

Nº: 2.051/2022

SEÑORAS y SEÑORES :

Valerio Cordero, Presidenta
Herrero y Rodríguez de Miñón
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Asua Batarrita
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2023, con asistencia de las señoras y señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En virtud de la Orden de V. E. de 23 de diciembre de 2022, registrada de entrada el día 28 siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, remitido con carácter urgente.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- EL PROYECTO DE REAL DECRETO SOMETIDO A CONSULTA

El proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico

Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro consta de un preámbulo, un artículo, nueve disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y tres finales.

La **parte expositiva** se divide en cinco apartados, que describen el marco normativo europeo y nacional de la materia, el objeto y finalidad del Real Decreto proyectado y sus antecedentes, la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), un resumen de su contenido y una referencia a los principales hitos de la tramitación.

El **artículo único** establece en su apartado 1 la aprobación de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas, o parte española de las mismas, del Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura, Júcar y Ebro; el apartado 2 señala que la estructura formal de los planes hidrológicos se compone de una memoria acompañada de sus respectivos anejos, que incluye el programa de medidas, y la normativa con sus respectivos apéndices; el apartado 3 determina que la parte normativa de cada uno de los planes se incluye en los correspondientes anexos. El apartado 4 hace referencia al anexo XIII, relativo a las medidas vinculadas al Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad ambiental de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura.

Dentro de la **parte final**, la disposición adicional primera se refiere a las masas de agua fronterizas y transfronterizas, compartidas con otros Estados vecinos, y a los instrumentos de cooperación establecidos a efectos de coordinar la planificación hidrológica en estos espacios fronterizos.

La disposición adicional segunda versa sobre la publicidad de los planes hidrológicos, e indica las páginas electrónicas de los organismos de cuenca a través de las cuales se puede acceder a su contenido completo.

La disposición adicional tercera prescribe que los planes aprobados mediante este real decreto deberán ser nuevamente revisados antes del 22 de diciembre de 2027.

La disposición adicional cuarta mantiene la vigencia del Plan Especial del Alto Guadiana hasta que no se alcance el buen estado en todas las masas de agua del Alto Guadiana.

La disposición adicional quinta se refiere al cumplimiento de caudales ecológicos ante estados de emergencia o reposición del sistema eléctrico, conforme a las obligaciones señaladas en el artículo 30 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

La disposición adicional sexta se refiere al régimen de liberación artificial de los caudales ecológicos o regímenes de crecida establecidos en los planes.

La disposición adicional séptima da respuesta a la identificación de los ahorros efectivos de agua precisos para acceder a las de subvenciones para inversiones en regadío conforme a lo indicado por el artículo 74 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

La disposición adicional octava trata sobre el principio de «no causar un perjuicio significativo».

La disposición adicional novena regula la coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

La disposición transitoria única habilita un plazo para poder preparar los órganos de desagüe de las presas, para que puedan liberar los regímenes de caudales ecológicos establecidos en los planes hidrológicos que se aprueban.

La disposición derogatoria única deroga el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, aprobatorio de los mismos planes hidrológicos para el sexenio precedente 2016-2021.

La disposición final primera se refiere a la necesidad de actualizar la información sobre acuíferos compartidos recogida en el Plan Hidrológico Nacional, señalando distintos plazos y responsabilidades para ello. La disposición final segunda describe los títulos competenciales. La disposición final tercera determina que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «*Boletín Oficial del Estado*».

El proyecto de Real Decreto se completa con **trece anexos**.

Cada uno de los anexos I a XII incluye las disposiciones normativas del Plan Hidrológico correspondiente con sus respectivos apéndices. Aunque la estructura de cada uno de dichos planes no es idéntica, sí que es análoga, e incluye los siguientes capítulos:

- Capítulo preliminar, en el que se trata sobre el ámbito territorial del plan, los sistemas de explotación de recursos en que se divide el territorio de la demarcación y los criterios de adaptación al cambio climático de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

- Capítulo relativo a las masas de agua, en el que se identifican las masas de agua superficial y subterránea y ciertas condiciones sobre dichas masas.

- Capítulo sobre el régimen de caudales ecológicos y demandas ambientales.

- Capítulo regulador de los criterios de prioridad de usos del agua y de asignación de recursos. En él también se regulan las reservas de recursos y las dotaciones correspondientes a los distintos usos.

- Capítulo relativo al registro de zonas protegidas y a la definición de dichas zonas.
- Otro capítulo recoge los objetivos medioambientales.
- Otro de los capítulos se refiere al programa de medidas, que se completa con un apéndice en el que se incluye un resumen de dicho programa.
- Se incluye, asimismo, un capítulo que versa sobre la organización y el procedimiento para hacer efectiva la participación pública.
- Otro de los capítulos trata sobre la evaluación ambiental estratégica que se ha realizado.
- El anexo XIII, como ya se ha comentado al reseñar el apartado 4 del artículo único, incluye el *Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura*.

Cada uno de los planes incluye numerosos apéndices complementarios de las medidas normativas.

SEGUNDA.- LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La memoria subraya en primer lugar las características especiales de la norma que se propone, que aprueba los doce planes hidrológicos de competencia estatal (en un caso compartida con la Comunidad Autónoma del País Vasco) para el periodo 2022-2027 mediante un único real decreto. Son estos los nuevos planes hidrológicos denominados del tercer ciclo que, con su entrada en vigor, derogan a los anteriores del segundo ciclo (2016-2021), aprobados mediante el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero. Se señala en la memoria que si bien la aprobación debiera haberse producido antes de final del año 2021 (apartado 2.b).6 de la disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001,

de 10 de julio), se dice que los diversos retrasos, condicionados por las especiales circunstancias vividas a lo largo de los tres últimos años, no han permitido llevar a cabo la aprobación con anterioridad.

Cada uno de los planes hidrológicos que se aprueba ha sido preparado por la correspondiente confederación hidrográfica; en el caso particular de los planes hidrológicos de las demarcaciones de Ceuta y Melilla, es la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir quien actúa como organismo de cuenca promotor. Además, en el caso del Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, que integra junto a varias cuencas intercomunitarias las intracomunitarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han trabajado coordinadamente la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, para la parte intercomunitaria, y la Agencia Vasca del Agua, para la parte intracomunitaria de competencia del País Vasco. Durante el proceso de revisión de los planes hidrológicos, la Dirección General del Agua ha desarrollado una actividad coordinadora, común para todas las demarcaciones españolas y específicamente intensa en lo referido a las cuencas intercomunitarias, buscando asegurar los contenidos apropiados a cada caso y consolidar criterios de actuación comunes, de conformidad con las funciones atribuidas por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Se señala que no ha sido posible, a pesar de los esfuerzos realizados con esa finalidad, establecer unos contenidos totalmente armonizados, ya que cada cuenca debe atender a sus antecedentes y a sus especiales particularidades dentro de un marco de coherencia y armonización general indicado por la Dirección General del Agua al amparo de la normativa aplicable.

Sobre la **motivación de la propuesta**, se indica que los planes debieran haberse aprobado antes del fin de 2021, de conformidad con el apartado sexto de la disposición adicional undécima del TRLA, que transpuso el calendario previsto por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco

comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante DMA). Se indica que, como consecuencia de los retrasos acumulados en la preparación de los planes para el primer ciclo: 2010-2015 que debían haber sido adoptados antes de final de 2009, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenó a España mediante sentencia de 4 de octubre de 2012; no obstante, se dice, el «asunto quedó superado con la aprobación de los planes para el segundo ciclo»; en este momento, urge aprobar sin mayores retrasos la nueva revisión de los planes hidrológicos para evitar los diversos problemas que con base en este incumplimiento se pudieran desplegar. Además, se hace referencia a otras necesidades de actualización de orden técnico. Los nuevos planes hidrológicos, por más que aparezcan como una mera revisión y actualización de los anteriores, incorporan un relevante cambio de enfoque alineándose con el Pacto Verde Europeo y con la transición ecológica y económica asociada. Todo ello, sin perder de vista que al final del tercer ciclo de planificación, para el que estos instrumentos se acomodan, se alcanza la fecha límite de 2027 en la que ya no cabe justificación para no haber puesto en operación todas las medidas que resulten necesarias para alcanzar los objetivos ambientales a que se refiere el artículo 92 *bis* del TRLA, que transpuso el artículo 4 de la DMA.

Como consecuencia de ello la Comisión Europea está pidiendo información al respecto a las autoridades españolas de cara a la posible incoación de un procedimiento formal de infracción del derecho de la Unión, con base en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por incumplimiento del plazo señalado en la Directiva Marco del Agua para la revisión de los planes hidrológicos.

En lo que hace a las **alternativas**, se señala que no resulta aceptable mantener la situación actual por la necesidad de revisar los planes. Por ello, se ha optado por la alternativa de aprobar revisar los planes.

Seguidamente, la memoria analiza **otros aspectos**, como la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, la inclusión de la norma en el Plan Anual Normativo para el año 2022 y el contenido de la norma.

En cuanto al **rango de la norma y la competencia del Estado**, se señala aquel -el rango- que deriva del estricto cumplimiento del artículo 40.5 del TRLA; esta, la competencia del Estado, se vincula con los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española (competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el 149.1.22.^a (competencia exclusiva del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma) y el 149.1.23.^a (legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección).

Dentro del **análisis jurídico de los planes**, se señala que estos tienen dos partes: una memoria y una normativa, cuyas estructuras formales se encuentran determinadas en el artículo 81 del RPH. Así, mientras que la memoria y sus anexos exponen el desarrollo de los contenidos exigibles a los planes hidrológicos de forma extensa y explicativa, la normativa agrupa en forma dispositiva los aspectos clave que se concretan con los planes hidrológicos y que obligan tanto a Administraciones públicas como a particulares.

La memoria expone que los dos primeros ciclos de planificación han dado lugar a una intensa litigiosidad, aportando una relativamente extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en general, acredita la legalidad de los planes hidrológicos con algunas excepciones. Los aspectos más relevantes, a este respecto, han sido los relativos a los regímenes de caudales ecológicos y las cuestiones relacionadas con la asignación de recursos.

Se hace referencia a la función coordinadora que ha llevado a cabo la Dirección General del Agua, con el fin de evitar una excesiva dispersión normativa, de conformidad con lo que señaló el Consejo de Estado en su dictamen número 315/2016, de 21 de julio. En determinadas circunstancias, se dice, se han realizado algunos cambios en la normativa de los planes respecto a las versiones que fueron remitidas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por los organismos de cuenca promotores tras el informe

de los correspondientes Consejos del Agua de cada demarcación. «*Estas modificaciones siempre han consistido en la supresión o simplificación de contenidos para ajustarlos a las exigencias del RPH, rara vez en añadidos de nueva redacción. Otros cambios menores en las normativas se deben a la toma en consideración de las observaciones aportadas durante la tramitación de este proyecto en sede ministerial, tal y como se justifica en los anexos de esta Memoria*».

La memoria analiza igualmente el engarce de la norma con el Plan Hidrológico Nacional, señalando que las disposiciones de los planes son coherentes con dicho Plan Hidrológico Nacional.

La memoria hace referencia también a la necesidad de que la norma entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el «*Boletín Oficial del Estado*». Su vigencia se extenderá hasta que sea reemplazado por la disposición que apruebe la siguiente revisión de los planes hidrológicos, lo que en principio deberá quedar atendido a finales del año 2027, tal y como se señala en la disposición adicional tercera de la norma proyectada.

Se hace igualmente una referencia pormenorizada a la **tramitación**.

En lo que hace a los **impactos de la norma**, se han considerado en la memoria los impactos del real decreto propiamente dicho, y no de los nuevos planes. Se indica lo siguiente:

- El **impacto económico no es significativo**. Se señala que todos los planes dedican varios apartados al estudio de los aspectos socioeconómicos relacionados con los usos del agua y al análisis del grado de recuperación del coste de los servicios del agua, incluyendo en este análisis los costes ambientales conforme a la interpretación que de estos conceptos recoge la DMA.

Se trata en particular el impacto de los mecanismos establecidos para la coordinación del desarrollo y seguimiento de los planes hidrológicos

relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura, principalmente mediante el establecimiento del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura» (disposición adicional novena del proyecto de Real Decreto), así como el programa de medidas e inversiones asociado (anexo XIII). Este «Programa especial» tiene como objetivo, se dice, hacer un seguimiento detallado del estado de las masas de agua y del logro de sus objetivos ambientales, así como analizar el potencial impacto tanto de los efectos del cambio climático, como del régimen de caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (establecido en cumplimiento de lo dispuesto por las distintas sentencias del Tribunal Supremo que anulan, parcialmente, la normativa del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo correspondiente al ciclo 2015-2021, ante la ausencia de un régimen de caudales completo en distintas masas de esta demarcación hidrográfica), sobre las cuencas receptoras del trasvase Tajo-Segura, teniendo en cuenta el efecto de las medidas recogidas en la planificación de estas cuencas para su mitigación.

El contenido del «Programa especial de seguimiento» incluye, de conformidad con la memoria, los siguientes aspectos:

- a) El seguimiento de los caudales circulantes por el río Tajo entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas.
- b) La evolución del estado ecológico y químico de las masas agua superficial del tramo entre ambos embalses.
- c) Las derivaciones por el acueducto Tajo-Segura hacia las cuencas receptoras.
- d) El seguimiento del uso del agua y de los resultados de los programas de inspección y control en las cuencas receptoras.

- e) La evolución del plan de inversiones en modernización de regadíos en la cabecera del Tajo, en el saneamiento y depuración de Madrid, en la ampliación de la desalinización y construcción de plantas fotovoltaicas y en la mejora de la conectividad entre estas instalaciones y las áreas de consumo en las cuencas receptoras.

- f) Otros aspectos relacionados con los anteriores que resulten procedentes.

El programa de medidas «asociado», recogido en el anexo XIII, (cuyas actuaciones son incluidas, igualmente, en los respectivos Programas de Medidas de los planes hidrológicos de las diferentes demarcaciones hidrográficas involucradas) supone una inversión superior a los 1.300 millones de euros en el caso de la cuenca cedente, mientras que, para los territorios de las cuencas receptoras, representa una inversión superior a los 1.750 millones de euros durante el próximo ciclo de planificación. En el ámbito de las cuencas receptoras, una parte importante de estas inversiones tienen como objetivo la mitigación de los potenciales impactos, sobre el regadío y el abastecimiento a poblaciones, expuestos en el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura (consecuencia del desequilibrio existente entre demanda y aportaciones naturales), principalmente mediante la obtención de recursos alternativos (aguas desalinizadas), mejora de su distribución e incremento de la eficiencia en la utilización de los mismos.

- En cuanto al impacto presupuestario, se señala que los planes hidrológicos llevan asociados unos programas de medidas pertinentes y necesarias para alcanzar los objetivos que persiguen; algunas de estas medidas precisan inversiones económicas que deberán ser financiadas por los presupuestos de las Administraciones públicas competentes y otras entidades, así como por usuarios y particulares. El total de inversiones previstas durante la

vigencia del Plan es de 22.818,012 millones de euros. Se han diferenciado las siguientes fuentes de financiación:

- Administración General del Estado-Agua: Bajo esta denominación se incluyen los presupuestos de la Dirección General del Agua, de las confederaciones hidrográficas, de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, y de las Sociedades Estatales AcuaES y AcuaMED (39 %).
- Otros Administración General del Estado: Aquí se incluyen presupuestos que se aportan por otras entidades de la Administración General del Estado, especialmente pero no exclusivamente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación junto con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA). También las autoridades portuarias, de protección civil y otras (7,7 %).
- Comunidades autónomas: Son inversiones que se soportan con los presupuestos de las comunidades autónomas y sus empresas públicas o semipúblicas (36,3 %).
- Administración local: Inversiones a cargo de las Administraciones locales, incluyendo ayuntamientos y diputaciones (10,3 %).
- Otros: Resto de agentes financiadores no incluidos en los apartados anteriores (6,7 %).

El compromiso con estas inversiones por parte de las distintas Administraciones responsables de la ejecución se ha manifestado a través de la expresión de conformidad del Comité de Autoridades Competentes de cada demarcación hidrográfica. Ante esta estimación hay que considerar tanto los presupuestos ordinarios propios como las aportaciones de fondos de la Unión Europea, y especialmente los aportados por el PRTR de España, donde destacan las inversiones canalizadas a través del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia (FRER) de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente regulado mediante el Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto.

En el ámbito de la AGE-Agua, las disponibilidades presupuestarias, estimadas a partir de los anexos de inversiones reales y programación plurianual de los presupuestos generales del Estado, alcanzan una cifra del orden de los 6.200 millones de euros para el tercer ciclo, valor que puede elevarse a los 9.400 millones al incluir la aportación extraordinaria del PRTR.

A la vista de todo ello, se dice, puede entenderse que el impacto presupuestario ya ha sido internalizado y que, por ello, su financiación es viable y no deberá generar especiales problemas.

- El real decreto no supone nuevas cargas administrativas, sin perjuicio de las obligaciones que derivan, en este ámbito, de la entrada en vigor de otras normas. Se añade lo siguiente: *«Es conocido el serio problema que afecta al capital humano de las Confederaciones Hidrográficas y de la Administración del agua en general, que se está tratando de resolver mediante un plan específico de actuación. Buena parte del éxito esperado de la planificación hidrológica dependerá de que este problema de recursos humanos pueda resolverse»*.

- El proyecto carece de impacto de género y otros impactos sociales (sobre la infancia y adolescencia, en la familia, por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con movilidad reducida).

- La aprobación de la norma, se dice, tendrá un impacto ambiental y sobre la lucha contra el cambio climático favorable.

- Sobre el impacto social, se indica lo siguiente:

«Se espera que la aprobación de este real decreto, y con ello de los nuevos planes hidrológicos, tenga un impacto favorable en la sociedad en la medida en que una mejor planificación hidrológica contribuirá a la mejora de la calidad del agua, del medio ambiente y de la atención de las necesidades socioeconómicas de agua

para posibilitar distintos usos de forma sostenible, es decir, duradera en el tiempo.

Es indudable que algunas medidas que se adoptan con los planes, en especial las que suponen una limitación a la utilización con fines socioeconómicos de las aguas, como pueden ser las de imposición de caudales ecológicos por ejemplo, pueden acarrear limitaciones a las posibilidades de uso y con ello un impacto social. La aplicación de las leyes que obligan a ello no debe ser puesta en cuestión por estos impactos.

En aquellas circunstancias que así lo aconsejan, se han adoptado exenciones al logro de los objetivos ambientales fundamentadas y justificadas en los argumentos socioeconómicos que para esos fines se describen en el Reglamento de la Planificación Hidrológica, todo ello con el objetivo de reducir al máximo el posible impacto social, cuando a corto plazo pudiera resultar desfavorable».

Se expone también en la memoria que la revisión de los planes hidrológicos es una reforma necesaria incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España, cuya evaluación fue aprobada por Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021. Así, puede reconocerse en el ámbito de la Componente 5: Espacio litoral y recursos hídricos, dentro de los contenidos generales de la Reforma 1: *Planes y estrategias en materia de agua y cambios normativos*, que aborda la revisión y actualización del Texto refundido de la Ley de Aguas, sus reglamentos y demás normativa derivada, de modo que se garantice un marco legal favorable al incremento de las inversiones, en consonancia con el Pacto Verde Europeo. La vinculación de este proyecto con el PRTR se establece esencialmente a través de las mejoras que se introducen con la preparación de los planes hidrológicos de tercer ciclo, cuyas medidas asociadas esperan aprovechar el apoyo financiero de este mecanismo transformador europeo.

En lo que hace a la evaluación *ex post*, se estima que la evaluación por resultados es procedente y que se sustancia a través de los informes de seguimiento de los planes hidrológicos que, de acuerdo con el

artículo 87 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, deben llevar a cabo los organismos de cuenca. Por otra parte, como también señala el artículo 87.6 del Reglamento de la Planificación Hidrológica: “El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicará anualmente un informe de seguimiento sobre la aplicación de los planes hidrológicos de cuenca...”.

Además, la memoria recoge doce adendas, correspondientes a cada uno de los planes, en las que se trata fundamentalmente acerca de las modificaciones introducidas en el proyecto de plan tras la remisión de dicho proyecto por las confederaciones al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. La última adenda incluye los enlaces a la documentación de cada uno de los planes publicadas en las páginas web de las confederaciones. En dichas páginas, además de los contenidos normativos, se incluye la memoria correspondiente a cada uno de los planes, con sus correspondientes anejos y los documentos correspondientes a la evaluación ambiental estratégica.

Cantábrico Oriental	https://www.uragentzia.euskadi.eus/plan-hidrologico-tercer-ciclo-planificacion-2022-2027/webura00-01020102planrevisio/es/ https://www.chcantabrico.es/version-para-el-consejo-nacional-del-agua-de-la-propuesta-del-proyecto-del-plan-hidrologico-de-la-parte-espanola-de-la-demarcacion-hidrografica-del-cantabrico-oriental-2022-2027
Cantábrico Occidental	https://www.chcantabrico.es/version-para-el-consejo-nacional-del-agua-de-la-propuesta-de-proyecto-del-plan-hidrologico-de-la-demarcacion-hidrografica-del-cantabrico-occidental-2022-2027
Miño-Sil	https://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/propuesta-de-proyecto-de-plan-hidrologico2022-2027-version-cna
Duero	https://www.chduero.es/web/guest/proyecto-de-plan-hidrol%C3%B3gico-para-consejo-de-estado

Tajo	http://www.chtajo.es/LaCuenca/Planes/PlanHidrologico/Planif_2021-2027/Paginas/PHT_2021-2027.aspx
Guadiana	https://www.chguadiana.es/planificacion/plan-hidrologico-de-la-demarcacion/ciclo-de-planificacion-2022-2027
Guadalquivir	https://www.chguadalquivir.es/tercer-ciclo-guadalquivir
Ceuta	https://www.chguadalquivir.es/tercer-ciclo-ceuta
Melilla	https://www.chguadalquivir.es/tercer-ciclo-melilla
Segura	https://www.chsegura.es/es/cuenca/planificacion/planificacion-2022-2027/el-proceso-de-elaboracion/
Júcar	Plan hidrológico de cuenca 2022-2027 (chj.es)
Ebro	https://www.chebro.es/web/guest/6.-versi%C3%B3n-plan-hidrol%C3%B3gico-para-el-consejo-nacional-del-agua

TERCERO.- EXPEDIENTE REMITIDO

La documentación remitida se refiere básicamente a la tramitación que se ha llevado a cabo una vez que por las confederaciones se remitió el expediente a la Dirección General del Agua, si bien la documentación correspondiente a la fase interna -la de elaboración de cada proyecto por la respectiva confederación- está publicada en las páginas web de dichos organismos de cuenca, cuyo enlace se recoge en el documento 80 del expediente. Se hace referencia seguidamente a los trámites correspondientes a la tramitación una vez que se llevó a cabo dicha remisión de los proyectos de planes a la Dirección General del Agua.

A.- Consulta previa (documento 1 del expediente)

Entre el 11 y el 25 de enero de 2022, se llevó a cabo la consulta previa, conforme a lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que se recibieran observaciones. Con ocasión de dicho trámite se adjuntaba un «documento informativo».

B. Trámite de audiencia e información pública (documento 2 del expediente)

Una vez elaborado el primer texto del proyecto, se llevó a cabo el trámite de audiencia e información pública entre el 3 de febrero y el 4 de marzo de 2022. Como fruto de este proceso participativo se recibieron 21 escritos de alegaciones, cuyas observaciones se analizan en el anexo I de la memoria. Las entidades públicas y privadas que presentaron observaciones fueron las siguientes: Ayuntamiento de Cáceres; Comunidad de Madrid (Dirección General de Economía Circular); Red Eléctrica de España; Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental; Agencia del Agua de Castilla-La Mancha; Iberdrola Generación, S. A. U.; Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE); Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (DG Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria); Organización de usuarios y consumidores de agua (AGUAIURIS); Junta Central de Usuarios Vilalopó, L'Alacantí y CA de la Marina Baja; Junta de Andalucía (DG de Planificación y Recursos Hídricos); Región de Murcia (Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente); Junta de Castilla y León -Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Gobierno de Aragón, Instituto Aragonés del Agua; Canal de Isabel II; Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental; Comunidad General de Usuarios del Medio Vinalopó- L'Alacantí; Riegos del Alto Aragón; Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura; Naturgy Generación, S. L. U.; y un particular.

Además, se comunicó al presidente de la Junta de Castilla-La Mancha el contenido de la disposición adicional cuarta, referida a la extensión de la vigencia del Plan Especial del Alto Guadiana; por dicha autoridad se manifestó la conformidad con dicha prórroga mediante un escrito de 27 de enero de 2022.

C. Remisión de los planes por las confederaciones (documento 3 del expediente)

Durante los meses de marzo y abril de 2022, cada una de las confederaciones remitió el contenido normativo de cada uno de los planes hidrológicos, acompañados de los informes de los Consejos del Agua de la Demarcación y la conformidad de los Comités de Autoridades Competentes sobre el programa de medidas de su correspondiente ámbito competencial, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento de la Planificación Hidrológica. La documentación remitida en relación con cada Plan es la siguiente:

- El oficio de remisión de la propuesta de cada uno de los planes.
- El certificado acreditativo de la conformidad de los respectivos comités de autoridades competentes.
- Informe del Consejo del Agua de cada una de las demarcaciones, con los votos particulares o explicaciones de voto, en los casos en los que estos existen.

En el caso del Plan hidrológico del Cantábrico Oriental, el informe del Consejo del Agua se refiere únicamente a la parte intercomunitaria de la demarcación, habiéndose remitido el plan integrado por el Órgano Colegiado de Coordinación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, que actúa conforme al convenio suscrito entre la Agencia Vasca del Agua y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico el 15 de marzo de 2022.

Mediante un oficio de 13 de octubre de 2022, el presidente de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico remitió al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, documento integrado que resulta de la combinación de los instrumentos de planificación formulados por el Gobierno Vasco y la

Confederación Hidrográfica del Cantábrico en sus respectivos ámbitos de competencia.

Sobre los informes de los Consejos del Agua se alcanzaron los niveles de acuerdo que se indican en el siguiente cuadro, recogido en la memoria:

Plan hidrológico	A favor	En blanco	En contra	Escritos distintos de explicación de voto
Cantábrico Oriental (inter)	40	2	5	3
Cantábrico Occidental	48	7	0	5
Miño-Sil	46	0	10	6
Duero	34	0	42	18
Tajo	47	4	22	11
Guadiana	38	1	19	7
Guadalquivir	54	15	2	2
Ceuta	15	0	0	0
Melilla	14	1	0	0
Segura	47	9	26	8
Júcar	49	12	10	12
Ebro	41	30	9	12
SUMA (%)	473 (67,7%)	81 (11,6%)	145 (20,7%)	84

Las explicaciones de voto se analizan y valoran en el anexo II de la memoria y, de acuerdo con los organismos de cuenca promotores, han dado lugar a cambios y ajustes en los planes hidrológicos previamente remitidos por las autoridades de cuenca, según se explica en el mencionado anexo II. Por otra parte, se habían recibido diversos escritos, entre ellos por algunos ayuntamientos.

D. Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)
(documento 5 del expediente)

Antes de anexar al proyecto los contenidos normativos de los correspondientes planes hidrológicos, el borrador se sometió al informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente en su reunión del 27 de abril de 2022, tal y como se acredita en el certificado del secretario de dicho órgano de 28 abril de 2022. Tal y como se recuerda en la memoria, los sectores presentes en el Consejo están también representados, con la excepción de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, en los Consejos del Agua de la Demarcación que informaron los planes remitidos al ministerio y también en el Consejo Nacional del Agua.

E. Informe del Consejo Nacional del Agua (documento 4 del expediente)

El Consejo Nacional del Agua (en adelante, CNA) examinó los doce planes en una primera reunión, formulándose diversos pareceres y emitiéndose distintos votos particulares y explicaciones de voto; con posterioridad, se introdujeron algunos cambios en el proyecto, y el CNA emitió su informe final, con fecha 29 de noviembre de 2022. El informe final fue emitido después de una reunión inicial y de que se preparara un nuevo texto del real decreto, al que se refiere dicho informe final. Entre los cambios más relevantes que se introdujeron, se hace referencia a dos:

El primero es el relativo a la disposición adicional séptima, que proponía inicialmente un ahorro efectivo en infraestructuras de riego que vayan a financiarse con fondos europeos de un mínimo del 3 %, y, en la que finalmente, se ha optado por requerir un ahorro efectivo o neto superior al 5 %. Tanto una parte del debate desarrollado, como algunas de las explicaciones de voto presentadas, abordaban esta cuestión considerando en algunos casos que debía subirse este porcentaje y en otros rebajarse. El CNA considera que la solución final de exigir un 5 % de ahorro efectivo mínimo es un umbral viable de alcanzar y que puede contribuir eficazmente a resolver problemas de masas de agua en mal estado por razones cuantitativas de su balance hídrico.

El otro cambio importante era el relativo a la disposición adicional novena, sobre la coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura. La modificación se concretó, a la vista de las argumentaciones expuestas en el debate y de las explicaciones de voto aportadas posteriormente, en la mejora de la redacción del apartado primero y, fundamentalmente, en la supresión de los apartados 3 y 4 del texto inicialmente presentado.

Se indica que, dada la pluralidad de entidades e intereses representados en dicho órgano, «es difícil alcanzar una posición común expresada en este informe, que refleje perfectamente las posturas de todos los miembros del Consejo respecto a todos los aspectos que deben ser objeto de análisis»; por ello, se acompañaba en su redacción final de las explicaciones de voto formuladas por algunos miembros. El informe mayoritario recoge una valoración favorable del plan, considerando que los doce planes hidrológicos atienden a los objetivos y criterios de la planificación hidrológica, abordan los contenidos mínimos obligatorios establecidos en el artículo 42 del TRLA, no afectan a recursos de otras cuencas; y se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional (en adelante, PHN).

En particular, en lo que hace a la conformidad de los planes con el PHN, se tratan dos cuestiones:

- La primera es la relativa a los acuíferos compartidos cuyo régimen jurídico y cuya asignación de recursos se regulan en los artículos 7 y 8 y anexo I del PHN. Se expone que *«las prácticas seguidas hasta el momento, así como la ya obsoleta redacción del Plan Hidrológico Nacional en lo que se refiere a esta temática, aconsejan revisar y armonizar la delimitación de las masas de agua implicadas y establecer unas reglas de gestión en cada cuenca debidamente coordinadas. Con esta disposición se ordena al Ministerio que afronte los trabajos necesarios para todo ello y que impulse la actualización del Plan Hidrológico Nacional en esta materia para superar eficazmente los problemas reconocidos»*.

- La segunda cuestión planteada fue la relativa a la «*necesidad de encajar los nuevos regímenes de caudales ecológicos que se definen para el eje del río Tajo con las normas jurídicas prevalentes que regulan el trasvase por el acueducto Tajo-Segura*». La redacción final, una vez tenías en cuenta las observaciones que habían sido presentadas en el propio CNA ha consistido en «escalonar en el tiempo la implantación de los citados regímenes de caudales ecológicos, e ir adoptando esos saltos incrementales en la medida en que un estudio específico sobre su necesidad e impacto lo ponga de manifiesto»; también se ha tenido en cuenta la necesidad, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de no sobrepasar en el eje del Tajo los desembalses máximos admisibles desde la presa de Bolarque establecidos en el artículo 4.1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

De esta manera, se dice, se puede concluir que los planes son conformes con el PHN.

También se argumenta en el informe que los nuevos planes hidrológicos son heterogéneos, como lo son geográfica y socialmente los territorios a los que se refieren, pero tienen una apreciable armonización de contenidos y criterios, armonización que se hace más patente si estos nuevos documentos se comparan con los ofrecidos por los planes hidrológicos previos.

Si bien se reconocen los avances respecto a la planificación anterior, se señala que «no todas las cuestiones problemáticas planteadas han quedado perfectamente resueltas, tanto en lo referido al logro de los objetivos ambientales como respecto a la atención de las demandas de agua», como evidencian algunos de los votos particulares.

Como resultado del proceso informador del Consejo Nacional del Agua, se señala en la memoria, hubo «*distintos niveles de acuerdo dependiendo del plan hidrológico concreto sobre el que se pronunciaba*». Los resultados de dichas votaciones se indican en la siguiente tabla, recogida en la memoria:

Plan hidrológico	A favor	En blanco	En contra	Total votos emitidos
Cantábrico Oriental	67	23	0	90
Cantábrico Occidental	77	13	0	90
Miño-Sil	79	9	2	90
Duero	60	14	15	89
Tajo	54	13	22	89
Guadiana	56	23	10	89
Guadalquivir	66	15	8	89
Ceuta	80	8	1	89
Melilla	69	20	0	89
Segura	55	13	20	88
Júcar	63	7	18	88
Ebro	54	20	14	88
Total	780 (73,0 %)	178 (16,7 %)	110 (10,3 %)	1068

Entre los votos particulares emitidos, se incluyen:

- Informe de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; la principal observación realizada, que se refería a la disposición adicional séptima, ha sido recogida en la versión final de la norma.

- Voto particular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con observaciones de Puertos del Estado y el Consejo de Obras Públicas.

- El Consejero de Agua Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias de la Región de Murcia. Se indica que, si bien la planificación hidrológica que se somete a informe constituye un importante esfuerzo de la Administración del agua y contiene aspectos puntuales sin duda positivos, considerada de forma global supone un claro perjuicio a la

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en aspectos sustanciales. A este respecto, se hace referencia a algunas insuficiencias de la nueva disposición adicional novena relativa a la coordinación de los planes relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

- Consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència. Condicionaba su voto favorable al mantenimiento del tenor de la disposición adicional novena.

- Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León. Se señala que la puesta en práctica del Plan Hidrológico del Duero traerá graves consecuencias para el territorio, al afectar de manera muy restrictiva a algunas de las actividades sobre las que se asienta el funcionamiento del sector agrario, como el regadío y la ganadería.

- Junta de Castilla-La Mancha que manifestaba, entre otros aspectos, sus diferencias con el tenor de la disposición adicional novena, en particular, con sus apartados 3 y 4, que condicionan el incremento de los caudales ecológicos del plan a los resultados del Programa Especial de Seguimiento.

- Diversos presidentes de confederaciones hidrográficas.

- Diversas organizaciones ecologistas y sindicales y asociaciones de usuarios.

F. Informes de los departamentos (docs. 42-43, 45-47, 50-52)

Se ha recabado el parecer de los distintos departamentos, habiéndose remitido el informe de las secretarías generales técnicas de los siguientes ministerios:

- Informe del Ministerio de Ciencia e Innovación (14 de diciembre de 2022). Se hacía una sugerencia realizada por el Consejo Superior de

Investigaciones Científicas de incluir una disposición adicional nueva, relativa al fomento de la investigación en las masas de agua.

- Ministerio de Justicia (16 de diciembre de 2022), que hacía observaciones fundamentalmente de índole formal.

- Ministerio de Sanidad (19 de diciembre de 2022), sin observaciones.

- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (20 de diciembre de 2022). Solicitaba que se reflejase en la disposición adicional primera la competencia de dicho departamento en relación con la coordinación y supervisión de las actuaciones que realicen los departamentos en los trabajos de cooperación con otros países.

- Ministerio de Política Territorial (21 de diciembre de 2022), sin observaciones.

- Ministerio de Hacienda y Función Pública (22 de diciembre de 2022). Se señalaba, en primer lugar, que en lo que hace al impacto presupuestario para la Administración General del Estado para las inversiones previstas, estaba ya internalizado, por lo que no se prevé que pueda generar problemas, si bien debían quedar supeditadas a las disponibilidades presupuestarias. Por otra parte, se indica que no se hace referencia en la memoria a los costes de personal que puede suponer la implementación de la norma, por lo que debería dejarse constancia de que la ausencia de este tipo de costes. Por otra parte, por el mismo departamento se informó que la norma no requería aprobación previa de su titular.

Igualmente, se recabó el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática el 12 de diciembre de 2022, sin que conste que haya sido emitido.

Asimismo, se recabó el parecer de las direcciones generales del departamento consultante, habiendo presentado observaciones:

- La Oficina Española de Cambio Climático, mediante un escrito de 13 de diciembre de 2022. Proponía alguna corrección en el apartado de impacto en el cambio climático de la memoria.

- Comisión Ministerial de Administración Digital, informó el proyecto favorablemente (16 de diciembre de 2022).

La valoración de las observaciones realizadas por los departamentos ministeriales se incluye en el anexo IV de la memoria.

G. Informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local (documento 44)

El referido informe hace un análisis general sobre la cuestión competencial, y recuerda la jurisprudencia constitucional, conforme a la cual, los planes de las cuencas intercomunitarias pueden ser dictados al amparo del título recogido en el artículo 149.1.22.^a de la Constitución Española, y también del 149.1.13.^a. Se señala que los títulos competenciales invocados coinciden con los citados en el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por lo que no se formulan observaciones de carácter competencial. No obstante, se recuerda que ha habido una intensa litigiosidad competencial en la materia.

H. Informe de la secretaría general técnica del departamento proponente (documento 81)

La Secretaria General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, emitió informe el 27 de diciembre de 2022. Con anterioridad, dicho órgano había realizado algunas observaciones.

