizar las conexiones de información necesarias para que los correspondientes Planes y Normativas puedan considerarse suficientemente motivados.

Otro supuesto especial, este más relevante porque dio lugar a impugnaciones de un Plan del primer ciclo (el de la Demarcación del Guadiana) ya resuelta por el Tribunal Supremo, es el de la consideración que merecen las alegaciones y votos particulares de la Comunidad de Regantes del Campo de Montiel al Proyecto de Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación del Guadiana.

Resumidamente puede decirse que la explicación de voto y las alegaciones formuladas durante todo el proceso son las mismas que se plantearon por la Comunidad de Regantes en el recurso contencioso-administrativo por el que se impugnó el Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, que aprueba el plan Hidrológico del Guadiana. Planteamientos, por tanto, ya analizados por el Tribunal Supremo y desestimados por la Sentencia de 14 de abril de 2015 (Recurso 309/2013).

Los planteamientos que fundamentan el voto son dos principalmente:

a) Que no se declare la masa de agua del Campo de Montiel en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo. b) Que este hecho producirá una merma o pérdida en sus derechos sobre las aguas privadas que es susceptible de indemnización.

Por tanto, puede afirmarse que los planteamientos son muy parecidos a los que quedaron resueltos en la sentencia citada.

En el caso de Melilla, quizás más llamativo porque como se ha visto en la exposición de los trámites seguidos por los distintos Planes y el voto de Ecologistas en Acción en el seno del Consejo Nacional del Agua, el análisis de las mismas, que ha ocupado las páginas 100 y siguientes del cuadro anexo a la memoria del análisis de impacto normativo con el análisis y contestaciones razonadas a los distintos puntos de las mismas, justifica suficientemente los contenidos del Plan, aunque se pueda discrepar de las mismas obviamente.

Finalmente, el caso más controvertido y en el que el Tribunal Supremo anuló el Plan fue el de los dragados del puerto de Sevilla en el tramo final del río Guadalquivir cuyo no tratamiento en el propio Plan dio lugar a la STS de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 26 de febrero de 2015, en el Recurso-323/2013, anulando, únicamente, en lo relativo a la actuación del dragado, del artículo 11, apartados 1 y 4; apartado 7.5 de la Memoria; 6.3 del anejo 8; apartado 5.2.11 del anejo 10; apéndice 2.2.10 del apéndice II del programa de medidas, anejo 10, respecto del carácter de medida complementaria del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir aprobado por el Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo.

Esta actuación, dragado para favorecer el acceso de buques mayores a los que actualmente pueden entrar en el puerto de Sevilla, supone una modificación física de algunas masas de agua que, conforme al artículo 4.7 de la DMA, debe quedar valorada en el plan y, en su caso, justificar la exención al cumplimiento de los objetivos ambientales generales. El Plan del primer ciclo no lo hacía y, por tanto, la sentencia anuló los artículos del Plan que incorporaban esa actuación del dragado.

Pues bien, el nuevo Plan, sobre el que se emite el presente dictamen, incorpora una ficha específica referida a las masas de agua Cortas de la Isleta, merlina, punta del Verde y Vega de Triana, Cortas de los Jerónimos, los Olivillos y Fernandina, La Mata-La Horcada, a Esparraguera-Tarfia, Desembocadura Guadalquivir-Bonanza, todas ellas de aguas superficiales y de transición [ficha, "Anejo nº 8 a la Memoria (Objetivos Medioambientales y Exenciones), Apéndice nº 6 (Exenciones Artículo 4.7 DMA), Ficha nº 5 (Dragado de profundización del canal de navegación del puerto de Sevilla en el estuario del Guadalquivir)"]. En ella se analiza la viabilidad del dragado a la luz de los requisitos que pide el artículo 4.7 de la DMA, transpuesto en el artículo 39 del RPH y de la STS citada y, tras describirse las masas de agua y las obras a realizar, estima que con esta inclusión de la descripción de las obras se debe dar por cumplida la STS de 26 de febrero de 2015 antes citada, entendiendo que la misma sólo obliga a una inclusión formal de las obras en el Plan.

Esta ficha fue incorporada muy avanzado el procedimiento de tramitación del Plan y afecta de lleno al problema que actualmente está sin resolver, desde el punto de vista jurídico, acerca de cómo se debe operar cuando un condicionante del conjunto del contenido de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en este caso de las obras mismas, no del Plan, se produce en la realidad y, por tanto, afecta en aspectos sustanciales al resto de dicha Declaración. En este caso ello deriva del resultado del informe de la Comisión Científica al que la DIA de estas obras remitía fijar medidas mitigadoras o las que resultasen del mismo y que concluyó que el impacto era tan sustancial que difícilmente podrían acometerse las obras.

El Consejo de Estado señaló en el dictamen nº 247/2013 de 25 de abril, que tratándose de una consecuencia de la aplicación misma -y correcta- de la DIA, ello no puede considerarse un documento nuevo que revise la DIA en recurso extraordinario de revisión [Se pretendía que había quedado acreditado que la citada DIA incurrió en error de hecho y que el dictamen de la Comisión Científica previsto en la propia DIA ha aparecido un documento nuevo que acredita que la DIA estaba equivocada (causas 1ª y 2ª del artículo 118.1: 1.ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente; 2.ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida)]. Y ello porque la DIA misma se estaba aplicando al darse un supuesto previsto en la misma por lo que difícilmente podría considerarse nula. Pero ello tampoco implica que, producido ese condicionante, pueda darse por buena una DIA que se autocondicionaba a ese dato, cuestión ajena al recurso entonces dictaminado.

Desconoce el Consejo de Estado el estado en que está en este momento (incluso judicialmente, con algún pronunciamiento adicional de los Tribunales) esta materia pero lo cierto es que nada de ello aparece en la ficha que se limita a interpretar la STS que anuló el Plan como un mero requisito formal de que las actuaciones deben estar escritas, como una de las medidas, en el mismo, describiendo las obras programadas sin mencionar para nada el dato de que las mismas no pueden darse por definitivas mientras no se solucionen los problemas jurídicos derivados del efecto que el informe negativo científico deba tener sobre la DIA y, por tanto, sobre las obras..

Ello es correcto y desde esta perspectiva se cumple la STS y el Plan ahora no estaría viciado de nulidad (y así lo afirma la ficha). Pero de ello tampoco puede derivarse la consecuencia contraria: que una mera ficha pueda interpretarse como validadora de las actuaciones en ella contemplada a efectos de zanjar legalmente todas estas cuestiones.

Es cierto que se trata de una mera ficha, pero su contenido y eficacia jurídica, derivables del mero hecho de haberse incluido en el Plan, no deben de ninguna manera darse por válidos por el mero hecho de haberse incorporado al Plan la descripción del proyecto, máxime en este caso, donde hay pronunciamientos que afectan a su contenido material -las obras concretas a realizar-. Por ello, debería incluirse en la Normativa (o en el propio Real Decreto) una disposición adicional ad hoc (o un simple artículo en la Normativa del Plan de la Demarcación del Guadalquivir) que señale algo igual o similar a que: "La ficha "Anejo nº 8 a la Memoria (Objetivos Medioambientales y Exenciones), Apéndice nº 6 (Exenciones Artículo 4.7 DMA), Ficha nº 5 (Dragado de profundización del canal de navegación del puerto de Sevilla en el estuario del Guadalquivir)" no puede interpretarse como vinculante en cuanto a su contenido material sino meramente formal, debiendo las actuaciones que describe ajustarse a cuantos pronunciamientos administrativos y judiciales condicionen las mismas conforme a la ley". Y ello debido a que el artículo 2.2 del proyecto de Real Decreto no es aplicable a este tipo de casos.

VII.6.- Finalmente, deben tenerse en cuenta la reciente e inminente, respectivamente, aprobación y publicación de dos nuevos e importantísimos Reales Decretos con indicadores de valoración de las masas de aguas superficiales y subterráneas, el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, y el futuro Real Decreto por el que se modifica el anexo II del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativo a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, que transpondrá al derecho español la Directiva 2014/80/UE de la Comisión, de 20 de junio de 2014, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (elevando a legislación básica lo que ahora es el punto 2.3.2 de la Instrucción de Planificación, aunque el más importante será el equivalente al Real Decreto 817/2015 pero referido a las aguas subterráneas, que está más retrasado en su tramitación, vid. dictamen nº 1.086/2015 de este Consejo de Estado). La referencia de las fechas (la segunda probablemente incluso posterior al presente dictamen) hace que no se hayan corregido -o que se deban corregir cuando se apruebe el último de los reales decretos citados- parte de las especificaciones del propio Real Decreto, de las Normativas y de los Apéndices.

En el caso de las aguas subterráneas, el primero de los reales decretos, de inminente publicación incluye dos nuevos compuestos químicos a tener en cuenta como mínimo, en la lista de los ya existentes, y de otra, la aclaración de conceptos para la determinación de niveles de referencia de elementos y sustancias químicas con vistas a la obtención de sus valores umbral en los casos declarados en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales de calidad química en una masa de agua subterránea (debe además tenerse en cuenta que España va a optar por establecer valores umbral para los fosfatos (y no para el fósforo total).

En cualquier caso, como la aprobación del presente Real Decreto va a ser posterior a la de este Real Decreto sobre aguas subterráneas, deberán adaptarse los apéndices a lo que exigirá este último. Respecto de la regulación más extensa que producirá la promulgación más a medio plazo del equivalente para las aguas subterráneas al Real Decreto 817/2015, estableciendo criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas subterráneas y las normas de calidad ambiental, debe incluirse su cita, aunque sea indirecta, de manera singular (como se propone se haga con el futuro reglamento armonizador del sistema de caudales) en la disposición adicional cuarta del proyecto de Real Decreto. Aún así probablemente no bastará con esa mención y con la fijación del plazo para la adaptación sino que habrá que añadir al Real Decreto una nueva disposición transitoria equivalente a la que ahora se propone para la adaptación al Real Decreto 817/2015 para las aguas superficiales [Recuérdese que la disposición transitoria primera -Evaluación del estado de las masas de agua. Señala que: "Durante la vigencia de los presentes Planes Hidrológicos, serán de aplicación los criterios de seguimiento y evaluación del estado y potencial de las masas de agua superficial en ellos recogidos, que se irán sustituyendo de forma progresiva en los términos previstos por el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental".]

Respecto de este último, la citada disposición transitoria primera ya ha puesto las bases para su implantación aunque los valores mismos deberían estar en todos los Apéndices de las Normativas y su mención en las Normativas mismas. Normalmente lo están pero por ejemplo, el artículo 5.2 de la Normativa del Plan del Segura, tiene unas condiciones de valoración del estado que deben ser las recogidas en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, que debería citarse en este artículo.

Nada hay que oponer, en cambio, a que en algunas otras se fijen indicadores específicos sin determinar en supuestos donde no se hayan fijado, como por ejemplo ocurre con los indicadores de presiones en el medio fluvial como indicadores hidromorfológicos para la valoración del estado de las masas de agua de la categoría río (ver el artículo 26.9 de la Normativa del Plan del Miño-Sil, que por ello es correcta, de la misma manera que lo son en los restantes donde figuren tales indicadores específicos sin concretar cuáles sean).

#### VII.7.- Otras cuestiones

Aún con plena conciencia de que un margen más amplio de plazo -puede que incluso el ordinario de dos meses- para la emisión del presente dictamen habría probablemente dado lugar a posibles mejoras adicionales de los textos, se mencionan al menos las siguientes de cara a una última revisión de los textos antes de su elevación al Consejo de Ministros para su aprobación:

Las referencias al artículo 22.3.a) del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no están actualizadas en todas las Normativas ya que en algunas se menciona todavía el artículo 15.3.a) del texto refundido de la Ley de Suelo anterior (vid, por ejemplo el artículo 49.3 in fine de la Normativa del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Miño-Sil del anexo I).

A veces no se determina con precisión el órgano competente, como ocurre por ejemplo en el artículo 57 de la Normativa del Plan hidrológico de la Demarcación hidrográfica del Segura del anexo VIII, donde ese es uno de los motivos de la observación esencial al mismo o, a efectos de la emisión del informe señalado en el artículo 25.2.a) de la Normativa del Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Miño-Sil del anexo I)

VII.8.- Respecto, más concretamente, a los Apéndices:

a.- También se ha observado, y esta consideración es mucho más relevante, que los Apéndices de la Normativa de las Demarcaciones del Miño-Sil, Tajo y Guadiana incluyen una tabla con las masas de agua transfronterizas con Portugal, a excepción de Duero. Se debe valorar la idoneidad de incorporar dicha tabla en las normativas para no contradecir el Convenio de Albufeira ni el acuerdo de la última Conferencia de las Partes, celebrada en Oporto este mismo año. Es más, el vigente Plan del Duero incluía una tabla con las masas de agua transfronterizas, que ahora ha desaparecido (vid. la tabla del Anexo 2.7 al que remite el artículo 8.2 de la Normativa del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero, aprobado por el Real Decreto 478/2013, de 21 de junio). No así en los otros tres planes de demarcaciones compartidas con Portugal (Miño, Tajo y Guadiana). Por otra parte hay que comprobar que estos listados corresponden con el acuerdo sobre masas de agua transfronterizas establecido por ambos Ministros, español y portugués, en la CoP celebrada este mismo año, cuyo detalle está publicado en la página Web que documenta las actividades del Convenio: <http://www.cadc- albufeira.eu>.

b.- Debe revisarse y asegurar que exista una total concordancia entre los números y títulos de los apéndices utilizados en el articulado, el índice de los apéndices y los propios apéndices. Además la numeración misma a veces comete errores como ocurre con el artículo 67 de la Normativa del Plan de la parte española de la Demarcación del Ebro, que está repetido. Por cierto esta reserva que hace en uno de esos dos artículo 67 (en el que aparece por primera y por tanto es el correctamente numerado, que cierra el capítulo VII y que está dedicado a las "restituciones territoriales" figura jurídica muy relevante que podría ser equivalente a otras existentes en otros campos (como, por ejemplo, los bancos de hábitats que, introducidos en la última reforma de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, todavía no se ha desarrollado). Este Consejo de Estado expresa su parecer muy favorable a este instituto pero no deja de ser extraño que se articule solo en una de las diez Demarcaciones. Debería pensarse en el futuro en extenderla a todas o en incluirlas en el Real Decreto de desarrollo de estas figuras previstas en la Ley 42/2007. De hecho aquí la Normativa reproduce al artículo 96 de la Normativa del Plan vigente aprobado por el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero.

c.- El Apéndice 8 de la Normativa del Plan de la parte española de la Demarcación del Miño-Sil se titula, según el índice Dotaciones de recursos según usos, y en Título del propio apéndice falta la "S" final de la palabra usos; en el Apéndice 10 de la Normativa del Plan de la parte española de la Demarcación del Duero, el título del apéndice 10 también aparece con una leve diferencia entre el índice, donde dice Bandas de protección de la morfología fluvial e inventario de zonas húmedas, y el epígrafe del propio apéndice donde se ha omitido el primer artículo determinado "La".

Por ello, debe revisarse todo el texto y asegurar que exista una total concordancia entre los números y títulos de los apéndices utilizados en el articulado, el índice de los apéndices y los propios apéndices.

d.- Por referencia ahora a la Normativa misma, en el artículo 10.2 de la Normativa del Plan de la Demarcación del Segura, la redacción no es fácilmente comprensible, en particular cuando se habla de "ese río Taibilla del Arroyo de la Herrería...", que parece que debiera decir: "el río Taibilla desde el Arroyo de la Herrería...", etc. Es un ejemplo bien de errata bien de estilo que deben corregirse, de la misma manera que deben mejorarse las expresiones gramaticales poco acertadas, sin que dichos cambios supongan variación alguna en el contenido normativo que se pretende expresar.

e.- Como antes se ha señalado, la mayor parte de los Planes utilizan la denominación de "caudales ecológicos" que ya se va consolidando en la práctica, en lugar de "caudales ambientales" como por ejemplo se denomina en los apéndices del Plan del Segura (y que es la que figura en la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, vid, artículo 5 y concordantes y en especial el 26), por lo que debe procurarse armonizar y homogeneizar la nomenclatura utilizada en las normativas de diferentes Planes, sin que ello suponga variación en el contenido normativo que se pretende expresar. La primera denominación ("caudales ecológicos") es la que ha acabado deviniendo más universal, lo que abunda en la necesidad de actualizar realmente la cúspide del sistema, la Ley del Plan Nacional, siguiendo los criterios de la DMA, ya que su "ajenidad" por comparación con las metodologías y sistemática del resto de Planes 2reales" (los de las demarcaciones), derivada de su relativa antigüedad (lo que se ha reflejado en las consideraciones acerca de sus disposiciones especiales), lo viene demandando ya, y sin perjuicio de que, naturalmente, se trate del "Plan de planes" `por lo que es no solo lógico sino esencial que sea aprobado por Ley de las Cortes Generales.

f.- En el Apéndice 2.3 de la Normativa del Plan de la parte española de la Demarcación del Tajo puede observarse cómo las masas de agua superficial muy modificadas de la categoría río se han tipificado incluyendo al final de cada código del tipo la expresión -HM (que probablemente responda a la expresión de lengua inglesa "heavily modified"). Así aparece R-T16-HM diferenciándolo del tipo T-R16 que se usa para los ríos naturales de ese mismo tipo; pero en otras Demarcaciones, como las de las partes españolas del Miño-Sil o del Duero, no aparece esa diferenciación, lo que debería armonizarse porque a una masa fuertemente modificada no se aplican directamente todos los requisitos de los indicadores propios de la masa natural, establecidos en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre.

En suma, se ha detectado que para la mayoría de las demarcaciones se diferencia en las tipologías de las masas de agua catalogadas en los apéndices entre naturales, muy modificadas y artificiales, por lo que deberá adaptarse en aquellas normativas que no lo han destacado (Miño-Sil y Duero). g.- La Normativa del Plan de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Guadiana reproduce las tablas del citado Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, pero debe evitarse su discrepancia con lo que señala el propio Plan.

En general, de todos los planes se han ido suprimiendo las tablas que ya figuran en el mencionado Real Decreto, pero quedan restos que hay que verificar (apéndices 3.6 y 3.7 del Ebro, apéndice 4 del Júcar, apéndice 3 del Segura, etc).

En relación con los apéndices sobre indicadores para la valoración de elementos de calidad, condiciones de referencia y límites de cambio de clase, en general todos ellos deben ser revisados de forma que se eviten duplicaciones o incoherencias con el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre.

h.- Finalmente, se detectan pequeños desajustes entre los importes de los programas de medidas incluidos en los apéndices de la normativa y las cifras resumen señaladas en la memoria del análisis de impacto normativo. Esto evidencia que se han producido ajustes de última hora que deben quedar apropiadamente encajados. Dicha Memoria incluye un resumen de las inversiones que, aunque debiera, no corresponde exactamente con la suma de los importes que figuran en las tablas resumen del Programa de Medidas de los apéndices de los planes. Esto es así porque se han producido leves correcciones a última hora que es necesario consolidar para tener claro cuál es el programa de medidas que se adopta con la aprobación de los planes.

VII.9.- Otras observaciones a la Normativa de cada Plan

Finalmente, estima este Consejo de Estado que también deben al menos reconsiderarse, para confirmar o modificar su texto, los siguientes artículos de las Normativas:

a.- No se alcanza a comprender cómo el artículo 5.2 de la de la Demarcación de la parte española del Duero puede señalar que: "Respecto de las masas de agua artificiales, muy modificadas y de aquellas con objetivos menos rigurosos, los valores de los indicadores de potencial y estado ecológico de los elementos de calidad que determinan dicha circunstancia no tendrán que cumplir necesariamente los valores contenidos en el apéndice 3. En el caso de los elementos de calidad hidromorfológicos, su indicador no podrá empeorar con respecto a los valores contenidos en el actual Plan". Ello ciertamente crea una enorme indeterminación a la hora de valorar el estado. Convendría eliminar este apartado 2.

b.- Tanto la Normativa del Plan del Segura (artículo 9) como la del Júcar (artículo 10) abordan la declaración de utilidad pública. Este artículo, a la vista del artículo 3 del Real Decreto, resulta innecesario.

c.- La Normativa del Plan de la Demarcación del Ebro, en su artículo 16, usa unos conceptos particulares ("grado de utilización", "relación capacidad de embalse/aportación" o "garantía volumétrica") para describir el grado de aprovechamiento al que están sometidos sus sistemas de explotación. Salvo error, lo que se deja al mejor criterio técnico del Departamento, parece que dichos conceptos se apartan de los criterios generales sobre garantía que establece la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre) y que resultan exigibles, cuando menos, en todos los planes intercomunitarios. Si es así, no se entiende cómo puede apartarse de la misma.

d.- También es esta Normativa del Ebro la única que (en sus artículos 64 a 67 -primer 67, ya que está repetido, como se ha señalado antes-) regula el régimen económico financiero del dominio público hidráulico, siendo la única, pues, que aborda estas cuestiones con un enfoque bastante particular, aunque ciertamente interesante. Ya se ha remarcado la singularidad del 67 ("restituciones"); el 66 más bien parece materia que corresponde regular a las entidades locales, Diputaciones o Comunidades Autónomas (así lo han hecho muchas de ellas) y el 65 trata materia que debiera estar por lo menos habilitada en el RDPH ya que las Confederaciones solo pueden supervisar cuestiones estrictas de legalidad en las decisiones de autogobierno de las Comunidades de Regantes; y algo muy parecido cabe decir de las potestades clasificatorias de las capacidades socioeconómicas de los territorios que quedan atribuidas a la Confederación por el artículo 64 que en el mismo se regulan.

Debería como mínimo aceptarse dichos artículos solo previo examen a fondo por los servicios jurídicos del Departamento y por la propia Secretaría General Técnica en debate abierto con la Confederación y las Comunidades Autónomas de la Demarcación -y en su caso la FEMP-. Salvo error (a lo que puede haber contribuido la urgencia con que se ha solicitado este dictamen) no existen elementos suficientes de juicio en la documentación del expediente acerca de esta materia.

Eso sí, dado que todos ellos están ya en el Plan vigente (artículos 90 y siguientes de la Normativa del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro aprobado por el Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero), la tramitación uno a uno y de manera individualizada hizo casi imposible apreciar la profundidad de estas diferencias entre Planes, en principio, salvo modificaciones normativas posteriores, estima este Consejo de Estado que en principio deberían conservarse en el texto propuesto.

e) El artículo 28.c).7 de la vigente Normativa del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, aprobado por el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, establece una reserva de 25 hm<sup>3</sup>/año para diversos usos en la provincia de Cuenca ("Se establece una reserva total máxima de 25 hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales y subterráneos para abastecimientos urbanos e industriales y regadíos en la provincia de Cuenca, con la finalidad social de mantenimiento demográfico").

Esta reserva se ha mantenido en la Normativa ahora propuesta (el artículo 20.c).7, que es el corresponde con el 28.c).7 del Plan vigente), si bien sólo cuando las aguas se encuentren en buen estado cuantitativo ["Se establece una reserva total máxima de 25 hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales y subterráneos en masas en buen estado cuantitativo, para abastecimientos urbanos e industriales y regadíos en la provincia de Cuenca, con la finalidad social de mantenimiento demográfico"], es decir, solo existirá esa reserva "cuando la tasa media anual de extracción a largo plazo no rebasa los recursos disponibles de agua y no está sujeta a alteraciones antropogénicas que puedan impedir alcanzar los objetivos medioambientales para las aguas superficiales asociadas, que puedan ocasionar perjuicios significativos a ecosistemas terrestres asociados o que puedan causar una alteración del flujo que genere salinización u otras intrusiones" (artículo 3.e) del RPH). Ello es una innovación que deriva de las alegaciones recibidas en el proceso de participación pública. Nada hay que objetar a la misma. Sin embargo a esta reserva se le ha añadido otra inexistente hasta la fecha: "Adicionalmente, se reservan hasta 3 hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales y subterráneos para usos agro-industriales en la provincia de Albacete". Aunque cuesta localizar en el expediente remitido la justificación para este añadido, su introducción deriva de que en el sur de la provincia de Cuenca y norte de la de Albacete se están desarrollando importantes actividades agro-industriales que, sin suponer un gran consumo de agua, veían limitado su crecimiento por la prohibición de nuevas concesiones en masas de agua en mal estado cuantitativo, de ahí el añadido de esta nueva pequeña reserva. De nuevo se trata de una ampliación de la reserva que es discutible pero sin que se pueda objetar desde el punto de vista de la legalidad. Sin embargo, no se entienden bien (ni aparece justificado en el expediente) las razones -más bien hay ausencia de motivación alguna- por las que dicha reserva no está condicionada al buen estado cuantitativo, como ocurre con la de Cuenca. Y ello puede suponer un importante agravio máxime teniendo en cuenta que este tipo de concesiones es totalmente compatible con el Plan vigente. A la vista de ello -y salvo que haya alguna razón que en principio no aparece-, estima este Consejo de Estado que esta segunda reserva adicional de agua se debe no solo hacer extensible al sur de la provincia de Cuenca sino que dicha extensión debe hacerse, además, en condiciones de igualdad, para lo que debe incluirse dicha provincia en el texto de la frase final del citado artículo 20.c).7: "Adicionalmente se reservan hasta 3 hm<sup>3</sup>/año de recursos superficiales y subterráneos para usos agro-industriales en las provincias de Cuenca y de Albacete", asegurando, eso sí, que siempre sería manteniéndose el mismo volumen de agua comprometido (3 hm<sup>3</sup>/año) para el conjunto de las dos provincias.

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de los dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980.

VII.10.- Otras observaciones a algunos de los Apéndices de las Normativas de cada Plan

Otras cuestiones particulares que deberían considerarse y que se listan por el orden de los anexos:

Anexo I (Miño-Sil):

Apéndice 2:

Deberían adaptarse los códigos de las masas de agua para que sean coherentes con el rótulo de las tablas.

Apéndice 3:

Deben explicarse las abreviaturas utilizadas en las tablas.

Deben adaptarse las condiciones de referencia y los límites de cambio de clase en las masas de agua muy modificadas.

Apéndice 4:

Debe actualizarse el título del apéndice para que sea coherente con el artículo 7 que lo referencia.

Apéndice 10:

Debido a la inclusión de las fuentes públicas como zonas de protección especial, a su gran número tal y como se reconoce en el artículo 20.3, así como al número y dispersión de captaciones para consumo humano existentes en esta demarcación, resulta aconsejable incorporar objetivos medioambientales adicionales en este tipo de masas de agua protegidas en orden a garantizar su salubridad, y determinar en qué consiste la protección.

Anexo II (Duero)

Apéndice 2:

Se echa en falta la tabla que contabilice el número de masas de agua por tipología de la categoría lago, naturaleza artificial.

Anexo III (Tajo)

Apéndice 3:

Se detectan incongruencias entre los límites de cambio de clase señalados en este apéndice y los establecidos en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre. Por ejemplo, el oxígeno disuelto definido en este apéndice para masas de agua muy modificadas parece ser más exigente que el requerido exigido en las masas de agua naturales en el citado real decreto. Debería valorarse, por tanto, la idoneidad de este apéndice.

Anexo IV (Guadiana)

Apéndice 3:

Se observa que este apéndice solo incluye listados de indicadores, sin condiciones de referencia ni límites de cambio de clase, que copian literalmente los recogidos en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre. Por técnica normativa se aconseja no reproducir contenidos ya recogidos en otra norma.

En virtud de lo expuesto, este Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales al apartado 3 de la disposición adicional segunda y a la disposición final segunda del Real Decreto de aprobación de los Planes, al artículo 57 de la Normativa del Plan de la demarcación hidrográfica del Segura y al artículo 20.c).7 de la Normativa del Plan de la demarcación hidrográfica del Júcar, y consideradas las restante observaciones, en especial la de la conveniencia de incluir en el presente Real Decreto los dos Planes Hidrológicos de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño- Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 26 de noviembre de 2015

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.