

REAL DECRETO 1219/2011, DE 5 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE GESTIÓN DE DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA

Autora: Isabel Caro-Patón Carmona, Ptuon de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid

Pese a que la Directiva 60/2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en materia de política de aguas (DMA) obligaba a los Estados miembros a adoptar planes hidrológicos a más tardar en diciembre de 2009, el Gobierno de España únicamente ha aprobado, por Real Decreto 1219/2011, el plan de gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña¹.

La aprobación de este plan presenta algunos equívocos técnico-jurídicos que son objeto del presente comentario. Como trataré de explicar, tanto la confusa jurisprudencia del TC en relación con la distribución competencial en materia de aguas, como una actuación de la Administración General del Estado poco escrupulosa en cuanto al cumplimiento de sus competencias legales han propiciado esta situación.

¹ Del resto de planes hidrológicos, Galicia Costa (cuenca interna) está aprobado por el Gobierno gallego y remitido al Gobierno la aprobación final; también los borradores de los planes de cuencas internas andaluzas (Guadalete-Barbate, Tinto-Odiel-Piedras y Cuencas Andaluzas Mediterráneas) están aprobados por el Consejo Andaluz del Agua desde 27 de junio del 2011, pero falta aún la aprobación por los Gobiernos autonómico y estatal; el Proyecto de Plan Hidrológico de las Cuencas Internas del País Vasco salió a información pública en diciembre de 2010 (BOPV de 20 de diciembre de 2010), pero aún no ha sido aprobado.

Ninguno de los planes de las cuencas intercomunitarias estatales han sido aprobados, aunque la marcha de su tramitación administrativa es desigual. Los del Guadalquivir, Miño-Sil y Duero fueron los tres primeros planes estatales en salir a información pública, pero aún no existe aprobación por el Organismo de cuenca (cfr. los Boletines Oficiales del Estado de 15, 16 y 18 de diciembre de 2010, respectivamente); los del Cantábrico Occidental y Oriental y Guadiana acaban de cerrar el periodo de información pública (Boletines Oficiales de 4 y 25 de mayo de 2011 respectivamente). Por último, los planes del Ebro, Tajo, Júcar y Segura ni siquiera han salido a información pública. Es conocido que la Confederación hidrográfica del Tajo en mayo y en octubre de 2011, en vísperas de elecciones autonómicas, primero, y generales después, anunció en su web que el borrador estaba ya listo para su publicación (<http://www.abc.es/20111025/ciudad-real/abcp-ecologistas-piden-cese-responsable-20111025.html>); sin embargo, presiones políticas han determinado que el plan aún no se haya hecho público. Es conocido, por otra parte, que el del Ebro está listo desde hace más de un año para su exposición pública; también aquí la razón de la parálisis administrativa es el conflicto que ha de generar debido a los caudales ecológicos del Delta del Ebro.

Aprobación autonómica del Plan de cuencas internas de Cataluña

En ejercicio de la **competencia exclusiva** de la Comunidad Autónoma de Cataluña en planificación hidrológica², el Gobierno de la Generalidad aprobó el Plan de Gestión del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña (PGDCFC) por Decreto 188/2010, de 23 de noviembre³. En su art. 1 se señaló que la aprobación del plan se hacía *sin perjuicio de las actuaciones que corresponda realizar a la Administración general del Estado*". Su DF 1ª dejaba sin aplicación el plan hidrológico anterior aprobado por Real Decreto estatal 1664/1998, de 24 de julio (disposición final primera) pero omitía la obligada disposición relativa a la entrada en vigor.

La cláusula contenida en el art. 1 era confusa, ya que a tenor de la Ley de Aguas, era inequívoco que su adopción correspondía al Gobierno del Estado (art. 40.5 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001)⁴. Sin embargo, en ese momento, el Gobierno de la Generalidad podía escudarse en dos argumentos para entender que le correspondía la adopción a todos los efectos del plan de cuencas catalanas.

En primer lugar, que el TC había declarado que era conforme con los criterios generales de distribución competencial la exclusividad en materia de planificación hidrológica (STC 31/2010); y, en segundo lugar, el hecho de que, de acuerdo con el Decreto Catalán 380/2006 regulador de la planificación en cuencas internas, se preveía la emisión de un **informe preceptivo y determinante** a emitir por el Estado en el procedimiento de su elaboración⁵, que bien podía suplir la aprobación estatal posterior.

En cuanto a su contenido, el plan adoptado recogía, para cuencas internas los análisis y contenidos exigidos por la DMA, pero también incluía reglas aplicables a todas las aguas que discurriesen por Cataluña (por tanto también a las del Ebro). En efecto, dentro del contenido normativo del plan de gestión se dispone que:

"4.1 El ámbito territorial del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, objeto del presente Plan de gestión, es el delimitado en el Decreto 31/2009, de 24 de febrero.

4.3 Las medidas que contiene este Plan que se refieren a la determinación de la política de abastecimiento domiciliario y de saneamiento, así como las relativas a la

² Art. 117.1.a) y b), de su Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³ DOGC de 26 de noviembre.

⁴ "El Gobierno, mediante real decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general". Véanse también los arts. 17.a) y 18 del mismo texto legal.

⁵ Art. 15.4, en su redacción dada por Decreto 31/2009, de 24 de febrero.

intervención administrativa de los vertidos y de gestión del medio, son de aplicación en todo el territorio de Cataluña”.

La aprobación estatal

Finalmente, y a la vista de la interpretación que ha debido hacerse de la exclusividad de la competencia autonómica en materia de planificación hidrológica (STC 31/2010, FJ 64)⁶, el Plan de cuencas internas y en aplicación del art. 40 TRLA, se ha aprobado, en los siguientes términos, por el Real Decreto 1219/2011⁷:

“1. Aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.6 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en la redacción resultante de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, con el contenido incluido en los Anexos I y II del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, cuyo ámbito de aplicación es el que se dispone en el apartado siguiente.

*2. **El ámbito territorial de aplicación del Plan coincide con el del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña, delimitado por el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, de la Generalidad de Cataluña, con la modificación introducida por la disposición final segunda del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre”.***

Es decir, **no ha quedado aprobada por el Estado la parte del plan relativa a la cuenca del Ebro**. Esto es así porque el art. 40 TRLA permite que el Estado ejerza un control de legalidad previo a la aprobación de los planes hidrológicos de cuencas internas. Entre los aspectos objeto de control de legalidad está precisamente comprobar que el plan *“no afecta a los recursos de otras cuencas”* (art. 40 .6 TRLA)⁸.

Este modo de aprobación no empece para que el Decreto catalán mantenga una cierta apariencia de legalidad en lo que respecta a las disposiciones relativas a la parte del Ebro. Ahora bien, aunque esta parte normativa esté publicada y se presuma válida, no está vigente porque, aunque sea cierto que

⁶ “Las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, [no] resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas a la Generalitat”.

⁷ BOE de 22/09/2011.

⁸ “Los planes hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el art. 18 [por las Comunidades Autónomas para las cuencas intercomunitarias] serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los arts. 40.1, 3 y 4 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional”.

el Gobierno catalán podría aprobarlo como reglamento de gestión del agua (y según el procedimiento para la aprobación de normas por la Generalidad) ya que sí tiene competencias en materias relacionadas con abastecimiento y depuración y control ambiental de las aguas (STC 138/2010, FJ 4), lo que no cabe es adoptar normas de gestión siguiendo el procedimiento especial de la planificación hidrológica que requiere en todo caso adopción por el gobierno de España.

Este plan fue en su momento impugnado por Comunidades Autónomas limítrofes apreciando esta causa de ilegalidad⁹. Es de suponer que exista una sentencia estimatoria que anule las previsiones del plan de gestión relativas a cuencas estatales, aunque también podría ser que se declarara la inadmisibilidad del recurso por tratarse de un acto de trámite ya que, como se ha dicho, no se ha producido la aprobación por Gobierno de España¹⁰.

Es muy llamativa, en todo caso, la poca claridad en cuanto al modo de ejercer el control de legalidad por el Estado. Nada hubiera obstado a que el Real Decreto de adopción del plan de cuencas internas hubiera declarado, sencillamente, que quedan sin efecto las previsiones del Decreto relativas a las cuencas intercomunitarias.

⁹Vid. El Heraldo de Aragón de 04/02/2011, http://www.heraldo.es/noticias/aragon_recurrido_plan_hidrologico_las_cuencas_internas_cataluna.html.

¹⁰ Caro-Patón Carmona, I., “¿Está aprobado el plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña?”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 2, Núm. 1 (2011).