CUARTO.- NUEVA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

Estando ya el expediente en el Consejo de Estado, el 2 de enero de 2023 se registró la entrada de la siguiente documentación remitida por el departamento consultante:

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 28 de diciembre de 2022, sin observaciones.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, del 29 de diciembre de 2022, en que se hacían algunas observaciones de índole formal.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, de 29 de diciembre de 2022. Proponía incluir una disposición adicional, sujetando a informe vinculante de dicho departamento toda modificación o desarrollo de los planes que incidan sobre terrenos incluidos en las zonas de seguridad o protección afectos a la Defensa Nacional.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de 29 de diciembre de 2022. Se hacían algunas observaciones a los textos de los planes.

QUINTO.- ALEGACIONES ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Ya en este Consejo el expediente, fueron concedidas varias solicitudes de audiencia.

Presentaron escritos de alegaciones ante el Consejo de Estado el **Sindicato Central de Regantes del Trasvase Tajo-Segura** (30 de diciembre de 2022), **la Región de Murcia** (5 de enero de 2023), y **la Generalitat Valenciana** (9 de enero de 2023). Estos escritos se referían a una cuestión común: la coordinación entre los planes hidrológicos de las cuencas afectadas por el trasvase del Tajo- Segura. Las entidades firmantes mostraban su rechazo

al proyecto, sobre el cual formulaban observaciones críticas desde el punto de vista tanto procedimental como sustantivo:

- En el plano sustantivo, ponían de manifiesto que el régimen de caudales ecológicos fijado en el plan del Tajo puede afectar significativamente a la eficacia del trasvase Tajo- Segura. Destacaban que en la determinación de esos caudales existe una discrecionalidad técnica y que los volúmenes fijados en el plan del Tajo podrían haberse basado en estudios científicos y técnicos que los interesados esgrimen y que permitirían fijar unos caudales que afectasen en menor medida a los volúmenes trasvasables. Ponían de relieve que el plan del Tajo prescindía de toda consideración de las demandas de las cuencas cesionarias del trasvase y que era necesaria, a estos efectos, una coordinación de los instrumentos de planificación; lo contrario supondría una vulneración, por vía reglamentaria, de las normas legales que contemplan y regulan el trasvase Tajo-Segura. Señalaban que la redacción original de la disposición adicional novena del proyecto de Real Decreto venía a satisfacer esa finalidad de coordinación (pues hacía depender la aplicación de determinados volúmenes de caudales ecológicos al resultado de un programa de seguimiento). Sin embargo, la redacción final de la citada disposición no contempla estas previsiones, sino que se refiere a un programa de seguimiento cuyos resultados carecen de toda eficacia sobre las cuencas cesionarias del trasvase en el ciclo que se planifica. Finalmente, ponían de manifiesto que no se había evaluado adecuadamente el impacto socio-económico de esa previsible pérdida de eficacia

- En el plano procedimental, las entidades intervinientes argumentaban la existencia de irregularidades en el trámite seguido ante el Consejo Nacional del Agua, constitutivas incluso -a juicio de alguna de las entidades- de causa de nulidad de pleno derecho en la emisión de su preceptivo informe. Esas irregularidades habrían consistido, según su parecer, en que el texto de la disposición adicional novena del proyecto que se sometió a debate y votación en el Consejo Nacional del Agua el 29 de noviembre de 2022, no coincidía con el texto sobre el que finalmente se informa favorablemente por ese órgano.

También solicitó audiencia ante el Consejo de Estado la **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**, que presentó alegaciones en fecha 11 de enero de 2023. El escrito se refería a la misma cuestión más arriba señalada (es decir, a la relación entre el plan del Tajo y la situación de las cuencas cesionarias del trasvase Tajo-Segura, así como a la redacción de la disposición adicional novena del proyecto), en el sentido siguiente:

- Destacaba la necesidad de respetar el principio legal de prioridad de la cuenca cedente, y el hecho de que la implantación de un régimen de caudales ecológicos en el río Tajo es una obligación impuesta normativamente y además afirmada por varias sentencias del Tribunal Supremo dictadas a partir de 2019.

- Consideraba que la inclusión en la disposición novena de condiciones para la aplicación del régimen de caudales ecológicos mínimos, en función de los resultados del “Programa Especial de Vigilancia”, vulneraría las competencias que el TRLA atribuye a las confederaciones hidrográficas para la elaboración, seguimiento y revisión de los planes hidrológicos; también vulneraría, a su entender, el principio de participación pública en la elaboración de estos planes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que obliga a reiterar el trámite de información pública de los instrumentos de planificación si se introducen cambios sustanciales.

- En cuanto a la reunión del Consejo Nacional del Agua celebrada el 29 de noviembre de 2022, el escrito señalaba que el secretario de Estado de Medio Ambiente anunció que se eliminaría la condicionalidad en la aplicación del régimen de caudales ecológicos con carácter previo a la votación. En consecuencia, lo que se aceptó por la mayoría de los vocales fue la eliminación de esa condicionalidad que preveía la disposición adicional novena. En cambio, se mantuvo el carácter progresivo de la implantación del régimen de caudales ecológicos, con la finalidad de que la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana puedan ampliar su capacidad de desalinización desde ahora hasta el año 2026.

Finalmente, solicitó audiencia ante el Consejo de Estado la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, en cuyas alegaciones (12 de enero de 2023), se ponía de relieve lo siguiente:

- En línea con la posición expresada por la Región de Murcia, suscribía las críticas a las irregularidades procedimentales en Consejo Nacional del Agua; insistía en que el plan del Segura y el Plan del Tajo no se encontraban adecuadamente coordinados; y consideraba que este último fija valores extremos -dentro del abanico técnicamente posible-, en la determinación de los caudales ecológicos. Ello producirá un grave impacto socioeconómico en el levante español (y, por tanto, en la provincia de Almería) y podría dar lugar a que se estuviera desconociendo un derecho de configuración legal de los usuarios del trasvase Tajo-Segura.

- Desde el punto de vista técnico, se aportaba un informe en el que Andalucía afirmaba que las decisiones en las que se fundamenta el plan del Tajo no se encuentran suficientemente justificadas. Destacaba que existen distintas metodologías para la determinación de caudales ecológicos mínimos (métodos hidrológicos, hidrobiológicos e hidráulicos) y que su empleo da lugar a resultados estadísticamente dispersos, lo que da lugar a unas “horquillas de incertidumbre”; el plan del Tajo no tiene en cuenta esas incertidumbres, sino que ofrece los datos sobre caudales mínimos como si se tratase de valores precisos y ciertos que conducen a resultados inequívocos. Insistía en la necesidad de contar con un tratamiento técnico común para la determinación y evaluación de los caudales ambientales; señalaba la insuficiencia a estos efectos de la instrucción de planificación hidrológica, aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre; y sugería llevar a cabo una unificación metodológica y de criterios, designando a un centro único (como el Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX) para la formulación de análisis y metodologías, todo ello en el marco de un programa nacional dirigido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

- Finalmente, destacaba el perjuicio medioambiental para la cuenca del Segura derivado de la reducción de volúmenes de agua

trasvasados, pues dará lugar a dificultades para cumplir con los objetivos de lucha contra la sobreexplotación de acuíferos.

El 16 de enero de 2023 se recibió un escrito del alcalde-presidente del Ayuntamiento de Torre Pacheco al que adjuntaba un acuerdo del pleno de dicha corporación relativo a una moción en defensa del Trasvase Tajo-Segura. El referido acuerdo concluía solicitando al Gobierno, al Consejo de Estado y al Consejo Nacional del Agua que no se ratificase el aumento del caudal ecológico del río Tajo, tras poner de manifiesto la disminución de recursos hídricos que suponía su negativa afección económica y social a la zona.

Asimismo, el 17 de enero de 2023 presentó un escrito solicitando audiencia y adjuntando un escrito de alegaciones y diversa documentación la Asociación de municipios ribereños de los embalses de Entrepeñas y Buendía. Dado el avanzado estado de despacho de la consulta y su urgencia, se denegó la audiencia, si bien se tuvieron por presentadas las alegaciones que se adjuntaban.

En el mismo sentido se resolvió la solicitud de audiencia formulada por Cátedra del Tajo UCLM-Soliss, denegándose dicha petición y teniendo por aportada la documentación que acompañaba.

SEXTO. INCORPORACIÓN DE NUEVA DOCUMENTACIÓN

El 13 de enero de 2023, estando ya el expediente en el Consejo de Estado, el departamento consultante remitió la siguiente documentación:

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 11 de enero de 2023. Entre otras observaciones, proponía revisar la disposición adicional séptima, sobre las exigencias de ahorros efectivos de agua en infraestructuras de regadío, para poder optar a las inversiones a que hace referencia dicha disposición, que en la redacción anterior estaba establecido en el 3 %, y en la última versión se había elevado al 5 %. Se señala que debiera mantenerse en el 3 %, dado que de otro

modo pudieran comprometerse gravemente la elegibilidad y financiación de las actuaciones comprendidas en el ámbito del Plan Estratégico de la PAC para el próximo periodo.

- El documento de la convocatoria del CNA, junto con el proyecto de real decreto y la memoria a los que se refería dicha convocatoria. En la disposición adicional novena de la versión del proyecto que se remitió para ser informada por el CNA figuraban dos apartados cuya redacción se eliminó del texto final del Real Decreto proyectado. Los apartados suprimidos establecían lo siguiente:

“3. Antes de proceder para los años 2026 y 2027 a la aplicación de los caudales ecológicos mínimos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo en las masas de agua superficial comprendidas entre los embalses de Bolarque y Valdecañas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico evaluará, teniendo en cuenta los resultados del «Programa especial de seguimiento», si con las medidas aplicadas se cumplen los objetivos ambientales fijados para esas masas de agua, en cuyo caso no será necesario aplicar los escalones previstos en el plan hidrológico a partir del 1 de enero de 2026 para los caudales mínimos en vigor desde la aprobación del plan. Esta evaluación se someterá a informe del Consejo Nacional del Agua y, en los términos que resulten procedentes en función del interés general, se incorporará en el Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo mediante su actualización antes del plazo que se prevé y conforme con lo que se establece en la disposición adicional tercera de este real decreto.

4. Los regímenes de caudales ecológicos en el eje del Tajo se aplicarán respetando los desembalses máximos admisibles desde la presa de Bolarque hacia el río Tajo, establecidos en el artículo 4.1 del Real Decreto 773/2014, de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. Dichos caudales máximos de desembalse podrán ser modificados por el Gobierno mediante real decreto para garantizar su coherencia con los caudales ecológicos necesarios para el río

Tajo de acuerdo con los resultados del «Programa especial de seguimiento» previsto en esta disposición».

Y, en tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen.

En la orden de consulta se hace constar su urgencia, solicitando el dictamen para antes del 20 de enero de 2022, lo que se justifica en los siguientes términos:

«Esta norma se integra en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, en concreto, en el Componente 5 dentro de la Reforma 1, estando comprometida la medida para el segundo trimestre de 2023 y, asimismo, está incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2022, por lo que resulta necesario que se apruebe a la mayor brevedad posible.

Existe además una urgente necesidad de que esta norma entre en vigor a la mayor brevedad posible, de acuerdo con la previsión del apartado 6 de la disposición adicional undécima del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y con el artículo 13 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas».

I.- OBJETO DE CONSULTA

Se refiere la consulta al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

El Consejo de Estado emite el presente dictamen preceptivo conforme a lo dispuesto en los apartados dos y tres del artículo 22 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, ya que supone la aplicación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en lo que sigue, Directiva Marco del Agua o DMA) y el resto de la normativa de la Unión Europea que forma parte de su grupo normativo y es una norma de desarrollo de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en lo que sigue, TRLA)

El Real Decreto proyectado tiene por objeto, básicamente, aprobar los planes correspondientes al tercer ciclo.

De conformidad con lo previsto en el apartado 6 de la disposición adicional undécima del TRLA, la aprobación de esta norma debiera haberse producido antes del 31 de diciembre de 2021. Así resulta, además, del calendario recogido en el artículo 13 de la DMA. Conforme a estas normas, el tercer ciclo de planificación debía estar vigente para el sexenio 2022-2027. Resulta, sin embargo, que, como consecuencia de los retrasos durante la tramitación, y de forma análoga a lo ocurrido con los planes del primer ciclo, los planes entrarán en vigor en 2023.

El dictamen se solicita con carácter urgente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la mencionada ley orgánica. El Consejo de Estado debe llamar la atención sobre la necesidad de evitar el abuso de las consultas urgentes, en particular en relación con aquellas normas -como es el caso de la ahora consultada- que presentan además de una gran complejidad, una importancia fundamental desde el punto de vista económico, social y ambiental y son además susceptibles de provocar, como ha ocurrido con los planes correspondientes a los anteriores ciclos, una amplia litigiosidad. Máxime cuando el proceso previo se ha retrasado un año, incumplándose los plazos del derecho de la Unión Europea.

II.- COMPETENCIA DEL ESTADO

A juicio del Consejo de Estado, y de conformidad con lo expuesto por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local en su informe, el Estado cuenta con competencia para dictar la norma, de conformidad con los títulos invocados en la disposición final segunda, que son los recogidos en el artículo 149.1.22.^a de la Constitución Española (competencia exclusiva en materia de legislación, ordenación, concesión y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma), 23.^a (competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección) y 13.^a (competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Estos títulos fueron los mismos invocados en el Real Decreto 1/2016, en relación con los planes del segundo ciclo.

III.- RANGO DE LA DISPOSICIÓN

La aprobación de los planes hidrológicos corresponde al Gobierno, de conformidad con el artículo 40.5 del texto refundido de la Ley de Aguas (en lo que sigue, TRLA), que establece que *«el Gobierno, mediante real decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general»*.

IV.- TRAMITACIÓN DE LA NORMA

IV.1.- Sobre las reglas aplicables a la tramitación

Dada la complejidad del marco normativo que regula el procedimiento de aprobación de los planes, conviene hacer una referencia necesariamente sintética a dicho régimen.

Como primera consideración debe tenerse en cuenta que parte de los planes tienen naturaleza normativa, por lo que son de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de

carácter general recogidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo que sigue, LPAC), con las particularidades que resultan del régimen específico aplicable a los planes hidrológicos y de la consideración adicional de que el bloque normativo -el que se incluye en los anexos del Real Decreto- es solo una parte de dichos planes, que tienen, por ello, una naturaleza compleja y contenidos que van más allá de dichos aspectos normativos.

A este respecto, cabe citar el dictamen del Consejo de Estado número 1.151/2015, de 26 de noviembre, emitido sobre el proyecto del que luego fue el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, aprobatorio de los planes hidrológicos de las demarcaciones intercomunitarias para el segundo ciclo, que decía así:

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

Junto a las reglas sobre tramitación recogidas en la Ley del Gobierno y en la LPAC, es de aplicación también el régimen específico del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos, establecido en el artículo 41 del TRLA y en los artículos 76 y ss. del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (en lo que sigue, RPH), recientemente modificado mediante Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, con el fin, entre otros, de reforzar la armonización y coordinación de los distintos planes. De dicho régimen cabe señalar las siguientes reglas:

En primer lugar, se diferencia entre la fase de elaboración de los planes o fase interna (artículos 76 a 82 RPH) y la de aprobación. Aquella, la elaboración, han de llevarla a cabo los organismos de cuenca correspondientes; esta, la aprobación, compete al Gobierno mediante real decreto.

Un segundo aspecto se refiere al ámbito de las potestades que tiene el Gobierno con ocasión de la aprobación de los planes, y, en particular, en qué medida puede introducir cambios en los planes propuestos por los organismos de cuenca. A este respecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 40.5 y 6 del TRLA y el artículo 83.3 del RPH. De acuerdo con su tenor, cuando se trata de planes correspondientes a cuencas intercomunitarias, la aprobación debe hacerse *«en los términos que estime procedentes en función del interés general»*. Cuando las cuencas son intracomunitarias, los planes *«serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40.1, 3 y 4 y 42 del texto refundido de la Ley de Aguas, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional»* (artículo 83.4, citado, en sentido análogo al apartado 6 del artículo 40 TRLA). De esta manera, se determina con precisión la diferente competencia que corresponde al Estado en relación con los planes de cuencas intercomunitarias, en los que tiene la potestad de adecuar su contenido en los términos en que sean procedentes en función del interés general; en cambio, en el caso de la aprobación de los planes intracomunitarios, como resulta del último inciso transcrito, la potestad está más acotada al examen de su conformidad con las prescripciones legales que ahí se citan. En el presente caso, tal y como explica la memoria, el Ministerio para la Transición

Ecológica y el Reto Demográfico ha hecho uso de dichas competencias en relación con los planes sometidos a consulta, que son todos ellos intercomunitarios, con las matizaciones que luego se harán en relación con el plan de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

Por otra parte, el RPH incluye algunas normas generales sobre la tramitación de los planes, como las reglas sobre la participación de los departamentos ministeriales (artículo 71.3 del RPH), la participación pública (*vid.* artículos 72 a 75 del RPH), la exigencia de coordinar estos planes con la planificación sectorial (artículo 71.2 del RPH) y el sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental. Algunas de estas prescripciones han de tenerse en cuenta fundamentalmente en la fase de elaboración o interna (esto es, la que se sigue durante la tramitación por el organismo de cuenca), como es el caso de la exigencia de coordinación con la planificación sectorial; en otros casos, las reglas se refieren a ambas fases, como ocurre, por ejemplo, con las exigencias de participación pública.

En lo que hace, en particular, a la fase de elaboración o interna, los artículos 76 y ss. del RPH incluyen algunas reglas específicas, como las relativas al programa de trabajo (artículo 77) o al estudio general sobre la demarcación (que debe incluir un análisis económico del uso del agua; artículo 78), la participación pública en diferentes momentos o la participación de los comités de autoridades competentes. Además, deben tenerse en cuenta aquí las instrucciones que podrá dar el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de conformidad con el artículo 82 del RPH, recogidas en la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre.

Sobre la fase de aprobación -esto es, la que se inicia una vez remitido el proyecto de plan hidrológico al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico-, el artículo 83 establece la emisión de un informe preceptivo por el Consejo Nacional del Agua y su aprobación por el Gobierno.

Procede, pues, examinar la tramitación del Real Decreto sometido a consulta a la vista de las consideraciones expuestas.

IV.2.- Aplicación al caso (I): limitación del análisis sobre la tramitación interna seguida ante los organismos de cuenca

El expediente remitido se refiere básicamente a la documentación correspondiente a la segunda fase de tramitación a que se ha hecho referencia, esto es, a la posterior al momento de su remisión al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Si bien es cierto que se incluye un documento con los enlaces a la memoria de cada uno de los planes, no se recoge la documentación correspondiente a cada uno de los trámites celebrados en dicha fase de preparación de los planes por las confederaciones. Ello, unido al carácter urgente de la consulta, condiciona el análisis acerca de si la tramitación en dicha fase anterior a la remisión de los proyectos al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha cumplido cada una de las exigencias derivadas de la normativa reseñada en el punto anterior.

Con todo, sí que cabe señalar que, a partir de la información que suministra la memoria y de la que se incluye en la documentación de cada plan, publicada en las páginas web de las confederaciones, cabe deducir razonablemente que dichas prescripciones han sido en lo general respetadas. En particular, cabe destacar que los planes proyectados fueron remitidos por las confederaciones tras un proceso de participación pública, previo informe de los correspondientes Consejos del Agua de cada demarcación y contando con la conformidad de los correspondientes comités de autoridades competentes. Además, se llevó a cabo la evaluación ambiental estratégica, habiéndose introducido, como consecuencia de ella, diversos cambios en cada uno de los planes.

No obstante lo anterior, cabe llamar la atención, en particular, sobre la circunstancia de que uno de los planes hidrológicos -el del Duero- tuvo en dicha fase interna una amplia oposición. Así resulta de la memoria, en la que se da cuenta de que en el examen de dicho proyecto por el correspondiente Consejo del Agua dicho plan tuvo un número de votos en contra (42) superior al

de votos favorables (34). Según ha manifestado la Junta de Castilla y León en su voto particular al informe de la CNA, esa discrepancia se basa en la consideración de que el plan no tiene suficientemente en cuenta las implicaciones del reto demográfico y se concretaba en algunos aspectos particulares (la forma de realizar algunos de los balances de recursos, límites que se consideran excesivos a algunas actividades, las limitaciones al regadío a partir de las aguas subterráneas, entre otros). Si bien el informe no tiene carácter vinculante y no plantea, pues, problemas de legalidad y no corresponde al Consejo de Estado entrar a considerar los motivos de dicha oposición ni pronunciarse sobre las razones, fundamentalmente de oportunidad, por las que se manifestó dicho amplio rechazo, sí que conviene llamar la atención sobre la necesidad de lograr los más amplios acuerdos en la elaboración de dichos planes, dada su gran relevancia ambiental, económica y social, en particular para determinados sectores vinculados con las exigencias derivadas del reto demográfico.

IV.3.- Aplicación al caso (II): sobre la tramitación del proyecto una vez remitidos los proyectos al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

De la documentación remitida cabe concluir que se han respetado las prescripciones de procedimiento relativas a la fase de tramitación del proyecto iniciada una vez remitidos los proyectos de planes al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. A este respecto, cabe señalar:

- De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, se llevó a cabo la consulta previa entre el 11 y el 25 de enero de 2022; no consta que se recibieran observaciones. Naturalmente, este trámite debe entenderse referido propiamente al real decreto de aprobación de los planes, no a cada uno de estos.

- Se ha abierto el trámite de información pública en relación con el Real Decreto proyectado, además de la amplia participación pública que, en relación con cada uno de los planes, se ha producido en la fase anterior. También consta que se ha sometido el real decreto al Consejo Asesor de Medio

Ambiente. De este modo, se ha dado cumplimiento a 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.

- En lo que hace a la disposición adicional cuarta, relativa a la aplicación del Plan Especial del Alto Guadiana prevista en el artículo 5 del Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, se ha recabado, de conformidad con lo recogido en dicho artículo, el acuerdo con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que mediante escrito de su presidente de 1 de febrero de 2022 manifestó su parecer favorable a la extensión de la vigencia planteada.

- Se ha sometido la norma a informe de los distintos ministerios. De esta manera se da cumplimiento a la exigencia de participación de los departamentos, prevista en el artículo 41.3 del TRLA y concordantes del RPH, si bien cabe reseñar que se ha dado un plazo escaso para dicha intervención, a pesar de la gran complejidad y relevancia del plan sobre la que se ha llamado la atención.

- Se han recabado los informes preceptivos, pues se ha incluido el de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, conforme al sexto párrafo del artículo 26.5 de la Ley 50/1977, de 27 de noviembre. También se ha recabado -sin haber llegado a emitirse- el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

- Asimismo, ha informado la secretaría general técnica del departamento proponente, conforme a lo previsto en el inciso cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Cabe destacar que se incluye en el expediente la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo, referida en particular al real decreto de aprobación de los planes. Sobre dicha memoria debe tenerse en cuenta que su función se ciñe a dicho real decreto, pues en relación con cada uno de los planes existe la correspondiente memoria, a la que se alude en la parte normativa de cada plan. La memoria del real decreto

remitida recoge un análisis de las principales observaciones presentadas durante la tramitación del real decreto sometido a consulta, lo que se valora favorablemente.

- En fin, cabe destacar, igualmente, que se ha llevado a cabo la correspondiente evaluación ambiental estratégica (artículo 71.6 del RPH).

No obstante, procede hacer una consideración sobre el informe del Consejo Nacional del Agua. En relación con el procedimiento de elaboración seguido por el proyecto, varias de las entidades que han formulado alegaciones ante este Consejo han argumentado que el trámite de informe del Consejo Nacional del Agua se vio afectado por irregularidades procedimentales que –a juicio de alguna de ellas- podría ser incluso determinante de la nulidad de pleno derecho de la emisión de dicho informe preceptivo, por haberse vulnerado una regla esencial en la formación de la voluntad de un órgano colegiado (artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En concreto, señalan que el texto que se sometió a informe y se votó en la reunión del Consejo Nacional del Agua de 29 de noviembre de 2022, no coincidía con el texto sobre el que versa el informe favorable que obra en el expediente. Particularmente, se refieren a la redacción de la disposición adicional novena, que trata de un extremo de gran relevancia: la coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura

Como se explica en el informe del Consejo Nacional del Agua (página 15), *«[a] la vista de las argumentaciones expuestas en el debate y de las explicaciones de voto aportadas posteriormente»*, se decidió modificar el tenor literal de la citada disposición adicional novena. Esta modificación *«fue explicada en la sesión del Consejo por el Secretario de Estado de Medio Ambiente»* y consistió en la eliminación de las condiciones que se establecían para la aplicación progresiva de los volúmenes de caudales ecológicos previstos en el plan del Tajo (condiciones que se habían previsto con la finalidad de conciliar la obligada previsión de esos caudales ecológicos con las necesidades de las cuencas cesionarias del trasvase Tajo- Segura).

De la lectura del expediente remitido al Consejo de Estado se desprende que, en efecto, el debate y la votación en el Consejo Nacional del Agua no se desarrollaron con la claridad y la transparencia con las que debieran haber transcurrido. Ello se infiere, sobre todo, de las explicaciones de voto que se adjuntan al informe del Consejo Nacional del Agua. En varias de ellas se pone de relieve que existió cierta confusión acerca de si el texto de la disposición adicional novena que se votaba era el original o el propuesto *in voce* por el secretario de Estado de Medio Ambiente, por lo que algunos de los votos se emitieron condicionadamente a que la redacción fuera una u otra.

A juicio de este Consejo, habría sido deseable que la votación en el seno del Consejo Nacional del Agua se hubiera producido sobre una propuesta clara y concreta del texto del proyecto, preferentemente por escrito y de modo especial en relación con un aspecto tan relevante como el tratado en la disposición adicional novena, que afecta a varias cuencas hidrográficas y del que se derivan notables efectos socioeconómicos y medioambientales.

Con todo, el Consejo de Estado no considera que en el trámite de informe que se examina se haya incurrido en una vulneración de la formación de la voluntad del órgano colegiado determinante de una nulidad de pleno derecho. De la documentación obrante en el expediente -en el que no figura ningún acta de la sesión celebrada, sino tan solo el informe emitido- no es posible conocer si lo que efectivamente se debatió y votó en el pleno del Consejo Nacional del Agua el día 29 de noviembre de 2022 fue el texto que se había remitido inicialmente a sus miembros o la modificación que propuso el secretario de Estado. Sin embargo, lo que sí se sigue del expediente es que ese debate permitió conocer perfectamente las posiciones de cada uno de los vocales del mencionado órgano consultivo en relación con la cuestión controvertida (en cualquiera de las dos redacciones planteadas). Estas posiciones han quedado cumplidamente reflejadas tanto en las explicaciones de voto como en el anexo III de la memoria (en el que se analiza y da respuesta a cada una de las observaciones formuladas por los distintos vocales del Consejo Nacional del Agua). Por otro lado, incluso si el sentido del voto de las entidades que se oponen a la redacción modificada de la disposición adicional novena hubiera sido contrario al proyecto, este habría obtenido igualmente una mayoría

de votos a favor, con lo que el sentido del informe del Consejo Nacional del Agua habría sido igualmente favorable.

Así las cosas -y aunque, ha de insistirse, el debate y la votación debieron ofrecer mayor certidumbre-, considera el Consejo de Estado que la opinión del Consejo Nacional del Agua ha sido válidamente formulada a los efectos de integrar el ejercicio de una función de participación y consulta que el ordenamiento le encomienda, con carácter preceptivo, en el procedimiento de elaboración del proyecto de Real Decreto que se dictamina. Por lo demás, cabe recordar que el informe de este órgano no es vinculante para el Gobierno, a quien corresponde la decisión última sobre la redacción de la disposición adicional novena a la que se viene haciendo referencia. Sobre esta disposición adicional se formularán más adelante diversas consideraciones.

Por último, debe hacerse una consideración adicional. Estando ya el expediente en el Consejo de Estado en avanzado estado de consulta, se han recibido los informes de diversos departamentos. A juicio del Consejo de Estado, y sin perjuicio del análisis de algunas observaciones que se hacen en los apartados siguientes, el departamento consultante debe analizar dichas observaciones, en particular, aquellas que plantean cuestiones que son susceptibles de afectar a las competencias de otros departamentos, como es el caso de la observación realizada a la disposición adicional séptima por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre la exigencia de ahorros efectos de agua en infraestructuras de regadío, que originariamente se establecía en el 3 %, en la última versión del proyecto se ha elevado al 5 % y considera el departamento citado en último lugar que debiera mantenerse en el 3 %, dado que de otro modo pudieran comprometerse gravemente la elegibilidad y financiación de las actuaciones comprendidas en el ámbito del Plan Estratégico de la PAC para el próximo periodo.

IV.4.- Conclusión

En definitiva, estima el Consejo de Estado que no hay obstáculos de índole procedimental para aprobar la norma sometida a consulta.

No obstante, en relación con la memoria, se indica en el inicio de dicho documento que algunas de las valoraciones de las observaciones formuladas durante la tramitación no han sido actualizadas tras la última redacción del real decreto. Se recuerda, por ello, la necesidad de revisar estos aspectos en la redacción final del documento. Por otra parte, debe también hacerse una completa revisión de dicho documento, para actualizar su contenido en distintos puntos; así, a mero título de ejemplo, cuando se hace referencia al contenido de la norma (página 8 del documento), debe tenerse en cuenta que los anexos son trece y no doce.

V.- MARCO NORMATIVO Y PRINCIPALES DECISIONES ADOPTADAS. VALORACIÓN GENERAL DE LA NORMA

V.1. Marco normativo

La **Directiva Marco del Agua** regula en su artículo 13 los planes hidrológicos de cuenca, disponiendo que los Estados miembros velarán por que se elabore un plan por cada demarcación hidrográfica situada en su territorio y establece, como ya ha quedado apuntado, el calendario para ello. Además, regula en su anexo VII el contenido de dichos planes.

La citada directiva, en lo que ahora interesa, ha sido incorporada al derecho español por el **TRLA y el RPH**. El título III del TRLA se refiere a la planificación hidrológica. De lo dispuesto, en particular, en su artículo 40 resulta:

- Primero, que los objetivos de la planificación consisten en *«conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales»*.

- Segundo, que la política del agua *«está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso»* que corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a las Administraciones hidráulicas competentes, gestión que *«condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite»*.

- Tercero, que la planificación se hace mediante el Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca, cuyo ámbito territorial será coincidente con la demarcación hidrográfica correspondiente.

- Cuarto, en cuanto a su carácter y naturaleza, los planes hidrológicos son públicos y vinculantes, y *«no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización»*, sin perjuicio de lo que luego establece el artículo 65 del TRLA.

Además, los artículos 42 y 43 establecen el contenido que debe tener cada plan hidrológico.

La configuración de los planes hidrológicos ofrece dos partes, la memoria y la parte normativa. El artículo 81 del RPH establece la estructura de cada una de dichas partes. La parte normativa es la que se incorpora como anexos al proyecto de Real Decreto, con los respectivos apéndices de cada uno de dichos planes. En cambio, la memoria y sus anexos se refieren al desarrollo de los contenidos exigibles a los planes hidrológicos de forma extensa y explicativa.

V.2. El proyecto sometido a consulta

Tal y como se ha señalado, el Real Decreto proyectado tiene por objeto dar cumplimiento a los mandatos recogidos en la DMA y en TRLA, aprobando los planes correspondientes al tercer ciclo. Estos planes sustituirán a

los del segundo ciclo (2016-2021), los cuales fueron aprobados por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero.

Se trata, en todos los casos, de planes correspondientes a cuencas intercomunitarias. No obstante, en el caso del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, ese ámbito territorial incluye una parte intracomunitaria que es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco y otra parte intercomunitaria donde actúa la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. En el resto de los casos, por tratarse de ámbitos de planificación cuya competencia queda atribuida a la Administración General del Estado, los organismos de cuenca promotores de sus planes son las correspondientes Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro. Mención especial requiere el caso de las demarcaciones de Ceuta y Melilla, que carecen de organismo de cuenca específico y son administradas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, quien por ello también actúa como órgano promotor de sus planes hidrológicos.

Por otra parte, algunas de las cuencas objeto de los planes son compartidas con otros países (Portugal, Francia y Marruecos), lo que determina que los planes solo se apliquen a la parte española de tales cuencas; la delimitación de dicha parte española está condicionada, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera, a los acuerdos que se desarrollen en el marco del Convenio sobre Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (en el caso de Portugal), el Acuerdo Administrativo sobre la gestión del agua, hecho en Toulouse el 15 de febrero de 2006 (para el caso de la cuenca compartida con Francia) y el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 (en el caso de los planes de Ceuta y Melilla).

V.3. Valoración general del real decreto

A. Valoración general

Con **carácter general**, el Consejo de Estado valora favorablemente el real decreto consultado, por ajustarse a las reglas previstas en el TRLA y en el RPH, además del resto de las normas sobre la materia, entre las cuales cabe citar el Plan Hidrológico Nacional, aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio. También se atiende a los criterios de otras normas de rango reglamentario, como es el caso 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, de particular relevancia en lo que hace a la evaluación del estado de las masas de aguas.

En particular, merece una valoración positiva que la aprobación de los doce planes se haya seguido llevando a cabo, tal y como se hizo con los planes del segundo ciclo, a través de **un único instrumento normativo**, de acuerdo con el criterio expuesto por el Consejo de Estado en los dictámenes emitidos con ocasión de los planes correspondientes al anterior ciclo (dictámenes números 1.151/2015 y 1.228/2015, ambos de 26 de noviembre).

Tal y como señala la memoria, los planes hidrológicos son inevitablemente heterogéneos, como lo son las realidades físicas y geográficas sobre las que se proyectan y las circunstancias económicas y sociales de sus territorios. No obstante, cuentan con una **estructura y también unos contenidos homogéneos**, que responden, de conformidad con el citado documento, a la labor coordinadora que ha llevado a cabo la Dirección General del Agua, teniendo en cuenta, además, los criterios establecidos en el RPH, en particular tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. De acuerdo con los criterios recogidos en el dictamen número 315/2016, de 21 de julio, de esta manera se consigue “... *paliar la dispersión normativa existente en la planificación hidrológica en aspectos cuya regulación*

debe ser igual independientemente de la demarcación hidrográfica en la que se aplique, garantizando un nivel mínimo y común de exigencias”.

Caso diferente, sin embargo, es el de la planificación correspondiente al ámbito intracomunitario de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, en el cual las competencias corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el que, de conformidad con lo ya señalado y lo previsto en el artículo 40.6 del TRLA, las competencias del Estado en lo que hace a la aprobación son limitadas.

En el resto de los casos, esta armonización de contenidos y su adecuación a las normas aplicables, se ha llevado a cabo mediante la introducción de cambios en los proyectos remitidos por las distintas confederaciones. Como se sigue de lo expuesto en el apartado IV anterior, la Administración General del Estado tiene competencia para ello, habida cuenta de la regla recogida en el artículo 40.5 de que el Gobierno aprobará los planes *«en los términos que estime procedentes en función del interés general»*.

No obstante, tal y como señala la memoria, hay algunos aspectos en los que los planes presentan una aproximación diferente a los mismos problemas; se refiere en particular la memoria al caso de la delimitación de los perímetros que se establecen en torno a las captaciones de agua potable. Estos aspectos, que deberán ser objeto de una mayor armonización en el futuro, pueden verse corregidos con la aprobación de algunas normas tales como, por ejemplo, un proyecto mediante el que se llevará a cabo la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva (UE) 2020/2184, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, que está en avanzado estado de tramitación; o las variadas modificaciones (por ejemplo, sobre desbordamientos, azudes o vertidos de pequeñas poblaciones) proyectadas para el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, proyecto cuyo periodo de información pública finalizó el 2 de septiembre de 2022.

Sobre este aspecto se hará una observación a la disposición adicional tercera del proyecto de Real Decreto en el apartado VI de este dictamen.

B.- Articulación técnica de los planes

Los planes hidrológicos tienen una naturaleza compleja. Así, en primer lugar, se trata de verdaderos planes, que articulan el cumplimiento de determinados objetivos mediante criterios normativos y otros que, aun siendo vinculantes, no tienen propiamente naturaleza normativa, como es el caso de los estudios o análisis, que permiten fundar y en ocasiones concretar las soluciones previstas para el logro de aquellos objetivos. Este contenido dispar se articula, como se ha indicado, en dos partes: la normativa, que se incluye como anexo del real decreto, y las memorias de cada uno de los planes, cuyo contenido en ocasiones rebasa lo que es propio de las memorias del análisis de impacto normativo.

Por ello, si bien el real decreto tiene por objeto aprobar los planes -como un todo-, solo deben incluir en sus anexos su parte normativa. Pero esta limitación en cuanto al contenido del real decreto no menoscaba en absoluto la integridad de cada uno de los planes, que no puede entenderse si no es como un todo, esto es, integrando también la parte correspondiente a las memorias.

Particular relevancia tienen, a este respecto, los programas de medidas, cuyo carácter de obligado cumplimiento recordaba el dictamen número 1.151/2015, ya citado, y a los que, conforme a ello, cada uno de los planes hace una referencia en la parte normativa, incluyendo además en un apéndice de dicha parte normativa un resumen de las inversiones previstas, sin perjuicio del listado más detallado que incorpora la memoria de cada uno de dichos planes.

C. Sobre el contenido de los planes

En lo que se refiere al contenido de los planes, concurren dos exigencias.

La primera exigencia se refiere a la necesidad de que los planes cuenten con el contenido previsto en el artículo 42 del TRLA y en los artículos 4 y ss. del RPH. Para ello, la parte normativa y la memoria deben seguir la estructura del plan recogida en el artículo 81 del RPH, en la redacción dada por el Real Decreto 1159/2021.

Un examen de los planes pone de manifiesto que, en términos generales y sin perjuicio de lo que luego se dirá, se sigue dicha estructura formal, recogiendo de esta forma el contenido establecido en aquellos artículos.

Así, en efecto, la parte normativa de los planes debe incluir los capítulos establecidos en el artículo 81.1.b) del RPH: capítulo preliminar (sobre el ámbito territorial, los sistemas de explotación y los criterios de adaptación al cambio climático), definición de masas de agua, regímenes de caudales ecológicos, criterios de prioridad de usos y asignación de recursos, el registro de zonas protegidas, objetivos medioambientales, programas de medidas y criterios de organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública. Además, se incluye un capítulo sobre la evaluación ambiental estratégica, al que luego se hará referencia más detallada.

En lo que hace a la memoria de cada uno de los planes, si bien no han sido remitidas entre la documentación que incluye el expediente, se recoge el correspondiente enlace para la documentación de cada plan; un examen de dichos documentos permite comprobar que estos documentos se ajustan en términos generales a la estructura formal prevista en el artículo 81.1.a), incluyendo los apartados previstos en esta norma: introducción; solución a los problemas importantes; general de la demarcación; usos, demandas, presiones e impactos; caudales ecológicos, prioridades de uso y asignación de recursos: seguridad hídrica; identificación de las zonas protegidas; programas de seguimiento del estado de las aguas; evaluación del estado de las masas de agua; objetivos ambientales para las masas de agua y zonas protegidas; recuperación del coste de los servicios del agua; planes y programas relacionados; programas de medidas; participación pública; síntesis de cambios introducidos con la revisión; y referencias.

En definitiva, los planes incluyen el contenido previsto en los mencionados artículos del TRLA y del RPH. No obstante, conviene hacer alguna consideración general. Así, en primer lugar, debe llamarse la atención de que muchos de los planes no regulan la reserva de terrenos para infraestructuras, conforme a lo previsto en el artículo 81.1.b).4.º.d) del RPH, por lo que debiera revisarse este aspecto. En segundo lugar, se harán algunas consideraciones particulares en las observaciones a cada plan.

Desde una perspectiva negativa, es preciso, además, que se cumpla la exigencia prevista en el artículo 81.2 del RPH, que establece: *«La normativa de los planes hidrológicos de cuenca no incorporará contenidos para los que el plan no esté expresamente habilitado mediante una norma legal o reglamentaria. La inclusión en la normativa del plan hidrológico de cualquier contenido distinto de los indicados en el apartado 1 requerirá de la cita expresa de la norma habilitante»*.

La memoria, en las páginas. 52 y siguientes, incluye un detallado análisis acerca de la base habilitante para cada uno de los distintos contenidos de los planes distinto del previsto en la estructura plasmada en el artículo 81.1 del RPH, exponiendo algunos de ellos para los que no encuentra dicha base. A partir de dicho análisis, el departamento consultante expone su criterio de que algunos de tales contenidos, que carecen de una base habilitante expresa, *«pudiera convenir derivarlos hacia una regulación general»*, pues *«no parece justificado que muchas de ellas operen diferenciadamente sobre una parte del territorio español, el de algunas cuencas intercomunitarias en particular, y no en otras zonas»*. No obstante, al analizar cada uno de estos bloques concluye, con algunas matizaciones que ahora se analizarán, que no se produce una vulneración del régimen en materia de aguas, si bien se señala que, en algunos casos, se trata de materias que serán objeto de regulación general en el futuro.

Si bien el estudio es detallado -lo que se valora favorablemente-, el Consejo de Estado echa en falta un análisis más concluyente y menos dubitativo en la memoria, documento que no debiera arrojar dudas acerca de si las soluciones normativas adoptadas en cada plan deben o no ser objeto de

inclusión en los planes. Se considera necesario, por ello, revisar en este punto la memoria y, en la medida en que fuera necesario, los planes, para adecuarlos a los siguientes criterios:

- en primer lugar, la referencia a la exigencia de norma habilitante para cada uno de los aspectos recogidos en los planes debe entenderse con cierta flexibilidad; de esta manera, no suscita problemas, por ejemplo, que los planes recojan algunos mandatos establecidos en otras normas, siempre que quede claro que la fuerza vinculante de dichos mandatos deriva de las disposiciones generales que los recogen, cuando estas tienen carácter básico; de igual forma, esta interpretación flexible permite considerar, con las matizaciones que seguidamente se harán, que cuando el régimen en materia de planificación hidrológica se refiere a una materia como contenido propio del plan (como la regulación de la prioridad y compatibilidad de los usos), cabe considerar que ello habilita para establecer disposiciones normativas estrechamente vinculadas con dichas materias (como es el caso, por ejemplo, de ciertos criterios sobre la autorización de la navegación), siempre que dicha regulación sea conforme con el régimen jurídico general previsto;

- en segundo lugar, dado que algunas de las materias que son objeto de la parte normativa de los planes están siendo objeto de proyectos normativos en tramitación o respecto de los cuales se prevé su próxima regulación, convendría prever expresamente que en estos ámbitos, las disposiciones de los planes deben entenderse sin perjuicio de la aplicación de los criterios y reglas generales e imperativas que se establezcan en las normas que vayan a regular esas materias; este es el caso, por ejemplo, de la referencia que se hace en la memoria a los aprovechamientos de áridos, que se regulan en la parte normativa de algunos planes (como los del Duero, Guadiana, Guadalquivir y Júcar); por otra parte, pudiera ser conveniente incluir una regla de contenido semejante a la establecida en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1/2016, acerca de la procedencia de llevar a cabo actualizaciones de los planes cuando se produzcan modificaciones normativas que los afecten. Se hará la observación correspondiente en la disposición adicional tercera del articulado del proyecto;

- por último, como se ha señalado, convendría revisar la memoria, con el fin de evitar los términos dubitativos en que se juzgan algunos de los contenidos de los planes; si bien la manifestación de estas dudas puede estar justificada en una fase previa de la tramitación, la redacción final de la memoria debe recoger los criterios definitivos al respecto, una vez excluidos de los planes aquellos contenidos para los cuales dichos planes no están habilitados. Por ello, si algún contenido concreto de los planes se estima que es incompatible con el criterio establecido en el mencionado artículo 81.2 del RPH o que recoge previsiones que pudieran ser incompatibles con el régimen general, lo que proceder es excluir dichos contenidos de los planes, evitando que la lectura de la memoria pueda arrojar dudas acerca de la conformidad a derecho del contenido de los planes. Sobre estos aspectos se harán luego algunas observaciones concretas.

D. Conformidad con el Plan Hidrológico Nacional: consideración general

Uno de los aspectos más relevantes en la valoración de los planes es el de su **conformidad con el Plan Hidrológico Nacional**.

A este respecto, establece el artículo 45.3 del TRLA, los planes hidrológicos de cuenca deben ser coherentes con lo establecido en el Plan Hidrológico Nacional. A juicio del Consejo de Estado, y de conformidad con el análisis que se hace en el apartado 2.4 de la MAIN, los planes se ajustan en su contenido a dicho Plan Hidrológico Nacional. Así, en efecto, se han respetado las medidas de coordinación de los planes hidrológicos previstas en el capítulo I del título I de dicha ley.

No obstante, se han planteado dudas en relación con dos aspectos que deben abordarse ahora: los relativos a los acuíferos compartidos y la necesidad de coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Junto a dichos aspectos, que se tratarán en los dos puntos siguientes, se plantea la cuestión relativa a las cuencas con déficits estructurales -es decir, que poseen unos recursos hídricos insuficientes para satisfacer sus demandas de usos actuales y futuros-. A este respecto, los planes hidrológicos hacen un llamamiento al Plan Hidrológico Nacional para que estudie los medios a través de los que se podría, si no solventar, al menos modular, tal situación de déficit estructural. Así lo hacen, por ejemplo, el plan del Segura (artículo 13.6) y el plan del Júcar (artículo 26.4). En estas cuencas, la búsqueda de recursos alternativos como la desalinización de las aguas marinas o la reutilización de las aguas regeneradas, así como la mejora de los recursos existentes en términos de eficiencia, cobran una singular relevancia y elevan a un primer plano los programas económicos de inversiones.

E.- Sobre los acuíferos compartidos

El artículo 8 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional establece lo siguiente:

Artículo 8. Régimen jurídico de los acuíferos compartidos.

1. La administración de los acuíferos compartidos corresponde a cada uno de los Organismos de cuenca en su respectivo ámbito territorial. Sin perjuicio de esto, cada Organismo de cuenca deberá notificar a los otros Organismos con los que comparte el acuífero, todas las resoluciones que adopte en relación con el mismo.

2. Mediante acuerdo de las Juntas de Gobierno interesadas, se podrá encomendar la gestión del acuífero a uno de los organismos afectados. En caso de discrepancia, resolverá el Ministerio de Medio Ambiente.

3. En los acuíferos compartidos, sólo se considerará que existe transferencia de recursos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca cuando exista transporte mediante conducción artificial entre los mismos. Esta consideración dará lugar a la aplicación del régimen jurídico de las transferencias de recursos previstos en esta Ley.

Durante la tramitación de los planes se ha puesto de manifiesto la exigencia de una mayor coordinación en la gestión de estos acuíferos compartidos, como manera de superar los problemas que se plantean en relación con dichas masas de agua. A este respecto, se estima que es satisfactoria la previsión contenida en el apartado 3 de la disposición adicional primera, que establece el mandato al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para proponer un proyecto de ley con el fin de actualizar los aspectos de dicha ley vinculados con la protección de los acuíferos compartidos. Por ello, no advirtiéndose contradicción entre el contenido de los planes y la citada ley, se valora favorablemente este aspecto.

En cualquier caso, se ha de tener presente que para que un acuífero tenga la consideración de compartido, es preciso que haya sido declarado como tal por el Plan Hidrológico Nacional. Por este motivo, en cumplimiento del artículo 9.2 del PHN, algunos planes hidrológicos, como el plan del Segura (apéndice 4.2) o el plan del Júcar (apéndice 2.6), identifican las masas de aguas subterráneas que proponen como acuíferos compartidos con otras demarcaciones hidrográficas para su delimitación y caracterización por parte del Plan Hidrológico Nacional.

F. La coordinación de los planes hidrológicos relacionados por el trasvase Tajo- Segura

La lectura del expediente remitido al Consejo de Estado revela que el mayor debate en torno al proyecto se ha suscitado en relación con la necesidad de coordinación de los planes hidrológicos relacionados por el trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Esta infraestructura posibilita la transferencia de recursos hídricos entre las cuencas del Tajo -que cede el agua- y la cuenca del Segura -que la recibe- en las condiciones fijadas en su normativa específica. La dispersión que la caracteriza -fruto de la aprobación sucesiva de disposiciones normativas que se ocupan de aspectos más o menos puntuales del trasvase y de la falta de refundición de estas previsiones en un texto normativo único- dificulta la determinación del régimen jurídico aplicable, si bien cabe señalar que el mismo

está presidido por los principios enunciados, con carácter general, en el artículo 12 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, a saber: la garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente -incluidas las restricciones medioambientales-, la solidaridad, la sostenibilidad, la racionalidad económica, la vertebración del territorio y la recuperación de costes.

En atención a estos principios, el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura específica, en su artículo 1, las reglas por las que se regirá la explotación de esta infraestructura y aclara, en su disposición adicional segunda, que *«[l]as disposiciones contenidas en [su seno] no podrán afectar a las asignaciones, reservas, caudales ecológicos y mínimos, previstos en el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo»*.

Como estudiara detenidamente el dictamen del expediente número 526/2021, de 1 de julio, el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, vino a modificar las reglas de explotación definidas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, al amparo de la habilitación normativa que dicha disposición adicional decimoquinta establecía a favor del Gobierno. Este precepto fue declarado inconstitucional y nulo de pleno Derecho por haberse omitido, durante su procedimiento de elaboración, el trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 13/2015, de 5 de febrero.

Por ello, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, reiteró las reglas de explotación del trasvase recogidas en la Ley de evaluación ambiental en su disposición adicional quinta, cuya constitucionalidad fue confirmada por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 155/2017, de 21 de diciembre; declaró la vigencia del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, en el apartado 2 de su disposición derogatoria única; y modificó la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del

acueducto Tajo-Segura, y la disposición adicional tercera de la Ley del Plan Hidrológico Nacional en sus disposiciones finales primera y segunda.

Así, en lo que aquí interesa, la disposición adicional primera de la Ley de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura advierte que *«[l]as dotaciones se computarán (...) garantizando en el Tajo, antes de su confluencia con el Jarama (en Aranjuez), un caudal no inferior a seis metros cúbicos por segundo»*. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sentencias de 11 de marzo de 2019, Recurso 4351/2016, de 14 de marzo de 2019, Recurso 4430/2016 y 4482/2016, y de 21 de marzo de 2019, Recurso 4398/2016), se trata de un caudal mínimo que, por sí mismo, no satisface la exigencia de caudales ecológicos en la demarcación hidrográfica del Tajo.

Por su parte, la disposición adicional tercera de la Ley del Plan Hidrológico Nacional apunta que, en relación con las transferencias desde la cabecera del Tajo, *«se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 400 hectómetros cúbicos. Por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso. Este volumen mínimo podrá revisarse en el futuro conforme a las variaciones efectivas que experimenten las demandas de la cuenca del Tajo, de acuerdo con los principios de eficiencia y sostenibilidad, de forma que se garantice en todo caso su carácter preferente, y se asegure que las transferencias desde cabecera nunca puedan suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca»*.

De la interpretación conjunta de todas estas disposiciones normativas cabe inferir lo siguiente:

- En primer lugar, que el trasvase del Tajo-Segura, en tanto que infraestructura que afecta a más de una cuenca hidrográfica, se encuentra regulado en el Plan Hidrológico Nacional y en su normativa específica.

- En segundo lugar, que, a pesar de ello, algunas de las determinaciones que obligatoriamente han de figurar en los planes de las

cuencas implicadas pueden incidir sobre o verse afectados por el régimen de funcionamiento del trasvase. En lo que respecta a la cuenca cedente, porque el plan tiene que establecer los caudales ecológicos que condicionarán los usos del agua (artículo 42.1.b).c') del TRLA) y resumir las presiones que soporten las masas de agua superficiales (artículo 42.1.b).a') del TRLA). Y en lo que respecta a la cuenca receptora, porque el plan debe inventariar los recursos hídricos con los que previsiblemente contará durante el ciclo de la planificación (artículo 42.1.a).c') del TRLA).

- En tercer y último lugar, que, en consecuencia, resulta imprescindible coordinar el contenido de los planes hidrológicos de las cuencas cedente y receptora para garantizar su coherencia -es decir, que ambas reflejen la misma realidad- y que sus previsiones respetan la normativa específica reguladora del trasvase del Tajo-Segura. Dicha labor de coordinación debería hacerse efectiva, cuando menos, durante la fase de aprobación de los proyectos de plan elaborados por los organismos de cuenca y, en principio, le correspondería al Consejo Nacional del Agua -que debe emitir el informe preceptivo previsto en el artículo 20 del texto refundido de la Ley de Aguas-, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico -que ha de elevar al Gobierno los planes hidrológicos para su aprobación «*si fuera procedente*» (artículo 83.2 del RPH)- y, en último término, al Gobierno -que es la autoridad responsable de la aprobación de los planes hidrológicos «*en los términos que estime procedentes en función del interés general*» (artículo 83.3)-.

En el asunto sometido a consulta se aprecia una falta de coordinación entre los planes hidrológicos del Tajo y del Segura que el proyecto de Real Decreto no solventa, y que puede provocar, no solamente una falta de coherencia entre los planes de cada confederación hidrográfica, sino también a una afección relevante a un elemento de la planificación hidrológica nacional como es el trasvase del Tajo –Segura.

La falta de coherencia entre planes deriva de la circunstancia de que las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Segura han confeccionado sus respectivos planes hidrológicos partiendo de escenarios diversos.

El plan del Tajo ha fijado caudales ecológicos para casi todas sus masas de agua (artículo 10 y apéndice 5 de la parte normativa y apartado 4.2 de la memoria), mejorando significativamente -en la terminología empleada por la MAIN- las previsiones que a este respecto establecía el plan del ciclo anterior y acomodándolo a lo exigido por la jurisprudencia. Cabe recordar, en este sentido, que aquel instrumento de planificación fue declarado parcialmente nulo *«en cuanto supone el incumplimiento de la obligación de la Administración de establecer en el Plan hidrológico del Tajo un régimen de caudales ecológicos completo con carácter vinculante para el horizonte temporal del Plan (2015-2021) en las condiciones legalmente establecidas»*, por las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2019 (Recurso 4351/2016), de 14 de marzo de 2019 (Recurso 4430/2016 y 4482/2016) y de 21 de marzo de 2019 (Recurso 4398/2016).

En estas sentencias, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo razonó que el régimen de caudales ecológicos establecido en el plan del ciclo anterior excluía el 95 % de las masas de aguas presentes en la demarcación hidrográfica del Tajo, entre las que se encontraban las masas estratégicas de Aranjuez, Toledo y Talavera, para las que el propio plan fijaba caudales circulantes, sin variabilidad estacional, que no tenían la consideración de verdaderos caudales ecológicos. Añadió que el incumplimiento de dicha obligación legal únicamente podía articularse a través del procedimiento establecido para la revisión de los planes hidrológicos.

Y en relación con la vinculación existente entre el plan hidrológico del Tajo y el grupo normativo referido al trasvase -en especial, el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre-, confirmó la legalidad de las previsiones de la memoria acerca del nivel mínimo trasvasable y de la curva de excepcionalidad hidrológica -previsiones que reitera el plan proyectado en el sentido al que a continuación se aludirá- y destacó que el plan *«no constituye un acto de aplicación de una disposición de carácter general sino que tiene naturaleza normativa, de manera que no estamos ante la relación entre disposición general y acto -como pretendía la recurrente- sino ante la relación entre disposiciones generales, cuya concurrencia, en su caso, se rige por los principios de jerarquía*

normativa y competencia. En tal sentido el Plan Hidrológico del Tajo impugnado no responde al desarrollo, aplicación o previsiones del Real Decreto 773/2014, sino que es producto del ejercicio de las competencias y cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de planificación hidrológica, en atención a las previsiones de legislación sectorial comunitaria e interna (...). No debe confundirse, por lo tanto, la coordinación de distintas normas que tienen puntos de concurrencia, como es el caso, con el desarrollo o ejecución de las mismas, incluso cuando este se produzca mediante otras actuaciones de naturaleza normativa».

Por su parte, el plan del Segura ha tomado en consideración las transferencias de aguas procedentes del trasvase *«a los efectos de la evaluación y aplicación de los recursos hídricos de la Demarcación»* (artículo 1.2), cuantificando su aportación en 295 hm³/año a partir de la media histórica del periodo 1980/81-2017/18 (artículo 13, apartados 4 y 5).

En cambio, el plan del Tajo *«no contempla las demandas servidas a través del acueducto Tajo–Segura, que corresponden a otros ámbitos de planificación hidrológica»*. En este sentido, el plan hidrológico de la cuenca del Tajo *«no puede sino limitarse a considerar el Trasvase Tajo-Segura como una presión de extracción de agua caracterizada por lo establecido en las normas reguladoras del mismo, en particular el Real Decreto 773/2014, con su redacción dada por el RD 638/2021»* (páginas. 145 y 128 de la memoria del plan).

El único punto en el que el plan del Tajo tiene en cuenta la afección al trasvase es el siguiente: como la aplicación del régimen de caudales ecológicos entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas podría afectar al volumen de aguas que se ha venido transfiriendo a la cuenca del Segura, se ha escalonado dicha aplicación en el tiempo a través de tres saltos incrementales: *«El primero (...) se produciría a la entrada en vigor del plan hidrológico, el segundo a partir del 1 de enero de 2026 y el tercero a partir del 1 de enero de 2027»* (página 23 de la MAIN).

Complementariamente, se ha introducido en el Real Decreto proyectado una disposición adicional novena que ordena al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico aprobar cada año, a partir del 1 de octubre de 2024, un programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura que analice el impacto de los caudales ecológicos fijados en el plan del Tajo sobre las cuencas receptoras del trasvase del Tajo-Segura, así como un programa de medidas asociado que, según la MAIN, conllevará una inversión superior a 1.750 millones de euros en las cuencas receptoras cuyo destino principal será la búsqueda de recursos hídricos alternativos y la mejora de su distribución y de la eficiencia en su utilización.

Asimismo, le ordena evaluar cada año, a partir del 1 de enero de 2025, los resultados de los programas especiales de seguimiento, someter dicha evaluación al informe del Consejo Nacional del Agua, publicarla y, en su caso, tomarla en consideración en el cuarto ciclo de la planificación. Y, a tal efecto, prevé la constitución de comisiones bilaterales de seguimiento integradas por tres representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y por tres representantes de la respectiva comunidad autónoma.

Originariamente, este precepto *«buscaba encajar los nuevos regímenes de caudales ecológicos que se definen para el eje del río Tajo con las normas jurídicas prevalentes que regulan el trasvase por el acueducto Tajo-Segura. La solución ofrecida pasa[ba] por escalonar en el tiempo la implantación de los citados regímenes de caudales ecológicos e ir adoptando esos saltos incrementales en la medida en que un estudio específico sobre su necesidad e impacto lo p[usiera] de manifiesto. Por otra parte, para evitar inseguridad jurídica, esta disposición (...) subrayaba la necesidad, ya acreditada por el Tribunal Supremo, de no sobrepasar en el eje del Tajo los desembalses máximos admisibles desde la presa de Bolarque establecidos en el artículo 4.1 del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre»* (página 13 del informe del Consejo Nacional del Agua). Es decir, en su redacción primitiva, la disposición adicional novena condicionaba la aplicación de los caudales ecológicos previstos en los escalones temporales segundo y tercero del plan del

Tajo a los resultados del programa especial de seguimiento llevado a cabo, de modo que únicamente se aplicarían tales escalones si el programa evidenciaba que existían datos técnicos que así lo aconsejaban mientras que no serían aplicables si de los informes se derivara el buen estado ambiental del río.

Como ya se explicó en el apartado IV.3 de estas consideraciones-, «[a] la vista de las argumentaciones expuestas en el debate y de las explicaciones de voto aportadas posteriormente», se decidió modificar el tenor literal de la disposición adicional novena. «La modificación fue explicada en la sesión del Consejo por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y se ha concretado (...) en la mejora de la redacción del apartado primero y, fundamentalmente, en la supresión de los apartados 3 y 4 del texto inicialmente presentado» (página 15 del informe del Consejo Nacional del Agua). De esta manera, en su versión actual, la disposición adicional novena no condiciona la aplicación de los escalones sucesivos del régimen de caudales ecológicos de la cuenca del Tajo a los resultados del programa especial de seguimiento; tal aplicación se producirá de manera automática, llegado el correspondiente horizonte temporal, progresivo, con independencia del estado ambiental de las aguas que el programa ponga de relieve.

A juicio de este Alto Cuerpo Consultivo, la disposición adicional novena del proyecto constituye un intento de coordinar las previsiones de los planes hidrológicos de las cuencas cedente y receptora del trasvase del Tajo-Segura y parece responder al resultado del debate desarrollado en el seno del Consejo Nacional del Agua (si bien se ha tratado de una cuestión controvertida, como en su momento se expuso).

No obstante, resulta evidente que -en la redacción sometida a dictamen de este Consejo- la virtualidad práctica de esta disposición adicional novena será limitada, porque opta por postergar tal coordinación a un momento ulterior en el tiempo (el cuarto ciclo de planificación) y porque, a diferencia del texto inicialmente presentado al Consejo Nacional del Agua, no delimita con rigor y precisión el significado y alcance de los programas de seguimiento, que ahora siguen enunciados en la disposición pero sin precisar ni regular cuáles serían las consecuencias de sus resultados, ni de los programas asociados de

medidas y la evaluación de sus resultados que ordena llevar a cabo. En particular, de esa evaluación de resultados no se sigue ninguna consecuencia o efecto para las cuencas receptoras del trasvase del Tajo-Segura (al menos en el ciclo de planificación al que el proyecto se refiere). A la postre, ello determina que la disposición adicional novena no cumpla adecuadamente la función coordinadora para la que fue concebida en origen.

Sentada la anterior conclusión en cuanto a la disposición adicional novena del proyecto, este Consejo considera que resulta necesario arbitrar un mecanismo eficaz para la coordinación de los planes hidrológicos de las cuencas del Tajo y del Segura, entre sí y en relación con la normativa reguladora del trasvase. Esta coordinación le corresponde, en último término, al Gobierno de la nación, que debe aprobar los planes hidrológicos, como más arriba se ha recordado *«en los términos que estime procedentes en función del interés general»* (artículo 83.3 del RPH).

A juicio de este Consejo, la satisfacción del interés general demanda que el régimen de caudales ecológicos, completo y vinculante, que el plan del Tajo tiene necesariamente que establecer, se haga compatible con un elemento de la planificación hidrológica nacional como el del trasvase mediante el acueducto del Tajo-Segura. Esta función era la que se proponía cumplir la versión anterior de la disposición adicional novena a la que ya se ha hecho referencia (por más que tal vez su sede normativa idónea pudiera no ser el real decreto proyectado). Sin embargo, en la redacción actual, dicha disposición adicional carece de la funcionalidad suficiente para llevar a cabo dicha coordinación y de cohonstar las necesarias exigencias de contar con caudales ecológicos en el plan del Tajo con el funcionamiento del trasvase del Tajo-Segura. A falta de tal coordinación, puede producirse- -por aplicación de una normativa de rango reglamentario- una consecuencia que no responde a la voluntad del legislador, que hasta el momento ha mantenido el trasvase sin perjuicio de la indiscutida prioridad de la cuenca cedente y de las previsiones legales que llaman a la revisión del volumen trasvasable *«a medida que el Gobierno lleve a cabo las inversiones precisas para que resulten adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura»*

(disposición adicional primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional).

En este sentido, considera el Consejo de Estado que la coordinación entre los planes hidrológicos proyectados, así como su coherencia con las normas específicas que regulan el trasvase Tajo-Segura, podría alcanzarse a través de dos vías:

- Por una parte, a los efectos de las decisiones sobre el trasvase, sería preciso llevar a cabo previamente una revisión del grupo normativo específico que regula este trasvase y sus reglas de explotación. Como se anticipó, este grupo normativo está integrado, entre otras normas, por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 21/2015, de 20 de julio; y por el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, modificado mediante Real Decreto 638/2021, de 27 de julio. La oportunidad de acometer una reforma de estas reglas de explotación ha sido puesta de relieve por el Tribunal Supremo en el F.J. Cuarto de su sentencia 999/2022, de 14 de julio (cuya doctrina se reitera en el F.J. Séptimo de la sentencia 1603/2022, de 1 de diciembre). Estos pronunciamientos ya subrayaban la provisionalidad de las vigentes reglas de explotación, a la vista, precisamente, de que la aprobación de los nuevos planes hidrológicos se encontraba próxima y de la incidencia que las previsiones contenidas en ellos tendrían sobre el trasvase Tajo-Segura.

- Por otra parte, debiera también considerarse la procedencia de establecer criterios técnicos y metodologías más detalladas para la determinación de los caudales ecológicos, fijándose por vía normativa criterios comunes para todas las demarcaciones hidrográficas, aplicables en todas las cuencas para la fijación de esos caudales; se trataría de establecer unas metodologías y criterios comunes más detallados, precisos y actualizados que los que actualmente ofrece la instrucción de planificación hidrológica, aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que pudieran ser adecuados para favorecer la coordinación a que se ha hecho referencia.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que los planes hidrológicos que se aprueben mediante el Real Decreto proyectado deberían ser revisados, en virtud de lo previsto en la disposición adicional tercera, para adaptarse a las modificaciones que en su caso se hayan introducido en el ordenamiento, a la luz de las consideraciones más arriba formuladas (revisión de las normas reguladoras del Tránsito Tajo-Segura y determinación de criterios técnicos comunes para la fijación de caudales ecológicos).

G. Consideración final sobre los medios de las confederaciones hidrográficas

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la correcta aplicación de los planes hidrológicos de cuenca y, dentro de ellos, en especial, de sus programas de medidas, depende, en último término, de la suficiencia de los medios personales y materiales con los que las confederaciones hidrográficas cuentan. En el desempeño de su labor consultiva, este Consejo ha venido observando que la escasez de recursos de los organismos de cuenca contribuye a que, en ocasiones, su funcionamiento sea anormal o, cuanto menos, no plenamente ajustado al principio de eficacia que debe presidir la acción administrativa.

Por este motivo, se estima que este procedimiento constituye un cauce procedimental adecuado para llamar la atención de la autoridad consultante acerca de la conveniencia de estudiar la oportunidad de reforzar los medios de las confederaciones hidrográficas, incrementando la dotación que se les asigna y/o introduciendo mecanismos para mejorar la eficiencia en su utilización y/o la justificación de su uso, con la finalidad última de asegurar que la ejecución de una política pública tan relevante para nuestro país como la política del agua se ejecuta en condiciones adecuadas. Si tales medidas ya hubiesen sido adoptadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -cuyo componente 5 tiene por objeto la preservación del espacio litoral y los recursos hídricos y supone una inversión total estimada de 2.091.000.000 de euros- o de cualquier otro instrumento presupuestario, sería recomendable que se articulasen los mecanismos necesarios para llevar a cabo un seguimiento del empleo de los recursos

económicos asignados que garantizase su idoneidad en términos de suficiencia y eficacia y que ello quedase reflejado adecuadamente en la memoria.

VI.- OBSERVACIONES AL TEXTO DEL REAL DECRETO

A. Preámbulo

Se hace referencia en el párrafo primero del apartado I de la parte expositiva que los planes aprobados mediante Real Decreto 1/2016 «*deben ser nuevamente actualizados para su aplicación en el periodo 2022-2027*». Si bien los planes debieran haberse aprobado con anterioridad, como ha quedado ya señalado, para aplicarse en dicho periodo, es lo cierto que su aprobación se producirá en 2023, por lo que no resultará posible su aplicación al año 2022. Debe, por ello, revisarse la redacción del proyecto en este punto, dejando claro que en dicho año 2022 no se han aplicado los nuevos planes, sino que ha habido una prórroga *de facto* de los anteriores, y, por tanto, que los planes que ahora se aprueban no son aplicables retroactivamente: de hecho el segundo ciclo, en España, a diferencia de los “ciclos europeos”, se ha extendido hasta el 2022 y el tercer ciclo será del 2023 al 2027; por ello, también procede aclarar en la memoria qué criterios y objetivos se han aplicado en 2022, al no ser aplicables los nuevos planes a dicho año.

Por otra parte, dada la vinculación del proyecto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que refleja la disposición adicional octava y la propia memoria, debiera hacerse una referencia suficiente a esta cuestión en el preámbulo del proyecto.

B. Artículo único

Este artículo hace referencia en términos correctos a la aprobación de los planes hidrológicos y a su estructura formal (memoria y parte normativa). No obstante, las memorias no constituyen propiamente parte del Real Decreto proyectado; sin embargo, estas, las memorias, tienen en relación con los planes una naturaleza y función singular, pues más allá de justificar las soluciones incluidas en la parte normativa, constituyen en sí mismas una parte importante

del propio plan. Por ello, pudiera ser clarificador la introducción de un último apartado que dijera que las memorias se publicarán en las páginas web de los organismos de cuenca, en los términos previstos en la disposición adicional segunda.

C. Disposición adicional tercera

Esta disposición se refiere a la revisión de los planes hidrológicos que se deberá llevar a cabo antes de 22 de diciembre de 2027.

Si bien la disposición análoga a la que ahora se analiza en el Real Decreto 1/2016 tenía también el carácter de adicional, se diría que debe configurarse como disposición final, de conformidad con las Directrices de técnica normativa, pues recoge un mandato para los órganos administrativos.

Por otra parte, dados los retrasos que se han producido en la aprobación de los planes de primer y tercer ciclo, convendría recoger alguna previsión adicional sobre el inicio de los trabajos que permitiera, en lo posible, evitar dichos retrasos.

Por último, debe tenerse en cuenta, como se ha advertido, que los planes pueden verse afectados por las normas que sean dictadas durante su vigencia; algunas, como las que recojan prohibiciones de carácter general que antes no existían, podrán tener la virtualidad de imponerse sobre las reglas particulares recogidas en los planes. Pero, en todo caso, puede ser necesario actualizar los planes cuando se incluyan nuevas obligaciones que afecten al ámbito de las cuencas hidrográficas. Se propone, por ello, recoger en términos más claros, más allá de la mera cláusula “sin perjuicio” de la frase final del único apartado de la disposición comentada, una previsión análoga a la ahora contenida en la citada disposición adicional cuarta del Real Decreto 1/2016, en el sentido de establecer en un apartado 2 *ad hoc* la necesidad de llevar a cabo las actualizaciones de los planes en tales casos.

D. Disposición adicional séptima

Convendría revisar la redacción del apartado 2, pues no es correcto que se diga que «*los planes hidrológicos habrán podido fijar porcentajes de ahorro mayores...*» cuando el propio real decreto tiene por objeto aprobar dichos planes.

E. Disposición adicional novena

Sobre esta disposición adicional, procede tener en cuenta las observaciones realizadas en el apartado V anterior.

Con independencia de ello, se hace referencia en el apartado 3 a «una comisión bilateral» cuya configuración no queda determinada con claridad, por lo que se propone revisar la redacción. Así, en particular, se plantean dudas de si se trata de crear una única comisión o una por cada una de las comunidades autónomas afectadas; pues, aunque se habla de que «*se constituye (...) una comisión bilateral*», luego se añade que estará integrada por tres representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y tres representantes de la «*respectiva*» comunidad autónoma. Procede, por ello, clarificar este aspecto y precisar si se pretende crear una comisión que integre representaciones de todas las comunidades autónomas junto a la del Estado, una única comisión con representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de la Junta de Castilla-La Mancha, o varias comisiones bilaterales, cada una con una de las comunidades autónomas afectadas.

F. Disposición transitoria única

De manera análoga a la observación hecha a la disposición adicional séptima, convendría sustituir la expresión «*en el supuesto de que con esta revisión de los planes hidrológicos se hayan producido cambios en los regímenes de caudales ecológicos...*» por otra semejante a la siguiente: «*en los casos en que con esta revisión se han producido cambios...*» [el resto, igual].

VII.- OBSERVACIONES A LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

VII.1. Observaciones comunes a los distintos planes

A. Sobre la estructura de los planes

La parte normativa de algunos planes no se acomoda plenamente a la estructura formal definida en el artículo 81.1.b) del RPH. Como se ha indicado en la consideración V.3 del presente dictamen, el RPH se refiere a la estructura y contenido de los planes hidrológicos de cuenca de una manera flexible, pero acotada, identificando las cuestiones de las que obligatoriamente han de ocuparse (artículos 4 y 81.1) y exigiendo, para la incorporación de cualquier otra, la cita expresa de la norma legal o reglamentaria que le habilite para ello (artículo 81.2). Con esta aproximación normativa, se pretende dotar de cierta armonía o uniformidad a los distintos planes de cuenca, paliando la dispersión normativa que tradicionalmente ha existido en este ámbito, y asegurar, al mismo tiempo, la capacidad de adaptación de los instrumentos de planificación a las peculiaridades de cada demarcación.

A estos efectos, el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, modificó la estructura que formalmente tienen que adoptar los planes, destacando, en su preámbulo, que tales mejoras «*necesariamente y con urgencia deb[ían] ser atendidas en los nuevos planes hidrológicos de cuenca revisados para el tercer ciclo 2022-2027*». Entre las novedades introducidas, se encuentra la obligatoria mención de los instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua que guiarán los programas de medidas propuestos por los organismos de cuenca, prestando especial atención, cuando proceda, a las autorizaciones de vertido, las concesiones de agua subterránea, las masas de agua subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado ambiental, las presas y canales construidos con fondos del Estado o propios que puedan ser utilizados con fines hidroeléctricos, los umbrales de variación de caudal para la valoración de la modificación de las características de la concesión, la contaminación difusa y la valoración de daños al dominio

público hidráulico cuando no se vea afectada la calidad de las aguas (artículo 81.1.b).7.º.b) del RPH).

Los planes de algunas cuencas no identifican esos instrumentos normativos de protección (así, por ejemplo, el plan del Ebro); utilizan dicho epígrafe, pero se limitan a reproducir, con ciertos añadidos y leves variaciones, las previsiones del plan del ciclo anterior sobre la utilización y protección del dominio público hidráulico (así, por ejemplo, el plan del Segura); u optan por mantener algunas de las previsiones del plan anterior junto con las derivadas de la nueva redacción del artículo 81.1.b).7.º del RPH (así, por ejemplo, el plan del Júcar).

Aunque se trata de meros desajustes formales que no impiden que el plan recoja el contenido mínimo establecido en los artículos 42 del TRLA y 4 y ss. del RPH, sería aconsejable que, en el futuro, se extremase la diligencia al seleccionar el contenido normativo de cada plan, incorporando en exclusiva aquellas previsiones que se considere que realmente contribuirán a la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica y evitando la reproducción sistemática de las disposiciones establecidas en versiones anteriores del instrumento planificador, las cuales pueden haber perdido su razón de ser.

B. Sobre la determinación del ámbito territorial de los planes

Por otra parte, algunos de los artículos de la parte normativa tienen una formulación más expositiva -propia, por ello, de los preámbulos- que prescriptiva -como es propia del articulado-.

Es el caso, por ejemplo, de la formulación que se da en muchos de los planes a la definición del ámbito territorial en el artículo 1. Así, por ejemplo, el Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero dice así:

«Artículo 1. Ámbito territorial del Plan Hidrológico

El artículo 40.3 del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, establece que el ámbito territorial del Plan Hidrológico será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente. El ámbito territorial de la Demarcación hidrográfica del Duero es el definido por el artículo 3.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas».

A juicio del Consejo de Estado sería más correcto dar a este tipo de artículos una formulación específicamente normativa, para lo cual podría decir algo semejante a lo siguiente:

*«Artículo 1. Ámbito territorial del Plan Hidrológico
De conformidad con el artículo 40.3 del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, el ámbito territorial del Plan Hidrológico será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente. El ámbito territorial de la Demarcación hidrográfica del Duero es el definido por el artículo 3.3 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas».*

Convendría, por ello, revisar la redacción de los distintos planes en este sentido.

Por lo demás, en lo que hace a la cuestión de la delimitación del correspondiente ámbito territorial de las confederaciones, cabe recordar que se trata de una cuestión que ha sido tratada y resuelta en la Orden TEC/921/2018, de 30 de agosto, de acuerdo con lo establecido 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. Convendría resaltar más la relevancia de la orden, a estos efectos, en la parte expositiva de la norma que en la actualidad se limita a citarla.

C. Sobre la referencia a la evaluación ambiental estratégica

Los planes de cuenca incluyen referencias a las exigencias derivadas de la evaluación ambiental estratégica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 71 del RPH, los planes hidrológicos de cuenca deben ser objeto de un procedimiento de evaluación ambiental estratégica, hoy regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Tal y como se ha señalado, se ha llevado a cabo durante su tramitación la evaluación de cada uno de los planes, lo que ha dado lugar a la introducción de cambios en cada uno de ellos.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 26 de la citada Ley 21/2013, los planes deben incorporar el contenido de la declaración ambiental estratégica, y publicar en el *BOE* un extracto que incluya los contenidos a que hace referencia el apartado 2.b) de dicho artículo.

Para dar cumplimiento a este mandato, los planes han incorporado un artículo en su parte normativa que, a modo de ejemplo, dice así en el caso del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero:

«Artículo 40. Evaluación ambiental estratégica

Este plan hidrológico se ha sometido a un procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica cuyo resultado se plasma en la Declaración Ambiental Estratégica formulada en noviembre de 2022 por la Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En el apéndice 16 a esta normativa [sic] se explica cómo se ha realizado la integración en el plan hidrológico de las determinaciones, medidas y condiciones finales que resultan de la evaluación practicada, a la vez que se da cumplimiento a las obligaciones de publicidad señaladas en artículo 26 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental».

El referido apéndice 16 establece la forma cómo se ha integrado en el plan el contenido de la declaración ambiental estratégica.

A juicio del Consejo de Estado, si bien se valora favorablemente la introducción de una referencia a dichas cuestiones -que viene ordenada por el citado artículo 26 de la Ley 21/2013-, el contenido de dicho artículo 16 del Plan Hidrológico del Duero y la formulación análoga de los correspondientes artículos del resto de los planes no constituyen propiamente un contenido normativo que deba incluirse en un artículo. Por ello, con el fin de cohonestar la exigencia que resulta del mencionado artículo 26 con la adecuada técnica normativa, podría ser una solución más satisfactoria que se hiciera una referencia a la evaluación ambiental estratégica en los términos en que ahora se incluyen en el precepto transcrito en la parte expositiva de la norma, lo que no impediría la remisión a un apéndice en el que se explicara, como ahora se hace, cómo se ha realizado la integración en el plan hidrológico de las determinaciones, medidas y condiciones finales que resultan de la evaluación practicada.

D. Otras cuestiones de redacción

En diversos artículos de los planes (como el artículo 3 del plan del Duero o el 4 de los planes de Ceuta y Melilla) se dice algo semejante a lo siguiente: «*El ámbito territorial de la demarcación (...) se realiza conforme a la información alfanumérica y geoespacial digital almacenada en el sistema de información Mírame-IDEDuero*»; convendría modificar dicha redacción, sustituyendo «realiza» por otra expresión.

Por otra parte, debe cuidarse la cita de las normas para comprobar que es correcta; así, en particular, cuando se hace referencia por primera vez la Directiva Marco de Aguas, debe citarse de forma completa, con su número, fecha y rúbrica oficial (así, por ejemplo, en el artículo 6.2 del Plan del Cantábrico Oriental).

Por lo demás, algunas de las observaciones particulares de redacción que se hacen a los planes son aplicables a otros que tienen formulaciones análogas; por ello, y en aras de la mayor brevedad, se sugiere en cada caso la revisión de los artículos análogos de otros planes, sin proceder a reiterar en cada uno de los planes la misma observación.

VII.2. Plan del Cantábrico Oriental

Capítulo III. Régimen de los caudales ecológicos y otras demandas ambientales

De acuerdo con el artículo 81.1.b).3.º.b) del RPH, el capítulo segundo, relativo al régimen de los caudales ecológicos, deberá incluir la regulación de las “Necesidades hídricas de lagos y zonas húmedas.” No obstante, el plan del Cantábrico Oriental no regula esta cuestión en su parte articulada, aunque en el apéndice 13 se dice «Sin perjuicio de ello, en el plan hidrológico se han tomado en consideración muchos criterios orientadores de los que se indican, tales como la revisión o completado de componentes del régimen de caudales ecológicos en la mayor parte de las masas de agua, o la incorporación de necesidades hídricas para algunos lagos y zonas húmedas donde ha sido posible su establecimiento.» Por tanto, sería aconsejable aclarar si este plan incluye o no determinaciones respecto de esta materia y, en caso afirmativo, reflejarlo en el capítulo III.

Artículo 27

En este precepto se encuentra la primera referencia al Reglamento de la Ley de Costas, pero se cita incorrectamente “Reglamento de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre”, cuando debiera ser “Reglamento General de Costas”.

VII.3. Plan del Cantábrico Occidental

Capítulo II. Régimen de caudales ecológicos

Procede reiterar en relación con este capítulo la observación realizada en el apartado anterior en relación con el capítulo III del Plan del Cantábrico Oriental.

Artículo 17.

Podría afinarse la redacción del apartado 1, que dispone: “El Registro de Zonas Protegidas incluye aquellas zonas relacionadas con el medio acuático que son objeto de protección normativa”. Conforme al artículo 24.1 del RPH, las zonas protegidas son aquellas masas de agua objeto de **especial** protección normativa. Dado que todas las aguas son objeto de protección por la legislación hidrológica, convendría especificar que las zonas protegidas son objeto de protección especial porque así lo dispone una norma específica. Conviene revisar el mismo aspecto en relación con el resto de los planes en los que se incluye una formulación análoga.

Artículo 21. Definición del Programa de medidas

Conforme al artículo 81.b).7.º.a) del RPH, el capítulo sexto de los planes, relativo al programa de medidas, incluirá un resumen de las inversiones previstas conforme a dos criterios de clasificación: por tipo de intervención y por Administración competente. El artículo 21 del plan se remite al apéndice 12 del mismo, que clasifica en su apartado 1 por tipo de actuación y en su apartado 2 por la finalidad de las actuaciones, pero no por Administración competente.

Artículo 42. Directrices para el fomento de la transparencia y la concienciación ciudadana

Podría mejorarse la redacción del apartado 1, que dispone: “La transparencia es un requisito imprescindible que deben cumplir todas las administraciones con competencias en los servicios del agua. Para su fomento

se definen las siguientes directrices que deberían implantar todos los gestores [...]”. Más que un requisito, la transparencia es un principio institucional del derecho administrativo consagrado en normas como el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y desarrollado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Asimismo, el empleo del tiempo condicional simple (“deberían”) arroja dudas sobre el grado de vinculación de este principio para las Administraciones hidrológicas, siendo preferible el recurso al modo imperativo (“deberán”).

El apartado 2 dispone: “La concienciación ciudadana es otro elemento que debe contribuir a un uso más sostenible de los recursos. En esta línea se propone: [...]”. Esta redacción no parece la más adecuada, pues, aunque no sea un precepto estrictamente imperativo sino propositivo (dado que se trata, como indica la rúbrica del artículo, de “Directrices” para el fomento, como señala el apartado 1 antes citado de la transparencia en este sector), tiene un carácter más pedagógico o explicativo (que sería más propio de un documento como la memoria) que propiamente jurídico. Por ello, se recomienda una formulación del estilo de la siguiente: “Para contribuir a un uso más sostenible de los recursos hidrológicos, la Administraciones Públicas fomentarán la concienciación ciudadana, adoptando medidas como las siguientes”.

Las mismas observaciones son aplicables a las formulaciones análogas que se recogen en otros planes.

VII.4. Plan del Miño-Sil

Artículo 1. Ámbito territorial del Plan Hidrológico

Este precepto define el ámbito territorial del plan por remisión al artículo 3.1 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, que se refiere todavía a la “Demarcación Hidrográfica del Miño-Limia”. Esta era la denominación original de la demarcación hidrográfica, pero fue sustituida por la de “Demarcación

Hidrográfica del Miño-Sil” por el Real Decreto 266/2008, de 22 de febrero, por el que se modifica la Confederación Hidrográfica del Norte y se divide en la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y en la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.

Por tanto, se recomienda aprovechar la tramitación del proyecto sometido a consulta para añadir una disposición final que reforme el artículo 3.1 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, para adaptarlo a la denominación actual de la referida demarcación hidrográfica.

Capítulo II. Regímenes de caudales ecológicos

Es aplicable en relación con este capítulo la misma observación ya realizada en relación con el capítulo III del Plan del Cantábrico Oriental y el II del Plan del Cantábrico Occidental.

Capítulo V. Objetivos medioambientales

El artículo 81.1.b).6.º.b) del RPH incluye como contenido obligatorio de la parte normativa de los planes la indicación de las “masas de agua para las que se prorroga el logro de los objetivos ambientales”. La parte normativa del plan del Miño-Sil no incluye este contenido, que sin embargo sí se encuentra en el apartado 9.5 de la correspondiente memoria, donde se indican las masas de aguas sujetas a prórroga de sus objetivos medioambientales hasta 2027. Por ello, se recomienda trasladar ese contenido de la memoria a la parte normativa, para así cumplir con lo prevenido por el artículo 81 del RPH.

Artículo 22. Programa de medidas. Resumen de las inversiones previstas en el programa de medidas

De forma análoga a la observación ya realizada en relación con otro plan, procede que se complete el resumen de las inversiones previstas conforme al criterio relativo a la Administración competente.

Artículo 24. Autorizaciones de vertido

El primer inciso del apartado 5 dispone (énfasis añadido): “Asimismo, en aquellas masas de agua en que la consecución del buen estado ecológico se vea comprometida por los vertidos, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil O.A. podrá requerir a los titulares de las autorizaciones de vertido en esa masa, medidas adicionales de reducción [...]”. En la parte subrayada falta “de agua” y sobra la coma.

VII.6. Plan del Duero

Artículo 2. Definición de los sistemas de explotación de recursos

Mejoraría la redacción del segundo inciso de este apartado si en lugar de «los valores por subzonas aparecen en el Anejo 2...» se dijera: «los valores por subzonas serán los establecidos en el Anejo 2...».

Artículo 11. Orden de preferencia entre diferentes usos y aprovechamientos

Tal y como pone de manifiesto la memoria del Real Decreto, convendría concretar si la navegación recreativa se incluye en el ámbito de «usos recreativos» o en el de «navegación y transporte acuático», dado que se trata de usos con distinto orden de preferencia en la relación que recoge dicho artículo.

Artículo 25. Normas singulares sobre autorizaciones de vertido

Convendría dar mayor claridad al apartado 8.a), que, en la actual redacción, dice así: «En las solicitudes de autorización de vertido de aguas residuales urbanas de menos de 250 habitantes equivalentes al terreno, que son tramitadas por la vía simplificada, el Organismo de cuenca podrá exceptuar la presentación del informe hidrogeológico ...».

Artículo 33. Medidas para la protección del estado de las masas de agua subterránea

Salvo error, solo en este anexo IV, es decir, en el Plan del Duero, aparece en el apartado 1.c) de dicho artículo el concepto de “grado de explotación” (o en los documentos técnicos que le acompañan, “índice de explotación” es decir, el cociente entre el volumen extraído más el que está en trámite de inscripción y el volumen recargado en la masa de aguas anualmente de manera que se considera una masa de aguas sobreexplotada). Y ese grado o índice se utiliza posteriormente, en el apartado 1, a efectos de distinguir, entre algunas de las distintas zonas en las que se pueden o no otorgar concesiones (zona sin restricciones, zona condicionada, zona con limitaciones específicas, zona de especial protección o zona no autorizada, de los subapartados a) a e). Así, el apartado 2, se utiliza para señalar cuáles deben ser declaradas zonas no autorizadas (cuando su índice de explotación supere el grado de 0’75, es decir, cuando las aguas extraídas más en tramitación supera el 75 % del agua que se repone anualmente principalmente por pluviosidad y escorrentía) y cuáles zonas con limitaciones específicas (a que se cumplan a la vez dos requisitos: que el balance esté entre los valores 0,50 y 0,75 y que no se detecte una tendencia descendente relevante de los niveles piezométricos). Y, por supuesto, si los índices de explotación son inferiores, se consideran zonas sin restricciones o meramente zonas condicionada o limitada a usos de abastecimiento o ambientales por ser zonas de especial protección.

Ello, en principio, es correcto. Sin embargo, lo que resulta singular en este anexo es que esas zonas no se definen en función de la totalidad de las correspondientes masas de agua, sino que se utiliza para delimitar esas zonas concretas el de la parte de la correspondiente masa de agua del término municipal para fijar el índice.

Ello parece conllevar que masas de agua subterránea muy degradadas en su conjunto por excesos de extracciones, sigan siendo objeto de concesiones en algunas partes de las mismas de manera que no solo no se invierta el proceso de degradación cuantitativa para el conjunto de la masa de agua, sino que se acentúe el mismo.

De los documentos técnicos que se derivan del estado de bastantes de dichas masas de agua subterránea conocidas por su extensión en esta cuenca (Los Arenales, Medina del Campo, Tierra de Vinos, ...) se deduce que la situación ha ido claramente empeorando, con índices superiores al 1,00 cada vez mayores.

Se trata de una cuestión que, a juicio de este Consejo de Estado, de admitirse como parece, solo podría hacerse con una explicación y una motivación muy detallada, si es que existiera, pues la artificialidad de dividir masa de agua en función de los términos municipales (que obviamente no son en principio sino meras líneas administrativas) no obedece a criterios justificables *prima facie*.

O al menos, dado el carácter singular de este método de otorgamiento de concesiones, por zonas municipales y que, salvo error, solo se prevé en esta cuenca, debería ser objeto de tratamiento armonizado de cara a la futura regulación del dominio público hidráulico en general o de cara a las exigencias de los planes del siguiente ciclo, si el otorgamiento de nuevas concesiones en partes de la masa de agua claramente contribuyera a que no alcance el conjunto de la masa un nivel aceptable (en torno al 0,8 como máximo, según los índices antes señalados) al menos mientras, como se reconoce, las concesiones en otras zonas que contribuyen a la mayor extracción de la masa en su conjunto son todavía de muy larga duración, como se dice en el anejo 12, apéndice IV, del Plan del Duero, y por tanto el impacto no sea previsible que disminuya en un plazo razonable.

Artículo 38. Organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública

Dice el apartado 7 de este artículo:

«7. Condición de interesado:

a) La condición de interesado en el proceso de planificación hidrológica se adquiere automáticamente por ser miembro de la

Junta de Gobierno, del Comité de Autoridades Competentes o del Consejo del Agua de la Demarcación hidrográfica del Duero. En sentido inverso, la condición de interesado se pierde automáticamente cuando se deja de formar parte de los citados órganos».

El último inciso tiene una formulación equívoca, pues aquellos que han formado parte de los referidos órganos pueden mantener su condición de interesados, aun dejando de formar parte de tales órganos, cuando tengan otro interés legítimo para ello. Sería por ello más adecuado recoger una formulación análoga a la siguiente: «Tendrán la condición de interesados aquellos que sean miembros de la Junta de Gobierno, del Comité de Autoridades Competentes o del Consejo del Agua de la Demarcación hidrográfica del Duero».

VII.7. Plan del Tajo

Capítulo V

Como se ha señalado en las consideraciones generales y en las observaciones comunes sobre los planes, la particular naturaleza de estos instrumentos de planificación propicia la aparición de enunciados de carácter no prescriptivo. En este sentido, se sugiere modificar la redacción de aquellos preceptos del plan del Tajo en los que se aprecia esa insuficiencia de contenido normativo. Así sucede, entre otros, en los artículos 15.1 (“Reservas hidrológicas”) o 17 (“Registro de zonas protegidas”).

Capítulo VII

En otro orden de cosas, el artículo 81.1 b).7.º del RPH prevé la inclusión en los planes hidrológicos de un capítulo dedicado al “Programa de medidas”, en el que deben contemplarse tanto un resumen de las inversiones previstas como los “instrumentos normativos generales para la protección de las masas de agua”. El plan del Tajo no obedece exactamente a esta estructura, pues desglosa este contenido en dos capítulos: el capítulo VII, “Medidas de

protección de las masas de agua” y el capítulo VIII (que titula “Programa de medidas”).

En el capítulo VII no solo se contemplan los instrumentos normativos generales para la protección de las aguas, sino también otros contenidos adicionales, debido a que se sigue en este punto la estructura del vigente plan (lo mismo sucede, como después se dirá, en el caso de otros planes como el del Segura o el del Ebro). Tales contenidos adicionales pueden, en general y a la vista de la interpretación flexible que en este punto se hace en la memoria, formar parte del plan que se examina. Sin embargo, se recomienda -como después se hará también- que se diferencien en la estructura interna del capítulo VII los contenidos que se identifican con instrumentos normativos generales de protección, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 81.1.b).7.º, y los contenidos adicionales que, en particular, contempla el plan del Tajo (como las previsiones en materia de utilización del dominio público hidráulico, dotaciones de agua para distintos usos o régimen económico-financiero de la utilización de las aguas).

Precisamente en lo que hace a esta última materia, y de forma coincidente con lo que después se dirá acerca del plan del Segura, cabe observar que la valoración de los daños al dominio público hidráulico (artículo 41.4) no debe encuadrarse entre las medidas del régimen económico-financiero de la utilización de las aguas, sino que debería integrarse bien en la sección del capítulo VII del plan referida a las medidas de protección de las masas de agua que se ha propuesto, bien en una sección independiente.

Por otro lado, algunas de las disposiciones que se incluyen en el capítulo VII, como las referidas a las dotaciones, encontrarían un acomodo más natural en el capítulo dedicado a la asignación de recursos (así sucede en el caso de otros planes, como el del Guadalquivir o el del Guadiana).

Finalmente, cabe señalar que, entre las medidas para la utilización del dominio público hidráulico, el artículo 20.3 del plan dispone lo siguiente:

«3. Al objeto de velar por un aprovechamiento racional y eficiente del agua y por la utilización coordinada de los recursos existentes, en el ejercicio de las facultades recogidas en el artículo 55 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y de acuerdo a lo establecido por el artículo 3.b) de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, los volúmenes que se puedan movilizar en cada período concreto entre embalses de diferentes sistemas de explotación de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, requerirán de previa autorización del organismo de cuenca otorgada a favor del titular de la concesión. La solicitud deberá producirse con una antelación mínima de 1 mes respecto a la fecha prevista para el comienzo del trasvase. El organismo de cuenca tendrá un plazo de 15 días para resolver. La resolución tendrá en consideración la garantía prevista en la satisfacción de las demandas de los aprovechamientos del sistema cedente y del receptor. En caso de silencio administrativo, este se entenderá positivo».

De acuerdo con la memoria del análisis de impacto normativo del proyecto, la inclusión de este precepto en el plan encuentra su fundamento legal en el artículo 59 del TRLA, que se refiere a las concesiones administrativas. Sin embargo, se trata de un precepto que precisa ser aclarado en cuanto a su objeto. Se prevé un trámite de autorización previa, con un régimen de silencio administrativo positivo, para la movilización de aguas entre embalses de distintos sistemas de explotación. Las remisiones al TRLA y a la LPHN no resultan suficientes para aclarar el objeto de este apartado. Parece inferirse de la documentación que obra en el expediente que se trata de una intervención administrativa en la utilización de los recursos objeto de una concesión, con la finalidad de evitar que una transferencia de volúmenes excesivos de agua pudiera comprometer otros usos previstos de este recurso. Esta intervención encuentra cobertura en el artículo 55 del TRLA; de acuerdo con este mismo artículo, en el caso de que la denegación de la autorización ocasionase un perjuicio efectivo al concesionario este tendría derecho a ser indemnizado. El precepto que se comenta debería redactarse con mayor precisión, a fin de aclarar si su objeto es el que más arriba se ha descrito o por el contrario otro distinto.

VII.8. Plan del Guadiana

Capítulos IV y V

En relación con el plan del Guadiana cabe reiterar la conveniencia de dotar de una redacción prescriptiva a algunos preceptos, como son el artículo 15 (“Reservas naturales fluviales”) y el artículo 17 (“Registro de Zonas Protegidas”).

Por otra parte, y en línea con lo observado en los planes del Cantábrico Occidental y del Miño-Sil, el artículo 21 (“Definición del programa de medidas”) se remite al apéndice 14 en relación con las inversiones previstas, donde aparecen clasificadas por tipo y finalidad de las actuaciones, pero no según la Administración competente.

VII.9. Plan del Guadalquivir

Artículo 9. Valores umbral para las masas de agua subterránea

Establece este artículo que «los valores umbral adoptados en el Plan Hidrológico respecto a los contaminantes a utilizar para la valoración del estado químico de las masas de agua subterránea de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir, han sido fijados atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 1075/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifica el anexo II del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, son los que se indican en el Apéndice 5».

Se sugiere limitar la redacción de este artículo a su contenido normativo, estableciéndose en él sencillamente que «*los valores umbral respecto a los contaminantes a utilizar para la valoración del estado químico de las masas de agua subterránea de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir son los que se indican en el Apéndice 5*». Los criterios conforme a los cuales se han fijado esos umbrales podrían señalarse en el propio apéndice 5 o incluso en la memoria del plan.

Artículo 11. Otros componentes del régimen de caudales ecológicos

El apartado tercero de este precepto carece de todo contenido normativo (pues se limita a hacer una serie de consideraciones sobre las necesidades hídricas de las masas de agua tipo lago y a remitirse a unos valores deseables de superficie inundada que se fijan en el apéndice 6). Por ello debe bien suprimirse, bien dotarse de una formulación prescriptiva, en la que se indique que para la consecución de los objetivos ambientales podrán tenerse en cuenta los valores establecidos en el apéndice 6.1.6, que tienen carácter meramente orientativo y subordinado a los que específicamente pueda establecer la Administración competente para la consecución de los correspondientes objetivos.

La misma conveniencia de adoptar una redacción prescriptiva se observa en relación con los artículos 25, 30, 41, y 49.1.

Artículo 13. Navegación y deportes acuáticos

Debería suprimirse el último inciso del artículo 13.2, por tratarse de una remisión innecesaria (*“en este sentido, el artículo 59 detalla medidas para evitar que la práctica de estos usos [la navegación y los deportes acuáticos] pueda favorecer la expansión de especies exóticas invasoras”*). Como alternativa, podría reformularse y señalar que *“asimismo, estos usos se someterán a las limitaciones que establece el artículo 59 de este Plan Hidrológico”*.

Artículo 16. Dotaciones y medidas para garantizar la demanda de regadíos

El artículo 16.3 dispone que *“las dotaciones netas por tipo de cultivo a fijar antes de la siguiente revisión del Plan Hidrológico figuran [convendría decir «serán las que figuran»] en el Apéndice 8.1.2 y 8.1.3. Estas dotaciones incluyen todas las necesidades hídricas de las parcelas a regar,*

incluyendo el agua que se requiera para tratamientos fitosanitarios, riegos antihelada, lavado de terrenos y otros fines ligados a la actividad”.

Más adelante, el artículo 16.5 señala que, “*excepcionalmente, y a juicio de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, podrán admitirse dotaciones diferentes a las previstas en los citados apéndices, previa justificación y siempre que quede demostrada su viabilidad técnica y agronómica*”. En lugar de “previa justificación”, resultaría más adecuado que el precepto se refiriese a la posibilidad de admitir otras dotaciones “motivadamente”; por otro lado, cabría ponderar la inclusión de algún otro criterio para el ejercicio de la potestad discrecional que se contempla, además la viabilidad técnica y económica a la que se alude.

Artículo 23. Reserva de recursos

En el artículo 23.2 hay una errata (debe decir “2. Se constituye y se incluye en el Apéndice 11 una reserva (...).”).

VII.10. Plan de Ceuta

Artículo 18. Condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones

En este artículo, sería suficiente con citar el artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, modificado por el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, sin necesidad de citar el artículo 4.7 de la Directiva Marco del Agua que este precepto transpone. En caso de que se quiera citar también este artículo, sería conveniente modificar la redacción para citarlo en segundo lugar, diciendo algo así como: «... si se cumplen las previsiones el artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, modificado por el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se transpuso el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE...».

Artículo 21. Medidas relativas a los aprovechamientos de agua subterránea

En este artículo, el apartado 2.a) prevé *la posibilidad* de exigir en los nuevos aprovechamientos de aguas subterráneas que se encuentren próximos a los ríos o manantiales que puedan ser afectados directamente, un informe justificativo de las posibles afecciones. A juicio del Consejo de Estado, sería más adecuado, dados los riesgos potenciales y la gravedad de sus consecuencias, que dicho informe se *exigiera en todo caso* en tales supuestos.

Artículo 25. Medidas relativas a la protección de las aguas subterráneas frente a la intrusión de aguas salinas

En el apartado a) de este artículo, sería conveniente modificar la expresión del primer inciso. Actualmente dice:

«Es necesario realizar estudios geológicos e hidrogeológicos para lograr un conocimiento adecuado del acuífero o masa de agua subterránea y una información sobre la piezometría y características fisicoquímicas de las aguas, éstas últimas a través de medidas de conductividad. Asimismo, ha de elaborarse un balance de recursos disponibles/demandas».

Convendría utilizar una redacción más prescriptiva, indicando además el plazo para la realización de dichos estudios, dado que son el primer paso para la adopción de las medidas de protección a que se refiere la rúbrica del artículo.

VII.11. Plan de Melilla

Dado que este plan tiene un contenido análogo al recogido en el Plan de Ceuta, se reiteran las observaciones realizadas a los artículos 18, 21 y 25 de dicho Plan a los mismos artículos del de Melilla.

VII.12. Plan del Segura

El capítulo VI regula el programa de medidas, distinguiendo las inversiones previstas en el ciclo de planificación, que clasifica por tipología y Administración actuante en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81.1.b).7.º.a) del RPH, y otras previsiones en materia de protección de las aguas, que, en buena medida, reproducen lo establecido en el capítulo VII del segundo plan hidrológico del Segura.

Aunque, como se ha señalado en la consideración V.3 del presente dictamen, la memoria no resulta concluyente en este sentido, la autoridad consultante parece entender que los contenidos adicionales que la Confederación Hidrográfica del Segura ha incluido en el plan estarían cubiertos por una norma habilitante, que no siempre identifica, y que, no obstante, muchos de ellos exceden del ámbito propio de la planificación hidrológica y/o deberían quedar regulados en una disposición de carácter general, aplicable a todo el territorio nacional.

Efectivamente, en algunos supuestos -por ejemplo, en lo relativo a las limitaciones a los plazos concesionales (artículo 38)-, la idoneidad del plan para ocuparse de estas cuestiones, respetando el marco normativo vigente, parece evidente. Pero en otros casos -por ejemplo, en lo que respecta al centro de intercambio de derechos al uso del agua (artículo 57)-, la utilidad de estos contenidos adicionales pudiera ser menor en la medida en que los mismos se limitan a recordar los mandatos que, con carácter general, recogen el TRLA y su normativa de desarrollo o que previsiblemente quedarán desplazados cuando se aprueben las regulaciones que se hallan en avanzado estado de tramitación, en los términos que han quedado expuestos anteriormente.

Por esta razón, como se ha destacado en la consideración VII.1 del presente dictamen, en el futuro, sería recomendable que se extremase la cautela al seleccionar el contenido normativo de cada plan. Al margen de lo anterior, dado que el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, modificó la estructura de los planes de cuenca en un intento de avanzar en su armonización durante el tercer ciclo de la planificación, el capítulo VI del plan

del Segura debería organizarse atendiendo a lo dispuesto en el artículo 81.1.b).7.º del RPH, de modo que se diferenciases los instrumentos normativos generales de protección de las masas cuya incorporación da cumplimiento a dicho precepto y las previsiones adicionales que el organismo de cuenca ha estimado conveniente incluir en esta sede.

En el primer grupo -el de los instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua-, podrían incluirse las disposiciones relativas al vertido y depuración de las aguas (artículos 40 a 44), las aguas subterráneas (artículos 45 a 52), la contaminación difusa (artículos 53 y 54) y la valoración de daños en los supuestos en los que no se ve afectada la calidad de las aguas (artículo 55). El segundo grupo -previsiones adicionales-, podría abarcar las normas en materia de protección del dominio público hidráulico (artículos 31 a 33), utilización de las aguas (artículos 34 a 39), régimen económico-financiero aplicable a dicha utilización (artículos 56 y 57) e inundaciones (artículo 58), que traen causa del anterior plan hidrológico. De esta forma, se respetaría la estructura organizativa contemplada en el RPH, al tiempo que se permitiría que se mantuviesen las singularidades normativas del plan del Segura.

Como complemento de lo anterior, se debería acometer una revisión general de la sistemática del capítulo VI, asegurando la concordancia entre el título de las secciones que lo conforman y las previsiones que recogen cada uno de ellos: así, por ejemplo, la valoración de los daños al dominio público hidráulico (artículo 55) no constituye una medida del régimen económico-financiero de la utilización de las aguas, sino que responde a la obligación que el artículo 118 del TRLA impone a los infractores de reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público y de reponer las cosas a su estado anterior, con independencia de la sanción. Por este motivo, está regulada, con carácter general, en el capítulo I del título V del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y debería quedar integrada en la sección del plan

referida a los instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua que se ha propuesto o, si se prefiere, en una sección independiente.

Capítulo VIII. Seguimiento del plan

El capítulo VIII se refiere al seguimiento del plan. A pesar de que esta cuestión no tenga que integrar la parte normativa de este documento en la actualidad, constituye una de esas materias que no solo están cubiertas por una norma habilitante -concretamente, los artículos 23.1.a) del TRLA y 87 y ss. RPH-, sino que guardan una estrecha conexión con el contenido propio del plan, su objeto y finalidad, por lo que su inclusión no merece reproche alguno.

VII.13. Plan del Júcar

Capítulo VI. Programa de medidas

El capítulo VI regula el programa de medidas, distinguiendo:

- las inversiones previstas en el ciclo de planificación, que clasifica por tipología y Administración actuante en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81.1.b).7.º.a) del RPH;

- los instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua, entre los que alude a los vertidos (artículos 39 a 43), la extracción de áridos (artículo 44), las concesiones demaniales (artículos 45 y 46), determinados aprovechamientos hidráulicos (artículos 47 y 48), las aguas subterráneas (artículos 49 a 53), el control del uso del agua a través de métodos directos (artículo 54), la contaminación difusa (artículos 55 y 56) y la valoración de daños al dominio público (artículo 57);

- las medidas para la protección contra las inundaciones y sequías (artículos 58 y 59); y

- el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico (artículos 60 a 62).

En línea con lo sugerido en relación con el plan del Segura, y aun cuando la parte normativa del plan del Júcar se acomode de manera más fiel a la estructura formal diseñada en el artículo 81.1.b) del RPH, sería conveniente que se desgajasen de la sección II e incorporasen a una sección independiente, aquellos aspectos de la protección de las masas de agua que exceden de lo establecido en el artículo 81.1.b).7.º.b) del RPH y constituyen, por ende, previsiones adicionales que el organismo de cuenca ha estimado pertinente incluir en el plan atendiendo a las características singulares de la demarcación.

Estas son, concretamente, las disposiciones relativas a la extracción de áridos (artículo 44), las concesiones demaniales (artículos 45 y 46), determinados aprovechamientos hidráulicos (artículos 47 y 48) y el control del uso del agua a través de métodos directos (artículo 54). Por el contrario, los preceptos que se ocupan de los vertidos (artículos 39 a 43), las aguas subterráneas (artículos 49 a 53), la contaminación difusa (artículos 55 y 56) y la valoración de daños al dominio público (artículo 57) sí constituyen instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua, en el sentido indicado por el artículo 81.1.b).7.º.b) del RPH.

VII.14. Plan del Ebro

Capítulo preliminar. Sistema de información de la demarcación hidrográfica

El capítulo preliminar no se refiere al sistema de información de la demarcación hidrográfica, que facilitará el seguimiento del plan y su eventual revisión, ofreciendo una visión global del estado de las masas de agua (artículo 87.2 del RPH).

Aunque resulta evidente que el organismo de cuenca ha previsto su implantación -en el apéndice 16.2, por ejemplo, aclara que se destinarán 107,838 millones de euros a las medidas de programa relacionadas con las redes de seguimiento e información hidrológica-, se debería introducir un precepto que específicamente se ocupase de esta cuestión en el capítulo preliminar, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81.1.b).1.º.c) del RPH.

Capítulo VI. Objetivos medioambientales de las masas de agua

El capítulo VI advierte que los objetivos medioambientales de las masas de agua de la demarcación y los plazos fijados para su consecución están relacionados en el apéndice 10 (artículo 16.1) y recoge ciertas especialidades aplicables a las zonas protegidas (artículo 16.2), las condiciones para admitir el deterioro temporal de las masas de agua (artículo 17) y las condiciones para nuevas modificaciones o alteraciones (artículo 18).

El apéndice 10, por su parte, menciona las masas de agua que cumplirán los objetivos medioambientales que la Confederación Hidrográfica del Ebro se ha marcado antes de que termine el tercer ciclo de la planificación hidrológica (el 31 de diciembre de 2027) y aquellas para las que se ha prorrogado tal logro más allá de este periodo -por ejemplo, las masas del Aluvial del Tirón y del Aluvial del Ebro-Aragón: Lodosa-Tudela, que se considera que no alcanzarán un buen estado químico hasta el año 2039-.

A tenor de lo previsto en el artículo 81.1.b).6.º del RPH, junto con todas ellas, la parte normativa del plan debería aludir a las masas para las que eventualmente se hayan establecido objetivos medioambientales menos rigurosos. Según la memoria -o parte no normativa del plan-, en la demarcación *«solo ha sido necesario aplicar esta exención para 17 masas de agua superficial»* (página 292 del documento publicado en https://www.chebro.es/documents/20121/517714/00c_PH3c_091_2022-04_Memoria_v03.pdf).

Siendo ello así, o bien el capítulo VI, o bien el apéndice 10, deben identificar las masas de agua que deberán observar objetivos medioambientales

menos rigurosos durante el ciclo 2023-2027, sin perjuicio de la justificación que de tales excepciones siga efectuando la memoria publicada en la página web del organismo de cuenca.

Capítulo VII. Gestión de usos y protección de las masas de agua

El capítulo VII contempla una serie de previsiones relativas a los usos y la protección de las masas de agua que reproducen, en lo fundamental, las que a este respecto recogiera la versión anterior del plan. Como se ha razonado ya, el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, modificó el RPH, entre otros motivos, porque se entendía que era oportuno fijar criterios comunes que garantizaran la unidad y coherencia normativa de los planes hidrológicos en todo el territorio antes de que el tercer ciclo planificador concluyese.

En este contexto, no parece razonable que la Confederación Hidrográfica del Ebro se haya limitado a reiterar la estructura de su plan anterior, con pequeñas variaciones, sin tratar de adaptar su contenido a las nuevas exigencias del RPH. Este requiere, en su artículo 81.1.b).7.º, que la parte normativa de los planes de cuenca posean un capítulo dedicado al programa de medidas en el que se sinteticen las inversiones previstas -cometido que cumplen el artículo 51 y el apéndice 16- y, además, se enumeren los instrumentos generales de protección de las masas de agua.

Sería recomendable, en suma, que las medidas para la protección y utilización de las aguas recogidas en el capítulo VII fuesen insertadas en el programa de medidas regulado en el capítulo VIII. Y que, en su seno, en línea con lo sugerido en relación con los planes del Segura y del Júcar, se distinguiesen claramente las previsiones que responden al contenido mínimo exigido por el artículo 81.1.b).7.º.b) del RPH [como es el caso de las reglas sobre aprovechamiento de aguas subterráneas (artículos 25 y 45), vertidos (artículos 33 a 42), contaminación difusa (artículos 43 y 44) y valoración de daños al dominio público (artículo 46)], y los demás aspectos del régimen de protección de las aguas que el organismo de cuenca ha estimado pertinente incluir en el plan atendiendo a las características singulares de la demarcación.

VIII.- CONCLUSIÓN

En conclusión, el Consejo de Estado considera que puede ser aprobado el proyecto de Real Decreto consultado, sin perjuicio de la conveniencia de considerar las observaciones formuladas en este dictamen, especialmente, las recogidas en el apartado V.3.f) y la necesidad de acomodar el proyecto al grupo normativo en el que se integra y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la preservación de caudales ecológicos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen, y, en especial, la que se hace en el apartado V.3.f) sobre la coordinación de los planes hidrológicos relacionados por el trasvase Tajo-Segura, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Real Decreto sometido a consulta”.

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

Madrid, 19 de enero de 2023
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA TERCERA DEL GOBIERNO Y MINISTRA
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.