



Roj: **STS 1239/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:1239**

Id Cendoj: **28079130052019100120**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/04/2019**

Nº de Recurso: **4711/2016**

Nº de Resolución: **507/2019**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 507/2019

Fecha de sentencia: 11/04/2019

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 4711/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/04/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 4711/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 507/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

Dª. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño



En Madrid, a 11 de abril de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 4711/2016 interpuesto por la Generalitat de Cataluña, representada y defendida por el letrado D.Gerard Blanchar Roca, contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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, y contra la desestimación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016 al requerimiento previo formulado por el Consejero de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña. Ha sido parte demandada el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el letrado de la Generalitat de Cataluña se interpone recurso contencioso-administrativo, contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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, y contra la desestimación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016 al requerimiento previo formulado por el Consejero de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña.

SEGUNDO .- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo, por escrito de 10 de octubre de 2017 se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita que se estime el presente recurso contencioso administrativo y, por consiguiente:

1º) Con carácter principal, declare la nulidad de pleno derecho de todo el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, y de la Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por mi representada.

2º) Con carácter subsidiario, declare la nulidad de pleno derecho del Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, así como de la citada Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016.

3º) Y también carácter subsidiario a lo anterior, declare la nulidad de pleno derecho de los artículos 10.5, 13.2, 36 y 57.2.a), c), d) y e) incluidos en las disposiciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (Anexo XII) aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, así como de la citada Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016.

TERCERO .- Dado traslado para contestación, el abogado del Estado argumenta en contra de las pretensiones de la recurrente y solicita la desestimación del recurso.

CUARTO .- Solicitado el recibimiento del pleito a prueba, por auto de 11 de diciembre de 2017 se procedió al recibimiento solicitado y admisión de las pruebas que se estimaron procedentes y, finalizado el periodo de prueba, se acordó dar traslado a las partes para conclusiones por el término de diez días y, formalizados los escritos correspondientes, quedaron conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 9 de abril de 2019, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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, y contra la desestimación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016 al requerimiento previo formulado por el Consejero de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña.

En la demanda se solicita que se estime el presente recurso contencioso administrativo y, por consiguiente:

1º) Con carácter principal, declare la nulidad de pleno derecho de todo el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, y de la Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016, por la que se desestima el requerimiento previo formulado por mi representada.



2º) Con carácter subsidiario, declare la nulidad de pleno derecho del Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, así como de la citada Resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016.

3º) Y también carácter subsidiario a lo anterior, declare la nulidad de pleno derecho de los artículos 10.5, 13.2, 36 y 57.2.a), c), d) y e) incluidos en las disposiciones normativas del Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (Anexo XII) aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, así como de la citada Resolución del Ministerio de Agricultura.

En defensa de sus pretensiones comienza alegando la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1/2016 recurrido, por vulneración del artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo ha interpretado, porque al estar el Gobierno en funciones, carecía de competencia para aprobarlo, con vulneración del artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Alega al respecto que el Gobierno en funciones tiene limitadas sus funciones al "despacho ordinario de los asuntos públicos", concepto jurídico indeterminado que no incluye el establecimiento de la nueva política hidráulica del Estado para el periodo 2015-2021, dado que ello supone condicionar al nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 26 de junio de 2016 en la política hidráulica a desarrollar; invoca al respecto la sentencia del Pleno de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de diciembre 2005 (recurso 161/2004) y argumenta sobre el alcance de la planificación impugnada a los efectos de integrar el concepto de despacho ordinario de asuntos.

La cuestión que aquí se plantea ha sido examinada por la Sala en la reciente sentencia dictada en el recurso 4439/16, interpuesto contra el mismo Real Decreto 1/2016, atendiendo al criterio sostenido en diversas sentencias y en concreto la más semejante de 27 de diciembre de 2017 (rec. 5058/16), en el que se impugnaba el Real Decreto 389/16, que aprobó el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Como entonces, partimos de la doctrina establecida por la Sala en la sentencia del Pleno de 2 de diciembre de 2005 (RC 161/2004), en relación con el artículo 21.3 de la LOFAGE:

A tal efecto se indica que "el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales. Sin embargo, el silencio del artículo 101 del texto fundamental sobre las eventuales restricciones del cometido del Gobierno en funciones después de haber impuesto su existencia e, incluso, el hecho de que no se remita a tal efecto a la Ley, a diferencia de lo que hace en otras hipótesis, nos han de advertir sobre el sumo cuidado con el que ha de afrontarse la tarea de definir qué es lo que no puede hacer".

Se valoran en dicha sentencia los distintos supuestos en que se produce la situación de un Gobierno en funciones, poniendo de manifiesto que puede darse el caso de permanecer en funciones durante un largo periodo de tiempo, circunstancia que concurre en este caso en el que la situación se prolongó desde octubre de 2015 a noviembre de 2016, y en cuanto al alcance de las limitaciones señala que, "La Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones. No obstante, nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio al que nos referimos es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria...Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.

Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de



los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar".

Y desde estas consideraciones la referida sentencia delimita el concepto de "despacho ordinario de asuntos" en los siguientes términos:

"De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política.

De este modo entendida, o sea interpretada conforme a la Constitución, se despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquél no ha dispuesto expresamente ninguno. Por lo demás, situados en esta perspectiva, es posible apreciar que el mismo legislador asume esa interpretación porque en el apartado quinto del artículo 21 se preocupa por prohibir al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (a) y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Y las leyes que, según el Preámbulo de la Constitución, son la expresión de la voluntad popular y proceden casi exclusivamente de la iniciativa gubernamental, introducen en el ordenamiento jurídico las normas que responden a las orientaciones que prevalecen en el electorado y, por tanto, en las Cortes Generales. Por eso, son uno de los cauces típicos de expresión de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales.

A parecidos resultados conduce, por lo demás, el apartado sexto de este artículo 21 de la Ley 50/1997, que deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales. Además, este apartado es relevante porque introduce en la regulación legal una diferencia de régimen jurídico en atención a la causa determinante de la entrada en funciones del Gobierno. Circunstancia esta que refuerza las consideraciones antes realizadas sobre la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal. La aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones. La misma Ley 50/1997, en el apartado cuarto de su artículo 21, veda al Presidente en funciones proponer al Rey la disolución de una o de ambas cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, todos ellos actos de clara orientación política. Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan.

Por tanto, la misma Ley 50/1997 responde a los criterios que, a juicio del Pleno de la Sala, presiden la concepción constitucional del Gobierno en funciones. Criterios que, por lo demás, se confirman viendo las cosas desde otra perspectiva. En efecto, asumir la tesis del recurrente supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse".

Pues bien, la aplicación dichos criterios al caso y como ya señalamos en las sentencias de referencia citadas al principio, lleva a considerar, en primer lugar, que la aprobación del planeamiento se produjo en el ámbito de un largo periodo de Gobierno en funciones, que se inició con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre (BOE del día 27), por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y terminó con la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que serían nombrados los Ministros del nuevo Gobierno, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, periodo de tiempo en el que finalizaban los plazos establecidos para la adopción de la disposición impugnada.



En segundo lugar se trata de una revisión del planeamiento hidrológico que responde a la previsión legal de revisión sexenal establecida al efecto y en cumplimiento y persecución de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria e interna, de manera que no responden a una iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política en la materia, sino que es la normativa aplicable la que orienta la política del agua, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad que en su desarrollo corresponda a quien ejerce la potestad reglamentaria, que no puede identificarse con el establecimiento de nuevas orientaciones políticas y que, por ello, como indica la sentencia del Pleno que se ha transcrito, no comporta la exclusión del ámbito del "despacho ordinario de asuntos".

Por las mismas razones las decisiones adoptadas en la norma impugnada no comprometen ni impiden las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deba adoptar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales, que, entre otros extremos, podía proceder a la derogación de la norma reglamentaria que nos ocupa y que este caso, incluso, fue del mismo signo político que en que aprobó la norma objeto de recurso.

Por todo ello y en estas circunstancias el Real Decreto impugnado puede considerarse incluido en el ámbito del "despacho ordinario de asuntos", lo que determina la desestimación de esta primera causa de nulidad que se invoca por la parte recurrente.

SEGUNDO.- Se denuncian en segundo lugar, con carácter subsidiario, y ya solo como pretensión de nulidad del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, una larga serie de infracciones, que se enumeran de la siguiente forma:

1) Desajuste en la delimitación de la masa de agua de transición "estuario" del tramo bajo del río Ebro, con infracción de los artículos 18.2 y 82 del Reglamento de la Planificación Hidrológica y del artículo 2.2.1.1.e) de la Instrucción de planificación hidrológica, ya que si se exige realizar "estudios específicos en cada tramo del río", ello es con el fin de definir "masas de agua diferentes cuando se produzcan cambios en las características físicas", por lo que se puede afirmar que la delimitación de las masas de agua que realiza el Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (en adelante, PHE), en la zona de estuario del río Ebro (esto es, el tramo final del río Ebro antes de su desembocadura), no se ajusta a lo que disponen el artículo 2.2.1.1.e) de la Instrucción de planificación hidrológica y el artículo 18.2 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, según se acredita con el Informe sobre el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro de fecha 19 de septiembre de 2016 elaborado por la Agencia Catalana del Agua (ACA), según el cual, "el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro define una única masa de agua desde Tortosa hasta el mar, habiendo, en este tramo, dos situaciones de características físicas, tanto geográficas como hidromorfológicas, completamente diferenciadas. Por un lado, el tramo de río entre Tortosa hasta la "Illa de Gracia", donde el río se mantiene casi permanentemente con agua dulce (en condiciones naturales), y tan solo en ocasiones esporádicas la cuña salina consigue inundar y remontar parte de este tramo de río en condiciones de escasez de caudal. Por otro lado, el tramo de río entre la "Illa de Gracia" hasta el mar, donde la cuña salina y la influencia del mar tiene mayor permanencia temporal, de manera natural, lo que conforma un ecosistema de transición marina diferente al del tramo anterior (más semejante a un ecosistema de agua dulce)". Invoca igualmente el Dictamen de fecha 15 de diciembre de 2016 emitido por el Dr. Víctor, de la Universidad de Luisiana (Estados Unidos) según el cual el tramo final del río Ebro es un estuario con dos masas de agua bien diferenciadas: un tramo del río con agua dulce y otro tramo afectado por la introducción de la cuña salina.

2) Incumplimiento de la Directiva Marco del Agua y de la legislación española en materia de aguas en la que se refiere a la determinación de caudales ecológicos en el tramo final del río Ebro y ello por:

2.1 Incumplimiento de la obligación de diseñar un régimen de caudales ecológicos que atienda a la singularidad del tramo final del río Ebro, considerado aguas de transición, declaración como reserva de la biosfera por parte de la UNESCO por sus significativos valores **ambientales**, la protección que le brindan las Directivas de conservación de los hábitats naturales y de las aves silvestres, la declaración como sitio RAMSAR, la inclusión de diversos de sus espacios en la Red Natura 2000 o, a nivel autonómico, la calificación como espacio natural de especial protección por su inclusión dentro del Parque natural del Delta del Ebro, la inclusión de distintos lugares en el Plan de espacios de interés natural, así como otras figuras de protección (Reserva natural de fauna salvaje de la "Punta del Fangar", Reserva natural de fauna salvaje de la estación biológica "El Canal Vell", Reserva natural de fauna salvaje de la "Illa de Sant Antoni", Reserva natural de fauna salvaje de la laguna de "La Tancada", Reserva natural de fauna salvaje de las "Illes de l'Ebre", Reserva natural de fauna salvaje de la ribera del Ebro en Flix e inclusión de diversos lugares en el Inventario de Humedales de Catalunya), singularidad que no ha sido tenida en cuenta por el PHE a la hora de determinar los caudales ecológicos o caudales **ambientales**, que exige un adecuado cálculo de los caudales ecológicos (o caudales **ambientales**) con el fin de conseguir que su estado ecológico sea "bueno", lo que PHE no cumple al no haberse valorado la aplicación de criterios adicionales en la determinación de los caudales ecológicos en el tramo final del río Ebro, como aguas de transición, precisando que los requisitos que impone el artículo 3.4.1.4.3 de la Instrucción de planificación



hidrológica no se han valorado en el caso del tramo final del río Ebro, según el citado Informe del ACA de 19 de septiembre de 2016 y refiriéndose de nuevo a la existencia en el tramo final del Ebro de dos masas de agua diferenciadas, según el dictamen del Dr. Víctor .

2.2 Declaración del tramo final del río Ebro como hidrológicamente alterado sin haber seguido los criterios previstos en el artículo 3.4.2 de la Instrucción de planificación hidrológica, y como consecuencia de ello, aplicación de criterios menos exigentes a la hora de determinar los caudales ecológicos, alegando que el actual PHE de segundo ciclo (PHE 2015-2021) mantiene la declaración del tramo final del río Ebro como "hidrológicamente alterado" que había sido establecida en el anterior PHE de primer ciclo (PHE 2015- 2015), pero a diferencia de aquel no contiene ninguna justificación en lo que se refiere al cumplimiento de los requerimientos técnicos establecidos en el artículo 3.4.2 de la Instrucción de planificación hidrológica, pues en la documentación técnica incluida en dicho Plan no se incluyen los resultados de la aplicación de los indicadores de alteración hidrológica ni se justifica el hecho de que se haya mantenido la declaración de la masa de agua del tramo final del Ebro como hidrológicamente alterada. Añade que declarar sin ninguna justificación objetiva que el tramo bajo del río Ebro está hidrológicamente alterado, rebajándose con ello las exigencias aplicables a la hora de determinar los caudales ecológicos, puede considerarse también una vulneración del artículo 4.1.a).iii) y el Anexo V de la Directiva Marco del Agua , que exigen a los Estados miembros proteger y mejorar todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con el fin de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico.

2.3 Aplicación incorrecta de los métodos de modelización de hábitat para la determinación de caudales ecológicos en el tramo bajo del río Ebro en contra de lo dispuesto en los artículos 3.4.1.4.1.1.2 y 3.4.1.4.1.1.3 de la Instrucción de planificación hidrológica, y como consecuencia de ello, aplicación de criterios menos exigentes a la hora de determinar los caudales ecológicos, alegando que no se han cumplido dichas previsiones de la IPH, según el informe ACA de 19 de septiembre de 2016, ya citado, que en la propuesta de caudales ecológicos establecidos en el tramo bajo del río Ebro contenido en el PHCE, no queda justificado cómo se han determinado dichos caudales ecológicos, ya que no responden directamente a los resultados de simulación de hábitat, ni tampoco la aplicación de los métodos hidrológicos, independientemente del hecho de que se encuentren clasificadas como masas hidrológicamente alteradas o no. El PHCE calcula y establece unos caudales ecológicos para el tramo bajo del río Ebro mucho más elevados mediante el uso de los métodos hidrológicos (de acuerdo con la IPH), pero posteriormente rebaja sustancialmente dichos caudales ecológicos en base a una simulación del hábitat mal interpretada y aplicada, con el agravante de considerar el tramo bajo del río Ebro como muy alterado hidrológicamente.

2.4 Vulneración de la legislación en materia de aguas al haber previsto unos caudales ecológicos de forma condicionada a unos usos inexistentes, invocando la condición de restricción previa al uso de los caudales ecológicos (art. 59.7 TRLA), lo que entiende que se incumple en el capítulo IV del contenido normativo del PHE, dado que asigna un incremento de consumo de agua (principalmente para nuevos regadíos) y reservas de agua para eventuales contingentes, sin haberse realizado tan siquiera una adecuada y manifiesta valoración de sus impactos sobre el medio, y sin un conocimiento claro de su viabilidad técnica, social y/o económica, según se desprende de la memoria técnica del propio PHE.

2.5 Falta de revisión de los caudales ecológicos entre el plan hidrológico de primer ciclo (2009-2015) y el de segundo ciclo (2016-2021), y vulneración del artículo 13.4 y del Anexo VII, apartado B, de la Directiva Marco del Agua , que establece una **evaluación** de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el período del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados, requisito no se ha cumplido con el nuevo PHE de segundo ciclo.

2.6 Otros incumplimientos de la Instrucción de planificación hidrológica en materia de caudales ecológicos, como son los artículos 3.4.1.4.1.3, 3.4.1.4.1.4 y 3.4.5 de la Instrucción de planificación hidrológica, dado que no incluye ninguna previsión sobre la tasa de cambio, la caracterización del régimen de crecidas o la repercusión del régimen de caudales ecológicos sobre los usos del agua.

Seguidamente y como apartados 2.7, 2.8 y 2.9 se refiere a las consecuencias negativas de no haberse diseñado unos caudales ecológicos que atiendan a la singularidad del tramo final del río Ebro, según el Dictamen de fecha 15 de diciembre de 2016 emitido por el Dr. Víctor ; los caudales ecológicos que a su entender deberían haberse establecido; y la conclusión de que el PHE es contrario a la Directiva Marco del Agua y a la legislación interna en materia de aguas, porque no garantiza unos caudales ecológicos o **ambientales** suficientes que permitan sostener los ecosistemas de aguas dulces, estuáricos y costeros en el tramo final del río Ebro, impidiendo así que se cumpla el objetivo medioambiental de lograr un estado ecológico bueno del río.



3) Incumplimiento de la Resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración **ambiental estratégica** conjunta de los planes hidrológico y de gestión del riesgo de inundación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro para el periodo 2016-2021, en cuanto entiende que los elementos de precaución y prevención del medio que se indican, no han sido adecuadamente tratados ni evaluados, tal y como exige el proceso de **evaluación ambiental**. El PHE propone una serie de nuevas demandas y regadíos en la cuenca, y a pesar de ello no se ha realizado previamente un análisis riguroso de los efectos sobre los ecosistemas y espacios protegidos del delta del Ebro, según pone de manifiesto el Informe del ACA de 19 de septiembre de 2016.

4) Vulneración del artículo 2 y de la disposición adicional cuarta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de **evaluación ambiental**, por haber realizado una **evaluación ambiental estratégica** del PHE de forma conjunta con el Plan de gestión del riesgo de inundación, alegando al efecto que el principio de racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de **evaluación ambiental**, al que se refiere el artículo 2 de la Ley 21/2013, debe entenderse que se refiere a los casos de confluencia de distintos procedimientos de **evaluación ambiental** sobre un mismo plan, programa o proyecto. Lo que no permite dicho principio de racionalización, simplificación y concertación es que se realice una **evaluación ambiental** conjunta sobre planes, programas o proyectos distintos. Añade que la **evaluación ambiental estratégica** realizada ha resultado escasamente detallada, sin ningún tipo de concreción adecuada de los objetivos **ambientales** específicos que se persiguen.

5) Vulneración de los arts. 6.1 y 6.2 la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y del art. 4.4 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, en cuanto el PHE no tiene en cuenta la afectación que va a suponer para distintos espacios de la Red Natura 2000 incluidos en la demarcación del Ebro, que incluye las Zonas de Especial Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), ni tampoco valora debidamente los hábitats y especies de interés comunitario presentes en la zona, cuya supervivencia depende del mantenimiento del régimen de caudales y de las condiciones de humedad de las áreas donde se localizan, así como de la calidad fisicoquímica del agua y del aporte de nutrientes por parte del curso principal del río Ebro.

Pues bien, a la hora de dar respuesta a estas alegaciones de la demanda, conviene tener presente que, tratándose de la impugnación de una disposición normativa, el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92, y el art. 131 de la actual Ley 39/2025, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.

Como señala la sentencia de 16 de diciembre de 2008 (rec. 61/2007) "las apreciaciones subjetivas del recurrente sobre la oportunidad del criterio establecido por el titular de la potestad reglamentaria, cualquiera que sea la valoración que merezca, no constituye una razón o motivo de nulidad de la disposición, pues, como ya señalamos al examinar la jurisprudencia sobre el alcance del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria, se trata de valoraciones que pertenecen al ámbito de la discrecionalidad y consiguiente decisión del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita, sin que la impugnación de una disposición general pueda fundarse en los criterios de oportunidad o conveniencia subjetivos de quien la impugna, como señala la sentencia de 5 de diciembre de 2007, consideraciones de oportunidad que, como indica la sentencia de 13 de junio de 2007, no suponen en modo alguno que la regulación sea contraria a derecho".

Estas consideraciones resultan más necesarias cuando, como sucede en este caso, las infracciones que se denuncian inciden en la valoración de objetivos establecidos como conceptos jurídicos indeterminados, cuya integración, además, responde a criterios de medida y ponderación de cantidades y efectos que ni siquiera tienen una respuesta técnica uniforme.



A la vista de todo ello y comenzando por la alegación relativa al desajuste en la delimitación de la masa de agua de transición "estuario" del tramo bajo del río Ebro, la parte se apoya en las previsiones del 18.2 y 82 del Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH), en relación con el apartado 2.2.1.1.e) de la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH) y los informes técnicos antes señalados, preceptos según los cuales: "1. El plan hidrológico determinará el régimen de caudales ecológicos en los ríos y aguas de transición definidos en la demarcación, incluyendo también las necesidades de agua de los lagos y de las zonas húmedas, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 49 ter y siguientes del RDPH.

2. Este régimen de caudales ecológicos se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición. Para su establecimiento los organismos de cuenca realizarán estudios específicos en cada tramo de río."(art. 28.2 RPH) y "Se definirán masas de agua diferentes cuando se produzcan cambios en las características físicas, tanto geográficas como hidromorfológicas, que sean relevantes para el cumplimiento de los objetivos medioambientales 2.2.1.1.e) (IPH)."

Se desprende de ello, puesto en relación con el apartado 2.2.1.1.a) IPH, según el cual cada masa de agua será un elemento diferenciado y por lo tanto no podrá solaparse con otras masas diferentes, que la determinación de las masas de aguas responde a una valoración de las características físicas relevantes para la consecución de los objetivos medioambientales, lo que significa que no basta con atender a uno de los factores sino que han de tomarse en consideración ambos, de manera que la sola referencia a unas determinadas características físicas no justifica la definición o delimitación de la masa de agua en la medida que han de ponderarse en relación con la homogeneidad de los objetivos medioambientales afectados. En estas circunstancias, el planteamiento de la parte -fundado en la consideración de que lo que en el planeamiento se configura como un mismo ecosistema (estuario mediterráneo micromareal con cuña salina), presenta dos situaciones físicas, una donde el río se mantiene casi permanentemente con agua dulce (en condiciones naturales), y tan solo en ocasiones esporádicas la cuña salina consigue inundar y remontar parte de este tramo de río en condiciones de escasez de caudal, y otra representada por el tramo de río entre la "lila de Gracia" hasta el mar, donde la cuña salina y la influencia del mar tiene mayor permanencia temporal- al margen de que sea defendible técnicamente, lo que es claro es que en modo alguno pone en cuestión la razonabilidad de la delimitación de la masa de agua tomada en consideración en el planeamiento, que atiende no solo a esa condición física del agua por la incidencia de la cuña de agua salina sino a los demás elementos que conforman el ecosistema sobre el que se opera y que no se proyectan exclusivamente sobre el ámbito de esa cuña de agua salina sino que, por el contrario, son esos factores concurrentes en la masa de agua en su conjunto los que inciden en la mayor o menor magnitud y extensión de la cuña salina. Conviene añadir que, como señala el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, la Administración ha valorado la propuesta hecha en su día sobre la división en dos masas de agua por las razones que aquí se reiteran, y que justifica la desestimación en cuanto la extensión de la cuña de agua ha sido desigual históricamente, llegando en alguna ocasión prácticamente hasta Tortosa sin que pueda estarse a una determinada extensión en un horizonte temporal concreto, lo que justifica el mantenimiento de la delimitación de las masas de agua, para una valoración adecuada de los factores que inciden en el ecosistema.

En consecuencia esta primera alegación ha de desestimarse.

TERCERO.- Seguidamente se alega en la demanda el incumplimiento de la Directiva Marco del Agua y de la legislación española en materia de aguas en lo que se refiere a la determinación de caudales ecológicos en el tramo final del río Ebro por distintas razones, comenzando por el incumplimiento de la obligación de diseñar un régimen de caudales ecológicos que atienda a la singularidad del tramo final del río Ebro, que considera no ha sido tenida en cuenta por el PHE a la hora de determinar los caudales ecológicos o caudales **ambientales** al no haberse valorado la aplicación de criterios adicionales en la determinación de los caudales ecológicos en el tramo final del río Ebro, como aguas de transición, precisando que los requisitos que impone el artículo 3.4.1.4.3 de la Instrucción de planificación hidrológica no se han valorado en el caso del tramo final del río Ebro, según el citado Informe del ACA de 19 de septiembre de 2016 y refiriéndose de nuevo a la existencia en el tramo final del Ebro de dos masas de agua diferenciadas, según el dictamen del Dr. Víctor .

Tampoco esta alegación puede acogerse pues no se corresponde con el desarrollo y procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico impugnado, como resulta, entre otros documentos, del Apéndice 10 del Anejo V de la Memoria del PHE, en el que bajo el enunciado de "análisis de la vinculación de los hábitats y la avifauna del LIC, ZEPA y RAMSAR del Delta del Ebro con el régimen de caudales ecológicos establecido en la propuesta de proyecto de PHE", se comienza señalando que el Delta del Ebro es un humedal ubicado en el litoral mediterráneo español con un amplio reconocimiento internacional, nacional y regional, plasmado en la Declaración como Parque Natural en 1983, ampliado y con creación de las Reservas Naturales Parciales (Punta de la Banya e Isla de Sapinya) en 1986, incluido en la Lista de Humedales del Convenio RAMSAR en 1993,



propuesto en 2006 como LIC, declarado en 1988 como ZEPA, y en razón de ello se informa sobre la dependencia con el medio hídrico de los tipos de hábitats y avifauna presentes en el Delta del Ebro, de acuerdo con la información contenida en el Formulario de Datos Natura 2000 y la Ficha Informativa de Humedales Ramsar (FIR), recogiendo distintos apartados sobre los hábitats, bancos de arena, llanos fangosos, lagunas costeras, calas y bahías, vegetación natural sobre desechos marinos, vegetación anual pionera con Salicornia y otras especies, pastizales de matorrales halo-nitrófilos, estepas salinas (Limonietalia), dunas móviles, depresiones intradunares, dunas fijas y con céspedes, aguas oligomesotróficas calcáreas, lagos eutróficos naturales, ríos mediterráneos, zonas substepicas de gramíneas, prados húmedos, turberas calcáreas del *Claudium mariscus*, bosques galería de *Salix alba* y *Populus alba* y galerías y matorrales ribereños; y respecto del avifauna se señala que el Delta de Ebro reúne algunas de las colonias de cría de aves marinas más importantes del Mediterráneo, que de acuerdo con la documentación del Parque Natural se han observado más de 350 especies, recogiendo en numerosas tablas los datos relativos a cada una de ellas. Concluye el informe afirmando que el régimen de caudales ecológicos de la propuesta no producirá efectos perjudiciales para la integridad del espacio protegido, sino más bien lo contrario.

No se advierte, por lo tanto las infracciones que aquí se denuncian, pues resulta claro que en la elaboración del PHE y la concreta determinación de los caudales ecológicos se ha tomado en consideración la singularidad que presenta el tramo final del río Ebro, en contra de lo que se afirma por la parte.

Tampoco se justifica la alegación de que la declaración del tramo final del río Ebro como hidrológicamente alterado se ha producido sin haber seguido los criterios previstos en el artículo 3.4.2 de la Instrucción de planificación hidrológica, cuando la propia parte reconoce que el PHE impugnado de segundo ciclo (2015-2021) mantiene la declaración establecida en el PHE de primer ciclo (2010-2015) en cuyo Anexo V se justificaba la declaración del tramo final del río Ebro como "hidrológicamente alterado", declaración que fue impugnada la misma Administración aquí recurrente, obteniendo un pronunciamiento desestimatorio en sentencia de esta Sala de 20 de noviembre de 2015 (rec. 455/2014).

Mantenida en el PHE 2016 tal declaración ha de entenderse justificada la misma en los términos en que se produjo en su momento, a salvo una modificación de los parámetros que han tomarse en consideración al efecto, según resulta del apartado 3.4.2 de la IPH, que la Administración no ha apreciado y que la parte ni siquiera ha invocado, limitándose a alegar que no se ha seguido el procedimiento establecido al efecto, cuando ella misma se refiere al encargo por la Administración de un informe a la UTE INTECSA- INARSA, que acompaña con la demanda, en el que se refleja, tabla 14, la consideración de la masa de agua en cuestión como "Alteración alta. Este tramo se ve afectado desde 1966 por el embalse de Mequinenza, así como por el consumo total de la cuenca", y si bien cuestiona dicha declaración en cuanto en la tabla 13 aparece la misma masa de agua como "no alterada", por lo que alega falta de motivación, lo cierto es que en el informe se justifican suficientemente ambas declaraciones, así el resultado que se refleja en la tabla 13 es consecuencia de la aplicación del programa IAHRIS, cuyo alcance se explica en el informe, mientras que el resultado reflejado en la tabla 14 se razona señalando que: sin embargo, este criterio (IAHRIS) no ha resultado ser del todo consistente, dando como no alteradas masas que sí lo son y viceversa. Por lo que el grado de alteración resultante ha sido analizado para cada masa y posteriormente corregido por "criterio de experto"; de manera que no solo se justifica la consideración de masa de agua de "Alteración alta", sino que se indica como se ha llegado a dicho resultado, que ha sido mediante la valoración del grado de alteración analizado para cada masa, y, además, reflejándose en la propia tabla 14 que dicha situación se mantiene desde mucho antes, con lo que se justifica el mantenimiento de la consideración del tramo final del río Ebro como "hidrológicamente alterado" declarada en el PHE 2014. Con ello se desvirtúan las denuncias de infracción de la normativa aplicable que se formulan por la recurrente con fundamento en la alegación que se desestima.

La Administración recurrente continúa alegando en la demanda la aplicación incorrecta de los métodos de modelización de hábitat para la determinación de caudales ecológicos en el tramo bajo del río Ebro en contra de lo dispuesto en los artículos 3.4.1.4.1.1.2 y 3.4.1.4.1.1.3 de la Instrucción de planificación hidrológica, y como consecuencia de ello, aplicación de criterios menos exigentes a la hora de determinar los caudales ecológicos.

Pues bien, en lo que aquí interesa, la Instrucción de Planificación Hidrológica, en relación con la determinación de los caudales ecológicos, dispone:

3.4.1.4.1.1. Distribución temporal de caudales mínimos

Se definirá una distribución temporal de caudales mínimos. Para ello se seleccionarán periodos homogéneos y representativos en función de la naturaleza hidrológica de la masa de agua y de los ciclos biológicos de las especies autóctonas, identificándose al menos dos periodos distintos dentro del año.

Esta distribución se obtendrá aplicando métodos hidrológicos y sus resultados deberán ser ajustados mediante la modelación de la idoneidad del hábitat en tramos fluviales representativos de cada tipo de río.

3.4.1.4.1.1.1. Métodos hidrológicos

Para obtener la distribución temporal de caudales mínimos, los métodos hidrológicos diferenciarán, al menos, dos periodos hidrológicos homogéneos y representativos mediante la aplicación de alguno de los siguientes criterios:

- a) La definición de variables de centralización móviles anuales, de orden único o variable. En el caso de orden único, éste se identificará por su significación hidrológica (21 días consecutivos, por ejemplo), mientras que en el caso de orden variable, se tendrán en cuenta posibles discontinuidades del ciclo hidrológico para su identificación.
- b) La definición de percentiles entre el 5 y el 15% a partir de la curva de caudales clasificados, que permitirán definir el umbral habitual del caudal mínimo.

Estos criterios se aplicarán sobre una serie hidrológica representativa de al menos 20 años, preferentemente consecutivos, que presente una alternancia equilibrada entre años secos y húmedos.

La serie hidrológica utilizada deberá caracterizar el régimen natural y, siempre que sea posible, se definirá a escala diaria. Para la obtención de dicha serie podrán aplicarse las siguientes metodologías:

- a) Modelización hidrológica de series en régimen natural a escala diaria.
- b) Modelización hidrológica de series en régimen natural a escala mensual y posterior aplicación del patrón de distribución diario correspondiente a estaciones de control en régimen natural o cuasi-natural situadas en tramos pertenecientes al mismo tipo fluvial.

Para la caracterización de la distribución temporal de caudales mínimos se tendrá en cuenta la clasificación en tipos establecida en 2.2.1.3. 1

3.4.1.4.1.1.2. Métodos de modelación del hábitat

La modelación de la idoneidad del hábitat se basará en la simulación hidráulica acoplada al uso de curvas de preferencia del hábitat físico para la especie o especies objetivo, obteniéndose curvas que relacionen el hábitat potencial útil con el caudal en los tramos seleccionados.

3.4.1.4.1.1.2.1. Selección de tramos y especies

La simulación deberá realizarse en un número suficiente de masas de agua, recomendándose un mínimo del 10% del número total de masas de agua de la categoría río.

La selección de tramos a modelar será suficiente para cubrir, al menos, un tramo en cada uno de los tipos más representativos, especialmente en lo que se refiere a diferencias en el régimen de caudales. Los tramos representativos se seleccionarán dando prioridad a las masas de agua con mayor importancia **ambiental** o que estén situadas aguas abajo de grandes presas o derivaciones importantes y que puedan condicionar las asignaciones y reservas de recursos del plan hidrológico. La longitud de los tramos seleccionados ha de ser suficiente para que incluya una representación adecuada de la variabilidad física y ecológica del río.

3.4.1.4.1.1.3. Obtención de la distribución de caudales mínimos

La distribución de caudales mínimos se determinará ajustando los caudales obtenidos por métodos hidrológicos al resultado de la modelación de la idoneidad del hábitat, de acuerdo con alguno de los siguientes criterios:

- a) Considerar el caudal correspondiente a un umbral del hábitat potencial útil comprendido en el rango 50-80% del hábitat potencial útil máximo.
- b) Considerar el caudal correspondiente a un cambio significativo de pendiente en la curva de hábitat potencial útil-caudal."

De tales previsiones resulta que la distribución de caudales mínimos se obtiene aplicando métodos hidrológicos, cuyos resultados deberán ser ajustados mediante la modelación de la idoneidad del hábitat en tramos fluviales representativos de cada tipo de río, y así como el método hidrológico se aplica sobre cada tramo de río o masa de agua, el método de modelación del hábitat se basa en la simulación hidráulica, que deberá realizarse en un número suficiente de masas de agua, recomendándose un mínimo del 10% del número total de masas de agua de la categoría río.

Pues bien, del examen de las actuaciones y de las propias alegaciones de la parte resulta que para la determinación de los caudales ecológicos se han seguido y observado las referidas previsiones de la IPH, habiéndose aplicado el método hidrológico en los diversos tramos y el método hidrobiológico o de modelación del hábitat con referencia a 70 puntos, con el consiguiente ajuste de los primeros mediante la modelación de



la idoneidad del hábitat, como resulta de la afirmación de la recurrente en el sentido de que la aplicación de esta modelación supone la reducción de los caudales obtenidos por método hidrológico.

No se aprecia, por lo tanto, infracción de las normas establecidas en el procedimiento y criterios aplicados en la determinación de los caudales ecológicos, infracción que no puede sustentarse en las apreciaciones de la parte sobre la obtención de algunos resultados que indican que el caudal que mantiene el 30% del APU (área potencial útil) máximo es de 0m³/s, por lo que no se dispone de APU para las especies de peces ni considerar para el establecimiento de caudales mínimos, pues la obtención de dichos resultados constituyen un hecho o realidad que no es consecuencia de un incumplimiento normativo y su ponderación se sujetará a las reglas y fórmulas de modelación establecidas, cuya infracción no se justifica por la parte. De la misma manera que el hecho de que la aplicación correcta de la modelación de la idoneidad del hábitat a los caudales obtenidos por métodos hidrológicos suponga una reducción de estos, no constituye infracción legal que afecte a la validez de la actuación administrativa, sin perjuicio de la valoración que merezca el método diseñado legalmente a tal efecto o la explicación técnica que pueda tener tal resultado, que en este caso y según el Abogado del Estado, vendría dada por el hecho de que en la literatura científica se acepta, con carácter general, que en ríos pequeños los métodos hidrológicos dan resultados menores que los de hábitat y, por el contrario, en ríos grandes los métodos hidrológicos dan caudales sustancialmente mayores que los de hábitat. Cabe añadir que el Abogado del Estado pone de manifiesto que los caudales ecológicos de este PHE de 2016 son idénticos a los del PHE de 2014, que también fueron impugnados por la Administración recurrente en aquella ocasión por semejantes razones, siendo objeto de la sentencia desestimatoria de 20 de noviembre de 2015 antes citada.

Continúa la demanda con la alegación de vulneración de la legislación en materia de aguas al haber previsto unos caudales ecológicos de forma condicionada a unos usos inexistentes, invocando la condición de restricción previa al uso de los caudales ecológicos (art. 59.7 TRLA), lo que entiende que se incumple en el capítulo IV del contenido normativo del PHE, dado que asigna un incremento de consumo de agua (principalmente para nuevos regadíos) y reservas de agua para eventuales contingentes, sin haberse realizado tan siquiera una adecuada y manifiesta valoración de sus impactos sobre el medio, y sin un conocimiento claro de su viabilidad técnica, social y/o económica, según se desprende de la memoria técnica del propio PHE; alegaciones que tampoco pueden acogerse, pues responden a un planteamiento genérico que ni siquiera examina ni cuestiona los concretos criterios y cautelas que presiden la asignación y reserva de recursos establecida en el Capítulo IV de la normativa del PHE, que impugna, y tampoco toma en consideración que dichas precisiones normativas son el resultado de los estudios, informes y valoraciones que se reflejan en la documentación del Plan, como es el caso de la Memoria del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica Del Ebro 2015-2021, que contiene una amplia justificación del marco legal al que se sujeta, espacio físico y biótico, masas de agua, cuantificación de recursos hídricos, descripción de usos, demandas y presiones, restricciones, prioridades asignación de recursos, identificación de zonas protegidas, programas de control de masas de agua, valoración de su estado, objetivos medioambientales, programas de medidas, todo ello dirigido a la revisión del Plan, aspectos que son objeto de un amplio desarrollo y valoración, que la parte recurrente no considera ni pondera en su total contenido a la hora de formular sus alegaciones, lo que le impide determinar el alcance de las deficiencias invocadas en relación con la efectiva actuación administrativa, que, como resulta del examen de los indicados documentos que figuran en las actuaciones y no es necesario reproducir, refleja justificaciones y valoraciones en los distintos aspectos cuestionados, de manera que en ningún caso se justifica que las deficiencias invocadas supongan la falta absoluta de algún informe o requisito procedimental o la absoluta ausencia de valoraciones exigibles y tampoco que alcancen el grado o la trascendencia necesaria para viciar, invalidar o hacer inoperante la valoración llevada a cabo por la Administración, que amplia y fundadamente se refleja en la documentación que obra en las actuaciones.

Lo mismo cabe indicar respecto de la alegación de falta de revisión de los caudales ecológicos entre el plan hidrológico de primer ciclo (2009-2015) y el de segundo ciclo (2016-2021), y vulneración del artículo 13.4 y del Anexo VII, apartado B, de la Directiva Marco del Agua, que establece una **evaluación** de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales, incluida la presentación en forma de mapa de los resultados de los controles durante el período del plan anterior y una explicación de los objetivos medioambientales no alcanzados, requisito que la parte entiende que no se ha cumplido con el nuevo PHE de segundo ciclo, pues de nuevo esta alegación no se corresponde con las actuaciones que conforman el planeamiento impugnado, y así, en el apartado VI de la Memoria, relativo al Control de las Masas de Agua, se indica que desde los 80 se vienen operando diversas redes con el objetivo de controlar la calidad físicoquímica y microbiológica del agua de los ríos, y desde mediados de los 90 de las aguas subterráneas, tras la publicación de la DMA hubo que adaptar los programas de control, tal como quedó plasmado en el Plan Hidrológico 2009-2015 y en los Informes de Seguimiento del Control del Estado de las Masas de Agua (CEMAS). En estos Informes de Seguimiento puede encontrarse el detalle y resultados de las redes de control cualitativo de cada año. El control de vigilancia tiene como objetivo principal obtener una visión general y completa del estado de



las masas de agua. Su desarrollo debe permitir concebir eficazmente programas de control futuros y evaluar los cambios a largo plazo en el estado de las masas de agua debidos a cambios en las condiciones naturales o al resultado de una actividad antropogénica muy extendida.

Por su parte en el apartado VII de la Memoria, relativo a la Valoración del Estado de las Masas de Agua, se indica que: los estudios realizados y la experiencia y el conocimiento acumulado en los últimos años permiten evaluar el estado y potencial ecológico de dichas masas en este Plan 2015-2021. Se realiza también una revisión del estado del resto de masas de agua superficial y de las masas de agua subterránea.

Todo lo cual pone de manifiesto la falta de fundamento de esta alegación y lo mismo sucede respecto de la genérica alegación final de otros incumplimientos de la Instrucción de planificación hidrológica en materia de caudales ecológicos, como son los artículos 3.4.1.4.1.3, 3.4.1.4.1.4 y 3.4.5 de la Instrucción de planificación hidrológica, que afirman sin ningún tipo de justificación ni contraste con las actuaciones llevadas a cabo y plasmadas en el planeamiento impugnado.

CUARTO.- Dentro del mismo segundo grupo de infracciones se alega bajo el número 3 el incumplimiento de la Resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración **ambiental estratégica** conjunta de los planes hidrológico y de gestión del riesgo de inundación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro para el periodo 2016-2021, en cuanto entiende que los elementos de precaución y prevención del medio que se indican, no han sido adecuadamente tratados ni evaluados, tal y como exige el proceso de **evaluación ambiental**; y con el número 4 se alega vulneración del artículo 2 y de la disposición adicional cuarta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de **evaluación ambiental**, por haber realizado una **evaluación ambiental estratégica** del PHE de forma conjunta con el Plan de gestión del riesgo de inundación.

Tampoco este planteamiento puede compartirse, pues, aparte de advertirse cierta incongruencia en cuanto, de un lado se cuestiona la falta de cumplimiento de las prevenciones relativas al medio que establece la EAE y de otro el resultado escasamente detallado de la misma, sin ningún tipo de concreción adecuada de los objetivos **ambientales** específicos que se persiguen, en la EAE se justifica la forma de llevarla a cabo, señalando que: se formula declaración **ambiental estratégica** conjunta de los planes Hidrológico y de Gestión del Riesgo de Inundación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro para el periodo 2016-2021, al amparo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de **evaluación ambiental**, indicando que su fin principal es la integración de los aspectos **ambientales** en la planificación pública, tratando de evitar, ya desde las primeras fases de su concepción, que las actuaciones previstas en un Plan o Programa puedan causar efectos adversos en el medio ambiente, justificando su exigencia, según el art. 6 de la Ley 21/2013, precisamente por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como es el caso de los planes Hidrológico y de Gestión del Riesgo de Inundación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro, cuya **evaluación ambiental estratégica**, por procedimiento ordinario, se ha realizado según lo que establecen los artículos 17 a 25 de la Ley de **evaluación ambiental**, y precisando las razones por las que ha decidido la **evaluación ambiental** conjunta, por cuanto ambos planes se refieren al mismo periodo de tiempo (entre los años 2016 y 2021), tienen el mismo ámbito geográfico de aplicación (la parte española de la demarcación hidrográfica) y gran número de objetivos y medidas coincidentes, respetando el principio de racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de **evaluación ambiental**, tal y como prevé el artículo 2 de la referida Ley 21/2013, y significando que la **evaluación ambiental estratégica** realizada no exime el que, conforme a la normativa que corresponda en cada caso y en particular conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de **evaluación ambiental**, los proyectos individualizados que contemplan los programas de medidas y otras inversiones que acompañan al Plan Hidrológico y al Plan de Gestión de Riesgo de Inundación, sean sometidos a una **evaluación** de impacto **ambiental**, teniendo en cuenta los criterios **ambientales** estratégicos incorporados en el Estudio **Ambiental** Estratégico.

Las razones expresadas que justifican la **evaluación** conjunta no se desvirtúan por las alegaciones de la parte, que viene a reducir la previsión del art. 2.1.e) de la Ley 21/2013, de "racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de **evaluación ambiental**", al supuesto concreto referido en la disposición adicional cuarta, según la cual, "para aquellos planes, programas o proyectos para los que existe obligación de efectuar una **evaluación ambiental** en virtud de esta ley y en virtud de otras normas, las Administraciones públicas competentes establecerán procedimientos coordinados o conjuntos con el objeto de evitar la duplicación de las **evaluaciones**", cuando la propia recurrente alude a la previsión del art. 14.3 del Real Decreto 903/2010 que prevé la elaboración coordinada de los planes de riesgo de inundación y las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca, pudiéndose integrar en dichas revisiones, lo que sin duda aconseja racionalmente la realización conjunta de la EAE que se proyecta sobre ambos, lo que, en contra de lo sostenido



por la parte, redonda en una **evaluación** más completa e integrada al tomarse en consideración de forma coordinada la totalidad de los factores que inciden en los objetivos de ambos planeamientos.

No puede acogerse tampoco la valoración que merece a la parte como escasamente detallada que se funda en apreciaciones sobre aspectos muy concretos y escasamente representativos del contenido de la EAE, que se refleja en la indicada resolución de 7 de septiembre de 2015, en la que se evalúan los distintos elementos que conforman el ecosistema, los objetivos que se persiguen en cumplimiento de la normativa aplicable, las medidas que deben adoptarse, prioridades, alternativas en su caso, incluso las insuficiencias y carencias en determinadas **evaluaciones** y la necesidad de mantener una **evaluación** continuada que atienda a la evolución del ecosistema, todo ello reflejado en exhaustivas listas y relaciones que comprenden y van más allá de los concretos aspectos cuestionados por la recurrente, según resulta de la lectura de la misma, que por su extensión no reproducimos en su integridad, siendo suficiente indicar como resumen, que se proyecta, entre otros aspectos, sobre las medidas que integran las diversas actuaciones que cada uno de los planes requiere, se contemplan 19 tipos de actuaciones que se desglosan en 75 subtipos, según se muestra en la tabla n.º 1; se refieren los elementos **ambientales** más significativos, los potenciales impactos negativos y las medidas correctoras, como se muestra en la tabla n.º 4, que inciden sobre la totalidad de los riesgos que se invocan; se incluye como medida, seleccionar preferentemente emplazamientos que no afecten a las zonas protegidas, en especial a la Red Natura 2000 terrestre y marina: La integración, en los planes hidrológicos, de los objetivos particulares de protección de la Red Natura 2000 es una obligación establecida en el artículo 4 de la Directiva Marco del Agua. La realización de actuaciones que afecten a estos espacios debe respetar los planes de gestión y, en todo caso, debe estar acompañada de las medidas preventivas, reparadoras o de compensación previstas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; incluir tratamientos de regeneración y reutilización de las aguas depuradas con la finalidad de incrementar la disponibilidad de recursos hídricos: Los nuevos proyectos que conlleven incrementos en la extracción de recursos hídricos en el medio natural valorarán la integración de alternativas de reutilización de aguas depuradas, justificando su desestimación en el caso de que no resulten procedentes; implantar las mejores técnicas disponibles: Cualquier actuación que conlleve incrementar las presiones por extracción o por contaminación de fuentes puntuales o difusas deberá justificar el uso razonable de las mejores técnicas disponibles en aras a mejorar la eficiencia, tanto energética como en relación con el uso del agua y la potencial contaminación ocasionada; implantar medidas de gestión de la demanda que incrementen la eficiencia: En el mismo sentido que lo expresado en el apartado anterior, la planificación hidrológica no debe asumir incrementos del recurso disponible para dotar sistemas o unidades de demanda que no hayan alcanzado una determinada eficiencia en el uso del agua. