



Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1228/2015 (AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE)

Referencia: 1228/2015

Procedencia: AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Asunto: 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.

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 20 de noviembre de 2015, ha examinado el expediente relativo al 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 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 la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental y, de otra parte, de dos extensos anexos denominados "Disposiciones Normativas" de cada uno de los dos Planes Hidrológicos que se pretenden aprobar con el Real Decreto.

La primera parte consta de un preámbulo, tres artículos, cuatro 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 el 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, la presente norma da respuesta a las exigencias previstas en su disposición adicional sexta, que establece que la elaboración del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental se efectuará mediante la integración armónica de los planes hidrológicos de las Administraciones hidráulicas competentes, al haberse traspasado mediante el Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, las funciones y servicios sobre las Cuentas Internas del País Vasco. Con este fin, mediante el Convenio de Colaboración firmado el 18 de julio de 2012 se creó el Órgano Colegiado de Coordinación, responsable de garantizar la unidad de gestión y la coordinación de la planificación hidrológica en la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental. Dicho Convenio establece las directrices para la elaboración del Plan Hidrológico mediante la integración armónica, por una parte, del Plan Hidrológico elaborado por la Administración General del Estado para las cuencas intercomunitarias, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico de conformidad con el artículo 1.1 del Real Decreto 650/1986, de 8 de mayo, y, por otra, del Plan Hidrológico realizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco para sus cuencas internas, a través de la Agencia Vasca del Agua (URA) en cumplimiento de la Ley 1/2006, de 23 de junio, tramitados previamente en sus respectivos ámbitos, pero de forma coordinada.

La actuación de la Agencia Vasca del Agua, en el ámbito de competencia autonómico, se basa también en lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLA, donde se establece que "la elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los planes hidrológicos de cuenca se realizarán por el Organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica competente, en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la comunidad autónoma".

Desde otro punto de vista, la coordinación con los Estados miembros vecinos es esencial para encajar las partes nacionales de las demarcaciones internacionales cuyo ámbito territorial es compartido. Para la parte española de la demarcación del Cantábrico Oriental, la colaboración con Francia se articula aprovechando las previsiones contenidas en el Acuerdo Administrativo entre España y Francia sobre Gestión del Agua (Acuerdo de Toulouse), de 15 de febrero de 2006.

A continuación, señala que es necesario también tener en cuenta diversos tratados internacionales suscritos por España: el 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; el 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 del TRLA y el 89 del 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. De igual forma, el Boletín Oficial del País Vasco publicó la Resolución del Director General de la Agencia Vasca del Agua por la que se iniciaba la apertura del período de consulta pública de los documentos iniciales correspondientes al ámbito de competencias del País Vasco de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

El período de consulta se prolongó durante seis meses y, 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. Simultáneamente a la tramitación de los esquemas de temas importantes se inició el proceso de evaluación ambiental estratégica previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. La tramitación de evaluación ambiental estratégica en el ámbito de competencias del País Vasco, en la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, se realizó, además, de acuerdo con la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, y el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, siendo las Confederaciones Hidrográficas y la Agencia Vasca del Agua el órgano promotor.

Con todo ello, la propuesta de proyecto de revisión de los Planes Hidrológicos junto con el estudio ambiental estratégico correspondiente a cada uno, fueron sometidos a consulta pública durante seis meses, a partir del 31 de diciembre de 2014, y, paralelamente, a consulta de las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, incluyendo, en su caso, consultas transfronterizas, a los efectos de la legislación de evaluación ambiental y de la propia DMA.

Ultimado el período de consulta pública indicado, los respectivos promotores realizaron un informe sobre las alegaciones y sugerencias recibidas, incorporando a cada proyecto de Plan Hidrológico aquellas consideradas adecuadas, con la consiguiente modificación del estudio ambiental estratégico en los términos que en cada caso correspondiese.

Seguidamente, para el ámbito de competencia estatal, recibido el expediente completo de evaluación ambiental estratégica, el órgano ambiental finalizó el procedimiento, formulando las declaraciones ambientales estratégicas correspondientes a cada una de las propuestas de revisión de los planes. Estos informes preceptivos y determinantes fueron preparados por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural en agosto de 2015 y finalmente aprobados por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, en su condición de Autoridad Ambiental, con fecha 7 de septiembre de 2015. Por último, las Declaraciones Ambientales Estratégicas se publicaron en el "Boletín Oficial del Estado" el día 22 de septiembre de 2015. Con todo ello, las pertinentes determinaciones ambientales pudieron quedar incorporadas en los respectivos planes.

De la misma forma, para el caso del ámbito de competencia del País Vasco en la Demarcación del Cantábrico Oriental, tras la recepción completa del expediente de evaluación ambiental estratégica, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco formuló la Memoria Ambiental mediante Resolución de 10 de septiembre de 2015 de la Directora de Administración Ambiental.

Ultimados todos los trámites, para cada propuesta de revisión de plan hidrológico de competencia estatal se recaba la expresión de conformidad de los Comités de Autoridades Competentes y el informe preceptivo del Consejo del Agua de la correspondiente demarcación, para elevar las propuestas de plan al Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), para continuar su tramitación.

En el caso de la parte de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de acuerdo con lo establecido por la Ley 1/2006, de Aguas, del País Vasco, se requirió la conformidad del Consejo de Administración de la Agencia Vasca del Agua (21 de julio de 2015); los informes de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (16 de septiembre de 2015) y del Consejo del Agua del País Vasco (23 de septiembre de 2015); y la conformidad de la Asamblea de Usuarios (23 de septiembre de 2015) y del Consejo de Gobierno (6 de octubre de 2015).

Finalmente, la integración armónica de los planes de los dos ámbitos competenciales, estatal y autonómico, de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, obtuvo la conformidad del Órgano Colegiado de Coordinación el 6 de octubre de 2015, elevándose la propuesta resultante al Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para continuar su tramitación.

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 sólo 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". En cuanto a la publicidad de los Planes Hidrológicos, se materializa a través de la publicación formal del contenido normativo del Plan y sus apéndices, junto con el real decreto de aprobación, en el "Boletín Oficial del Estado", y a través de la publicación de la Memoria y sus Anejos en la página Web de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y, además, para el caso del plan hidrológico de la parte española de la demarcación del Cantábrico Oriental, en las páginas Web de la Agencia Vasca del Agua.

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. Respecto de estos 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 citada "Normativa", como también señala la disposición adicional segunda de esta norma.

Se describe también la sistemática común de la Normativa ("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.

Por último, se señala 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, 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.

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 Cantábrico Oriental b.- Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental

Finalmente señala que las determinaciones normativas de cada uno de los planes que se aprueban, se incorporan como anexos a este real decreto, con la siguiente numeración:

Anexo I: Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Anexo II: Determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental.

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

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

Disposición adicional primera.- Normas específicas aplicables a las masas de agua transfronterizas, por la cual todas las referencias a las masas de agua transfronterizas que se realizan en los Planes Hidrológicos quedan limitadas desde un punto de vista normativo a la parte española de las demarcaciones hidrográficas y las masas de agua transfronterizas de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental quedarán condicionadas a los resultados de los trabajos de cooperación con Francia en el marco del Acuerdo Administrativo sobre la gestión del agua, hecho en Toulouse (Francia), el 15 de febrero de 2006.

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 tratarán 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. Asimismo, dentro de estas actuaciones, se fomentarán las medidas que sean más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y social.

Su apartado 3 señala que dicha priorización se entenderá sin perjuicio del obligado cumplimiento de las partes de los Programas de Medidas incorporados a las Normativas referidas en el artículo 1.2.b) de las que de su propio tenor se derive su carácter obligatorio.

Disposición adicional tercera.- Establece las referencias a las correspondientes páginas web, para el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental: www.chcantabrico.es y www.uragentzia.euskadi.eus y para el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental: www.chcantabrico.es 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 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 de la correspondiente Confederación Hidrográfica o la unidad que desempeñe esas funciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco dentro de su ámbito competencial, 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 399/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental. B.- Real Decreto 400/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Disposición final primera.- Se dedica a los planes de sequía de manera que los planes especiales de sequía a que se refiere la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, deberán ser revisados antes del 31 de diciembre de 2017. 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 discurren por más de una comunidad autónoma. Así mismo, se dicta también en virtud del artículo 149.1.13ª, que reserva al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Y en relación al sector del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental que afecta a la competencia del País Vasco, por tratarse de las cuencas intracomunitarias integradas en dicha demarcación, se dicta al amparo del artículo 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 dos anexos denominados "Disposiciones normativas de los Planes Hidrológicos", cada uno dedicado a uno de las de los dos Planes, con una estructura muy similar:

El Anexo I, Determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental consta de 77 artículos, divididos en los siguientes capítulos: Capítulo I. Ámbito territorial, autoridades competentes, definición de masas de agua y registro de zonas protegidas; Capítulo II. Objetivos medioambientales; Capítulo III. Régimen de caudales ecológicos; Capítulo IV. Prioridad y compatibilidad de usos; Capítulo V. Asignación y reserva de recursos; Capítulo VI. Utilización del dominio público hidráulico; Capítulo VII. Protección del dominio público hidráulico y dominio público marítimo-terrestre y calidad de las aguas; Capítulo VIII: Estructuras

organizativas de gestión de los servicios del agua. Recuperación de costes. Régimen económico y financiero. Directrices de planes de gestión de la demanda. Fomento de la transparencia, la concienciación ciudadana y la participación; y Capítulo IX: Seguimiento y revisión del plan hidrológico.

Consta también de 17 Apéndices a los que se remite a lo largo del articulado y que se ocupan de las siguientes materias: 1. Masas de agua superficial; 2. Masas de agua subterránea; 3. Indicadores y límites de cambio de clase para los elementos de calidad de las masas de agua superficial naturales; 4. Indicadores y límites de cambio de clase para los elementos de calidad de las masas de agua superficial muy modificadas; 5. Caudales ecológicos; 6. Objetivos medioambientales; 7. Registro de Zonas Protegidas; 8. Valores de referencia en el dominio público hidráulico para el cumplimiento de los objetivos medioambientales aguas abajo de los vertidos; 9. Normas de calidad ambiental y valores umbral para las masas de agua subterránea; 10. Resumen del programa de medidas; 11. Dotaciones de agua según uso; 12. Resguardos para el diseño de puentes; 13. Municipios en función de la actividad comercial-industrial vinculada; 14. Criterios técnicos para la elaboración de estudios hidráulicos; 15. Guías de buenas prácticas sobre los usos recreativos; 16. Sistemas de explotación de recursos; y 17. Requisitos adicionales de publicidad (Artículo 26, Ley 21/2013).

El Anexo II, Determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental, consta de 75 artículos subdivididos en 9 Capítulos con idénticas materias que la Normativa del Anexo I con la excepción del Capítulo VII, que se ocupa sólo de la Protección del dominio público hidráulico y calidad de las aguas y no de del dominio público marítimo-terrestre.

Tiene también el mismo número de Apéndices que se ocupan de las mismas materias que los Apéndices del Anexo I, salvo en el caso de Apéndice 13 que no se ocupa de los municipios en función de la actividad comercial-industrial vinculada sino de los criterios de diseño de instalaciones de depuración en pequeños núcleos de población.

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 del análisis de impacto normativo. 2.- 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. 3.- Informe del artículo 24.1.b) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 4.- Aprobación previa en cumplimiento del artículo 67.4 de la LOFAGE. 5.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) del Ministerio de Fomento. 6.- Informe del artículo 24.1.b) del Ministerio de Economía y Competitividad. 7.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. 8.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 del Ministerio de Defensa. 9.- Informe en cumplimiento del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el que no formulan observaciones. 10.- Petición y reiteración de Informe del artículo 24.1.b) al Ministerio de Interior. 11.- Constan copias de que las Declaraciones Ambientales Estratégicas se publicaron en el "Boletín Oficial del Estado" el día 22 de septiembre de 2015. 12.- Documentación de los Consejos del Agua de Demarcación y Comité de Autoridades Competentes.

a.- Comités de Autoridades Competentes

Consta la conformidad de los Comités de Autoridades Competentes de ambas demarcaciones hidrográficas, aunque en el caso de la Demarcación del Cantábrico Occidental el Comité de Autoridades Competentes, en su reunión del día 23 de septiembre de 2015, había prestado su conformidad pero por 8 votos a favor y 2 en contra habiendo tanto el Principado de Asturias como el Gobierno de Cantabria presentado sendos escritos explicando su no conformidad.

b.- Consejos del Agua

El Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, en su reunión del 23 de septiembre de 2015, lo informó favorablemente, con 43 votos a favor, 15 votos en contra y 1 abstención. Formularon votos explicativos el Principado de Asturias, el Gobierno de Cantabria, Ecologistas en Acción, Asociación ecologistas de Asturias, el Ayuntamiento de Villaviciosa, EDP, Viesgo Generación S. L., Navarro Generación, S. A., Saltos del Nansa S. L., y Saltos del Navia C. B.

Las razones de los votos son diferentes. Ambas Comunidades Autónomas se mostraron en desacuerdo con que las inversiones en saneamiento urbano hubieran pasado a ser del 100% de financiación autonómica. Cantabria no se mostraba de acuerdo con los caudales ecológicos fijados por considerarlos excesivos y no acordes con la hidrología de la zona. Asturias añade un listado de obras pendientes donde el Estado había asumido antes su financiación y añade su oposición a que la zona no inundable se extienda más allá de la zona de policía.

Los votos contrarios de empresas eléctricas se basaban en que estimaban excesivos los caudales ecológicos y los de las dos organizaciones ambientales por no haberse realmente procedido con los estudios previstos para implantarlos pero también contra otros muchos aspectos del Plan.

En el Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado, celebrado el 23 de septiembre de 2015, sus 51 miembros votaron favorablemente el Informe, si bien Iberdrola formuló un voto explicativo indicando sus objeciones a varios artículos de la Normativa y muy en particular a los artículos 13 y 15 sobre caudales ecológicos por entender que no se ajustaban al artículo 65 del TRLA.

Finalmente, por lo que respecta a la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del País Vasco, el acuerdo de la Asamblea de Usuarios (equivalente en la legislación del País Vasco para esta parte intracomunitaria de la Demarcación del Cantábrico Oriental, como órgano de participación social a los Consejos de la Demarcaciones intercomunitarias de gestión estatal), se adoptó por unanimidad, no habiendo votos particulares en la sesión de informe celebrada el 23 de septiembre de 2015, según consta en el certificado de su Secretaría.

A solicitud de este Consejo de Estado se ha incorporado al expediente un informe del Órgano Colegiado de Coordinación, del día 6 de octubre de 2015, firmado por su secretario (del Gobierno Vasco) y su Presidenta (del Gobierno de Navarra), donde se detalla toda la tramitación, tanto de la parte autonómica como estatal, de este proyecto de Plan Hidrológico.

En él, que viene acompañado de los documentos, se especifica que los principales trámites habidos respecto de los órganos de participación (Comités de Autoridades, Consejos del Agua y Asambleas de Usuarios) fueron los siguientes:

a) Certificación del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico sobre varios acuerdos adoptados * Acuerdo adoptado en la reunión del día 30 de septiembre de 2014 del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado, por el que se informa favorablemente el Esquema de Temas Importantes de la citada Demarcación. * Acuerdo adoptado en la reunión del pasado día 24 de septiembre del Comité de Autoridades Competentes de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado, por el que se acuerda prestar conformidad al texto de la "Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado". * Acuerdo adoptado en la reunión del pasado día 24 de septiembre del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado, por el que se acuerda iniciar la revisión del Plan Hidrológico de la citada Demarcación, se informa favorablemente el texto de la "Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado" y se acuerda su remisión al órgano Colegiado de Coordinación.

b) Certificación de 2 de octubre de 2015, del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, sobre la conformidad el 24 de septiembre de 2015 del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado con el "Informe del Consejo del Agua al Esquema de Temas Importantes en materia de gestión de las aguas de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado". Incluye informe y explicación de voto particular de Iberdrola.

c) Certificación de 6 de octubre de 2014, de la Secretaria del Consejo de Administración de la Agencia Vasca del Agua sobre la conformidad con el "Esquema de Temas Importantes en materia de gestión de aguas del segundo ciclo de planificación 2015-2021" de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

d) Certificación de 6 de octubre de 2014, de la Secretaria del Consejo del Agua del País Vasco sobre el informe preceptivo favorable al "Esquema de Temas Importantes en materia de gestión de aguas del segundo ciclo de planificación 2015-2021" de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco con la abstención, formulando voto particular, del representante de Iberdrola.

e) Certificación de 6 de octubre de 2014, de la Secretaria de la Asamblea de Usuarios de la Agencia Vasca del Agua sobre la aprobación del documento "Esquemas de Temas Importantes en materia de gestión de aguas del segundo ciclo de planificación 2015-2021" de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

f) Certificación de 2 de octubre de 2015, del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, sobre la conformidad el 24 de septiembre de 2015 del Comité de Autoridades Competentes de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado con la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico (revisión 2015-2021) de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado.

g) Certificación de 2 de octubre de 2015, del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, sobre el Informe favorable de 24 de septiembre de 2015 del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación a la propuesta de la Junta de Gobierno de revisión del "Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado" y sobre el acuerdo de revisión del mismo. Incluye informe y acuerdo de revisión.

h) Certificación de 2 de octubre de 2015, del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, sobre la conformidad el 24 de septiembre de 2015 del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación con la "Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las competencias del Estado. Proceso de Planificación 2015-2021". Incluye informe.

i) Certificación de 2 de octubre de 2015, del Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico sobre el acuerdo el 24 de septiembre de 2015 del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado por el que se remite al Órgano Colegiado de Coordinación la "Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico (revisión 2015-2021) de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de competencias del Estado" para su integración.

j) Certificación de 22 julio de 2015, de la Secretaria del Consejo de Administración de la Agencia Vasca del Agua sobre la conformidad el 21 de julio de 2015 con el "Proyecto de Plan Hidrológico y Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco. 2015-2021" y acuerdo de su remisión a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y al Consejo del Agua del País Vasco para continuar su tramitación.

k) Certificación de 23 de septiembre de 2015, de la Secretaria del Consejo del Agua del País Vasco sobre el informe preceptivo favorable al "Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco. 2015-2021" y al "Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (2015- 2021) correspondiente a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco". Incluye informe y explicación de voto particular emitida por Iberdrola.

l) Certificación de 23 de septiembre de 2015, de la Secretaria de la Asamblea de Usuarios de la Agencia Vasca del Agua sobre el acuerdo de propuesta al Consejo de Gobierno, a través del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, de la continuidad de la tramitación del "Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco. 2015- 2021" y del "Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (2015- 2021) correspondientes a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco".

m) Certificado informático autentificable de la Secretaría del Gobierno Vasco del Acuerdo del Gobierno Vasco de 6 de octubre de 2015 sobre la conformidad y trámite de traslado al Órgano Colegiado de Coordinación del "Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco. 2015-2021" y del "Proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (2015-2021) correspondiente a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco".

n) Certificación de 6 de octubre de 2015, del Secretario del Órgano Colegiado de Coordinación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, sobre el Informe de conformidad del Órgano Colegiado de Coordinación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental a la "Propuesta del Plan Hidrológico (revisión 2015-2021) de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental". Incluye informe del Comité Técnico de Coordinación del Órgano Colegiado de Coordinación e informe del Órgano Colegiado de Coordinación.

ñ) Certificación de 6 de octubre de 2015, del Secretario del Órgano Colegiado de Coordinación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, sobre el Acuerdo del Órgano Colegiado de Coordinación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en relación con la remisión al Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y tramitación de la "Propuesta del Plan Hidrológico (revisión 2015-2021) de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental". Incluye el acuerdo del Órgano Colegiado de Coordinación.

o) Instrucción de la Presidenta del Órgano Colegiado de Coordinación al Secretario para la remisión al Gobierno del Proyecto de Plan Hidrológico (revisión 2015-2021) de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.

13.- Documentación del Consejo Nacional del Agua.

Consta, por un lado, el certificado emitido por su Secretario General, de 11 de noviembre de 2015, en el que se señala que:

"El Pleno del Consejo Nacional del Agua, en reunión celebrada en Madrid el día 28 de octubre de 2015, aprobó el Informe Preceptivo del CNA sobre los Planes Hidrológicos de Cuenca de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental y Cantábrico Occidental (2º Ciclo).

Según consta en la transcripción de la reunión, fue informado favorablemente con 78 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones de los miembros del Consejo, por lo que se propone al Gobierno que proceda a su aprobación".

Añade el certificado que se formularon los siguientes votos explicativos:

"1. Vocal nº 56. UNESA. D. José María Marcos Fano como representante de Organizaciones. 2. Vocal nº 89. Gas Natural Fenosa. D. Antonio Canoyra como representante de Usuarios del CAD del Tajo. 3. Vocal nº 39. Gobierno del Principado de Asturias. Vocal representante de la Comunidad Autónoma. 4. Vocal nº 42. Gobierno de Cantabria. Vocal representante de la Comunidad Autónoma. 5. Vocal nº 86. Iberdrola. D. Clemente Prieto Hernández como representante de Usuarios del CAD del Miño-Sil. 6. Vocal nº 84. Vocal Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica de la CA. de Aragón. (Instituto Aragonés del Agua). 7. Vocal nº 70. Ecologistas en Acción. Representante de Organización Ecologista. 8. Vocal nº 87. Usuarios del CAD del Cantábrico Occidental (suscribe explicación de voto de UNESA). 9. Vocal nº 71. WWF. Representante de Organización Ecologista".

Mientras el voto explicativo del Principado insiste en las mismas razones que motivaron sus votos anteriores, el de Cantabria señala que:

"A efectos de la consideración del coste de los servicios del agua se pone en evidencia que el sistema de abastecimiento de agua en Cantabria, mediante el trasvase del Ebro, conlleva un impacto económico que dificulta su operatividad, lo que debería quedar resuelto en la próxima revisión del Plan Hidrológico Nacional".

Ello, para la Comunidad Autónoma de Aragón, implica la necesidad de participar necesariamente en las consultas acerca de la revisión de dicho Plan. El resto de las organizaciones mantienen las mismas razones esgrimidas en los Consejos de las Demarcaciones y UNESA incorpora

su alegación repetida en todos los Planes, de que la fijación de caudales ecológicos que disminuyan los caudales de generación eléctrica de concesiones preexistentes debe dar lugar a indemnización, lo que los Planes deben reconocer expresamente.

El 20 de noviembre de 2015 fue remitido el expediente al Consejo de Estado para dictamen con el carácter de urgente.

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 sendos dictámenes sobre los dos Planes de las mismas Demarcaciones en el primer ciclo 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.

Aunque se votaron conjuntamente ambos Planes ya que lo que se sometió a debate y votación fue el informe conjunto de ambos Planes, ha quedado constancia del posicionamiento de los miembros acerca del uno y del otro, no ofreciendo duda alguna el carácter de favorable al Informe del Consejo como órgano colegiado. Se remite al dictamen nº 1.151/2015 emitido por este Consejo de Estado en esta misma fecha como extensión de los argumentos acerca de que no plantea problema jurídico relevante la votación de un informe conjunto sobre los dos (u otros muchos) Planes.

Y es que dicho dictamen, emitido sobre 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, contiene in extenso las consideraciones acerca de dichos Planes; consideraciones que habrían sido plenamente aplicables al análisis del Real Decreto objeto del presente dictamen cuya aprobación como Real Decreto separado sólo ha obedecido, según se deriva del expediente, de la peculiaridad que supone la concertación de una postura común en la Demarcación Oriental de la parte de la misma gestión estatal y de la de gestión autonómica para poder formular una propuesta "armónica" para toda la Demarcación Oriental. Cuantas consideraciones contiene el mismo, salvo las específicamente dirigidas a analizar Normativas de otras Demarcaciones en materias que no son abordadas de la misma manera en que lo hacen las ahora sometidas a consulta, son totalmente aplicables en el presente dictamen y por ello las remisiones al citado dictamen 1.151/2015 serán constantes.

Se reproducen, sin embargo las tablas explicativas del sentido del voto tanto en los Consejos del Agua de ambas Demarcaciones como en el seno del Consejo Nacional, incluyendo a las Demarcaciones del Cantábrico, a efectos de poder valorar comparativamente el nivel de aceptación de ambos Planes.

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,

Consta también, por lo demás, que las Declaraciones Ambientales Estratégicas se publicaron en el "Boletín Oficial del Estado" el día 22 de septiembre de 2015, con lo que las pertinentes determinaciones ambientales quedaron incorporadas en los respectivos Planes.

Mención aparte merece el análisis del cumplimiento o no, en la tramitación del Real Decreto, de las determinaciones normativas (y los Planes en cuanto que éstas 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 dos 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 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 corresponden 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 del Agua 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 Aarhus, como además reconocen muchos de los votos formulados en los Consejos del Agua 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 los dos Planes que se aprobarán 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 todas las Demarcaciones de gestión estatal entre ellas las dos del Cantábrico (vid. dictámenes nº 564/2013, de 30 de mayo, que precedió al Real Decreto 400/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental; y el nº 557/2013, también de 30 de mayo, que precedió al Real Decreto 399/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental).

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 lo 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 ésta, 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 dos 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 éstos 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,

a.- En el Anexo I (Cantábrico Oriental): 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, salvo la "Evaluación de los progresos realizados para alcanzar los objetivos medioambientales" que está en el capítulo 8.4.

b.- En el Anexo II (Cantábrico Occidental) constan las precisiones exigidas por el artículo 42.2 del TRLA y el 89.5 del RPH en el Capítulo 16 (Anexo XIV) de la Memoria del Plan Hidrológico.

En suma, aunque las apariencias formales permiten desde una primera aproximación entender que no se observan vicios obvios en la tramitación de los propios Planes, sólo 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, 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 que sobradamente (vid., por todas, la STS de 20 de enero de 2015, Recurso 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 hayan habido meses, sí 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 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 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 2014-2020 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.

Precisamente son los dos planes estatales (los de las dos Demarcaciones del Cantábrico) que ahora se dictaminan los únicos que faltarían por adicionar a los otros diez Planes dictaminados en el expediente nº 1.151/2015 como anexos XI y XII de aquel proyecto de Real Decreto. Había tanta urgencia en tener aprobados todos los Planes (al menos los de planificación por el Estado) dentro del plazo exigido por la DMA para evitar consecuencias más graves en el procedimiento de infracción, que se aceleraron los trámites finales de los que ya habían finalizado la misma. El expediente deja claro que son estas razones (no arriesgarse a que ninguno estuviera aprobado antes del 22 de diciembre por esperar a que culminara la tramitación de los dos que ahora se informan) y no el que por su contenido no hubieran podido o debido ir como anexos del otro Real Decreto, lo que acabó configurando dos proyectos de Reales Decretos distintos cuando se trata, sin embargo de normas que estructural y lógicamente, debían y deben ser una sola.

La fusión de ambos Reales Decretos permitiría integrar en una sola norma (con las enormes ventajas de técnica normativa que ello supone) todos los Planes y contendría (en doce anexos) la totalidad de aquéllos cuya planificación, por afectar a demarcaciones intercomunitarias o transfronterizas, es competencia del Estado (siendo la parte de gestión por el País Vasco de la Demarcación del Cantábrico Oriental única excepción aunque el posicionamiento único mediante la concertación Estado-País Vasco justifica la inclusión también de esta Demarcación del Cantábrico Oriental en el Real Decreto final y único que contendría todos los Planes, salvo, naturalmente, los trece Planes más que deben ser planificados por las respectivas Comunidades Autónomas al tratarse de demarcaciones intracomunitarias).

Naturalmente, para ello debe examinarse si esa estructura común es posible por ser los dos Planes del Cantábrico similares a los otros diez. Pero se avanza ya una conclusión casi obvia y que se deduce de la descripción del proyecto sometido a dictamen realizada en el antecedente primero de este dictamen. Puede y debe hacerse un solo Real Decreto.

Elo añade a lo que deben ser las consideraciones usuales en el dictamen de cualquier proyecto de Real Decreto la necesidad de hacer otras cuyo única finalidad es la de describir cómo quedarían minimizados los problemas que toda fusión de normas supone para que el Gobierno pueda optar por seguir esta sugerencia de texto único.

Es desde esta perspectiva desde la que se pasa a hacer las consideraciones de fondo sobre el texto sometido a consulta

III.- Sobre la competencia del Estado

En cuanto al título competencial, se plantea la misma objeción que la señalada en el dictamen número 1.115/2015 al olvidarse el proyecto de Real Decreto de invocar el artículo 149.1.23ª de la Constitución. Se remite, pues, a los fundamentos que en el dictamen número 1.151/2015 se contienen acerca de ello.

Por tanto, en la disposición final segunda se debe seguir lo más fielmente posible el esquema de la disposición final primera del propio RPH, del que los Planes son desarrollo y aplicación. Así, respetando la estructura actual de dicha disposición final segunda del proyecto, 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, 9.1, 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)

Esto es lo que se propone para el otro Real Decreto con el carácter de observación esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980 y, por consiguiente, se formula con el mismo carácter la observación que se acaba de formular a la disposición final segunda del presente proyecto de Real Decreto.

Lo importante, en cualquier caso, es que es perfectamente posible la fusión de ambas si se opta por promulgar un solo Real Decreto.

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 dos nuevos Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias o de la parte española de las Demarcaciones Hidrográficas que ahora completa con de las del Cantábrico Oriental y Occidental.

Dado que la urgencia con que se ha solicitado el dictamen ha hecho necesario en el dictamen 1.151/2015 concentrarse en las principales cuestiones de legalidad que el proyecto presenta, debe reiterarse ahora lo ya dicho en aquél: lo primero que se constata es que tanto en el Real Decreto de aprobación de los dos Planes como en las determinaciones normativas de cada uno de ellos que constituyen sus dos 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 los Planes del primer ciclo.

Se dan por reproducidas, pues, las observaciones de los dictámenes 557/2013 y 564/2013, sin que, salvo error, se haya observado desviación alguna (con excepción de algunas sobre las que hacen las oportunas observaciones más adelante).

Y analizado el contenido tanto del Real Decreto de aprobación como de las determinaciones normativas de ambas Demarcaciones se observa que hay muy pocas cuestiones nuevas (lo cual es lógico dada la superposición entre el final del primer y el segundo ciclo de planificación): esencialmente están localizadas en los artículos 5, 11, 17, 40, 51, 65 y 73 de las determinaciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental (Anexo I) y en los artículos 5, 11, 13, 17, 40, 48, 63 y 64 de las determinaciones normativas del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental (Anexo II). Y no plantean en principio problemas de legalidad.

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta,

a) que ambos planes vigentes (los aprobados por los Reales Decretos 400/2013 y 399/2013, han sido validados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en varias sentencias en litigios que pretendían su nulidad por el tratamiento que habían dado a los caudales ecológicos y su impacto en concesiones esencialmente hidroeléctricas (Recurso interpuesto por la Asociación de Productores de Energía Eléctrica URWATT, nº 330/2013, resuelto por STS de 5 de diciembre de 2014 en el caso del cantábrico Oriental y Recursos interpuestos por EON Generación, S. L., nº 345/2013 resuelto por STS de 11 de julio de 2014; de Hidroeléctrica del Cantábrico, S. A., nº 341/2013, resuelto por STS de 27 de abril de 2015; de la Asociación de Productores de Energía Hidroeléctrica URWATT, nº 329/2013, resuelto en STS de 11 de julio de 2014; y de Saltos del Navia, C.B. nº 343/2013, resuelto por STS de 17 de junio de 2014, todos ellos desestimados).

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 dos Planes relativos a la reservas naturales;

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; y

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 visibles 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 consulta, centrará sus consideraciones el presente dictamen, no sin antes examinar el proyecto de Real Decreto aplicable en su casi totalidad a los dos 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 del 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 dos 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 dos 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 en todas las demarcaciones hidrográficas de competencia estatal 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 (2015- 2021).

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 la Normativa de cada Plan. Y por ello es claro que pueden los dos ahora dictaminados fusionarse con los diez objeto del dictamen 1151/2015.

VI.- Observaciones al texto del Real Decreto

En el preámbulo, además de las observaciones del citado dictamen 1.151/2015, convendría mantener, si se fusionan, todas las precisiones que hay en el proyecto ahora dictaminado respecto de la tramitación de los planes del Cantábrico, especialmente los de la Demarcación Oriental y referidos a la parte de gestión autonómica. Y es que de alguna manera por supuesto en la memoria del proyecto y resumidamente en el preámbulo (del Real Decreto fruto de la fusión de ambos) debe quedar constancia de este caso singular que representa la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, que incluye dos ámbitos competenciales en materia de Aguas. De acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, la planificación y la gestión del agua en esta demarcación deberá realizarse de forma coordinada por la Administración General del Estado, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, y por la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la autoridad hidráulica competente (Agencia Vasca del Agua). Este Real Decreto determina la elaboración del Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, mediante la integración armónica de los planes hidrológicos de las Administraciones Públicas competentes, así como de sus respectivos programas de medidas.

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".

El artículo 3 que resulta observado en el Real Decreto del dictamen 1.151/2015 por no declarar la utilidad pública de las expropiaciones para las infraestructuras relacionadas con el programa de medidas del proyecto de Plan Hidrológico de las Demarcaciones, ahora no plantea problemas porque sí contempla esa declaración en un nuevo apartado.

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, al cual se había objetado por no dar fuerza jurídica a los objetivos medioambientales (incluso señalando que debía cambiarse como observación esencial de legalidad) ahora no plantea problemas porque el proyecto de Real Decreto dictaminado ahora sí que impone su obligatoriedad de respetarlos en los casos en que así se declara en el Programa de Medidas. De nuevo ello hace ya de por sí posible la fusión de ambos.

La rúbrica de la disposición adicional cuarta habla de "Actualización y revisión de los Planes Hidrológicos" pero su parte dispositiva sólo regula la revisión, porque, entre otras cosas, sólo 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 sólo de "Revisión" ya que en la misma están subsumidas las actualizaciones.

Además, por las razones que se señalaban en el dictamen 1.151/2015, 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, sólo 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 igual 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 dicho dictamen 1.151/2015 para la fundamentación de la sugerencia que se acaba de formular a esta disposición adicional cuarta.

En suma, el Real Decreto de aprobación de los diez planes y el que ahora se dictamina serán prácticamente idénticos si se aceptan las observaciones que se formularon a aquél y las leves que se formulan ahora a este.

VII.- Otras cuestiones; la cuestión de los trasvases

En el Plan de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, como muy bien describe el Informe del Consejo Nacional del Agua, "se propone como compartida con la demarcación del Ebro la masa de Salvada, que como puede verse en la Tabla (...) está relacionada con la antigua Unidad Hidrogeológica de Losa, incluida en el mencionado anexo del Plan Hidrológico Nacional. Y, además, antes de abordar la asignación de recursos es preciso considerar las transferencias existentes entre los distintos ámbitos de planificación aquí considerados. Ciertamente, los planes hidrológicos de cuenca no pueden alterar el régimen de transferencias establecido por el Plan Hidrológico Nacional y otras normas específicas, pero se ha de considerar que algunas demarcaciones cuentan con entradas y salidas de recursos mediante diversos trasvases, que son contabilizados por los planes hidrológicos como presiones por extracción en las cuencas cedentes, y como fuente adicional de recursos para atender determinadas demandas en las cuencas receptoras. En el caso de las demarcaciones del Cantábrico Occidental y Oriental, ambas son receptoras de recursos procedentes de la demarcación hidrográfica del Ebro""

La Tabla (tomada de dicho Informe) ofrece una relación de los trasvases actualmente operativos mencionados en los planes hidrológicos que se informan. No se incluyen aquellos cuya transferencia es inferior a 1 hm³/año.

Trasvase Ámbito cedente

Tanto las nuevas propuestas de los planes hidrológicos que se someten a informe, como el proyecto de Real Decreto aprobatorio, que hoy se valoran por el Consejo Nacional del Agua, atienden a los requisitos y prescripciones establecidas en el Plan Hidrológico Nacional, "sin vulnerar" ninguna de ellas (debería más bien decirlo positivamente, es decir, que se acomodan las previsiones del Plan o Planes ahora informados a lo dispuesto en aquellas).

Pues bien, concuerda este Consejo de Estado con el Consejo Nacional del Agua en que "corresponde a una futura revisión del Plan Hidrológico Nacional delimitar y asignar los recursos correspondientes" y que en la tramitación de este Real Decreto "también se ha puesto en evidencia la existencia de una problemática específica con las transferencias y trasvases existentes en la actualidad (...), cuya regulación precisa ser actualizada mediante un trabajo que corresponderá abordarse en el marco de la revisión del Plan Hidrológico Nacional."

Es en este contexto donde cobran sentido los votos explicativos de las Comunidades Autónomas de Aragón -participación en el futuro proceso- y de Cantabria (ésta además por las obras pendientes de planes anteriores cuya financiación ahora se atribuye al 100%) ya que los trasvases antes descritos tienen periodos de ida y vuelta, con lo cual el problema actualmente planteado es si tiene sentido, por sus costes, la devolución de lo aportado desde la cabecera del Ebro en los últimos años.

Ciertamente ello es una cuestión que debe solucionarse en el ámbito de la revisión del Plan Nacional y es que dichos trasvases se producen al amparo de la disposición adicional sexta de la Ley del Plan Hidrológico Nacional cuya rúbrica responde a "Excepciones a los regímenes de transferencia" y que dispone que: "A los efectos de esta Ley, no tendrán la consideración de transferencias aquellos acuerdos específicos que autoricen el paso y posterior retorno, en un plazo máximo de cuatro años, de los recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto al solo objeto de su regulación mediante el empleo de la capacidad existente en uno de los ámbitos considerados, y

que presenten un balance hídrico equilibrado". Se trata de una disposición ad hoc para estos trasvases especialmente a algunas ciudades (Torrelavega y sobre todo Santander) y que plantea el problema de que debe devolverse periódicamente el agua recibida pero que es cuestionable debido a los costes desproporcionados de llevar desde Cantabria la misma cantidad de agua (pequeñas cantidades en cualquier caso) al Embalse del Ebro debido a la elevación del terreno, especialmente cuando no parece que el resto de la cuenca del Ebro lo necesite. Es cierto que el voto de la Comunidad de Cantabria en el Consejo del Agua de la Demarcación, contrario al Plan de la Demarcación del Cantábrico Occidental, no se mantuvo en el Consejo Nacional del Agua. Ello se debe a la introducción en la Normativa del Plan de esta Demarcación Occidental de un nuevo apartado 2, en el artículo 64, que dispone que: "A los efectos de la consideración del coste de los servicios del agua se pone en evidencia que el sistema de abastecimiento de agua a Cantabria, mediante el trasvase del Ebro, conlleva un impacto económico que dificulta su operatividad, lo que debería quedar resuelto en la próxima revisión del Plan Hidrológico Nacional", lo que obviamente no produce efectos por sí mismo sino que sólo es un indicador de los posibles temas que el nuevo Plan Nacional tendría que solventar (pero que, a su vez, explica el voto de la Comunidad de Aragón). Dado que el propio tenor literal de este artículo 64.2 niega su eficacia directa sino que apela a un cambio futuro de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, nada se puede objetar a su texto.

VIII.- Otras cuestiones: los caudales ecológicos

Dado que las dos demarcaciones del Cantábrico han superado las objeciones que su régimen de caudales pudiera en hipótesis haber generado y ello se ha avalado por varias STS, no debería modificarse el mismo en principio.

Sin embargo, si se comparan el texto artículo 32.3 de las Normativas del anexo I y del anexo II con el equivalente de las Normativas de los dos Planes anteriores todavía vigentes, el 45.3, de la Normativa del Plan de la demarcación del Cantábrico Oriental y el 47.3 de la del Cantábrico Occidental, sí se constata una diferencia.

Tanto el artículo 45.3 de la Normativa vigente según el texto aprobado por el Real Decreto 400/2013 (Cantábrico Oriental) como el 47.3 del texto aprobado por el Real Decreto 399/2013 (Cantábrico Occidental), ambos señalan que:

"El supuesto previsto en el artículo 156.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que motiva la revisión de oficio de las concesiones, incluye entre otros casos los siguientes:

- a) El cambio de las condiciones o características del uso que sirviera de base para la evaluación de las necesidades y su evolución en el momento de otorgar la concesión
- b) La inferencia de afecciones a terceros o alteraciones significativas en las condiciones morfológicas del cauce, entre ellas, la alteración significativa de zonas húmedas y la pérdida de hábitats o especies.

La revisión así realizada no dará lugar a indemnización de conformidad con el artículo 65 del texto refundido de la Ley de Aguas."

Este último párrafo simplemente ha desaparecido en el texto de los respectivos artículos 32.2 (que son los equivalentes al 45.3 y 47.3), de las Normativas propuestas en los anexos I y II del proyecto..

Parece, pues, esta desaparición del principio de no indemnización en estos supuestos, no hacerse eco de la jurisprudencia que limita las indemnizaciones al caso por caso y con criterios que las hacen bastante excepcionales. Se remite aquí necesariamente a las extensas consideraciones que se hacen en el dictamen 1.151/2015 y que deberían hacer replantearse ese cambio cuya lógica indemnizatoria "absolutista" no parece favorecer el interés público. La urgencia con que se ha solicitado el dictamen impide averiguar si el expediente ofrece alguna justificación para este cambio y si no la hay sería mejor, desde luego, mantener el texto anterior. Pero ciertamente también avala esta consideración el que se trata de Demarcaciones que según el Informe del Consejo Nacional del Agua, "en el caso de los dos planes que nos ocupan, esta problemática estuvo ya bien resuelta en el primer ciclo de planificación, pues el régimen de caudales mínimos se extendió a la totalidad de la red fluvial, con el establecimiento de los valores de dichos caudales mínimos en todas las masas de la categoría río, como puede verse en la Tabla (...). Por otra parte, en estas Demarcaciones, con embalses de pequeña entidad, cuyos efectos aguas abajo son atenuados inmediatamente, no es prioritaria la definición de caudales máximos y de crecida para la consecución de los objetivos medioambientales. Durante el presente ciclo se han llevado a cabo estudios de perfeccionamiento del régimen de caudales ecológicos en aquellos casos en los que se ha visto necesario, se ha puesto en marcha el proceso de concertación, y en paralelo se está llevando a cabo el proceso de implantación y seguimiento adaptativo". Es decir, se trata de demarcaciones donde el sistema parece ser que está funcionando en niveles muy adecuados, si no incluso óptimos, por comparación con los analizados en el dictamen 1.151/2015, lo que abundaría, salvo dato que no obra en el expediente, en las razones para tratar cualquier modificación con esmero si es que realmente fuera necesario acometerla para evitar perjuicios al interés general.

En suma, si no hay razones que avalen la supresión de ese último párrafo del artículo 45.3 vigente en el texto del 32.3 propuesto, debería el mismo mantenerse en sus mismos términos.

IX.- Otras cuestiones relacionadas con el resto de la Normativa de los anexos I y II

Por lo demás, probablemente debido a su retraso, el proyecto trata mucho mejor que el que regula los otros diez Planes la armonización de su contenido con el del 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; e incluso cita abiertamente el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015 sobre declaración de reservas naturales. Por ello incluso puede servir de modelo para visualizar las muy numerosas observaciones que en estas cuestiones más técnicas se hacían a muchas de las Normativas y Apéndices de los diez Planes.

Ello no obstante, muchas cuestiones de detalle del dictamen 1.151/2015 pueden resultarle también aplicable, por lo que debe examinarse el texto del presente Real Decreto y sus dos anexos a la luz de cuantas observaciones más generales aplicables a todos los Planes se refiere, sobre todo si se opta por la fusión.

Incluso, aunque sea a modo de inciso final, los votos en el seno del Consejo Nacional del Agua (y en los Consejos de las Demarcaciones) ponen de manifiesto la oportunidad de cuanto se dice en aquel dictamen acerca de la conveniencia de ir planteando una reforma de la estructura y metodología del Plan Hidrológico Nacional.

Finalmente, pese a la urgencia, en este texto deben también corregirse las erratas tipográficas existentes, así como mejorar las expresiones gramaticales poco acertadas, sin que dichos cambios supongan variación alguna en el contenido normativo que se pretende expresar. Por ejemplo, en el apéndice 3.2 del Cantábrico Occidental aparecen unas fechas (17-dic, 15-oct, 13-jul) que no son tales, es un problema del formato interpretado por el procesador de texto que ha convertido determinados valores numéricos en fechas. Algo parecido ocurre en el apéndice 3.3 del mismo Plan cuando se refiere al indicador de turbidez, que evidentemente no se debe indicar con fechas.

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

Que, una vez tenida en cuenta la observación esencial a la disposición final segunda y consideradas las restantes formuladas, en especial la de la conveniencia de incluir el presente Real Decreto como parte del futuro Real Decreto por el que se apruebe 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, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto por el que se apruebe 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."

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.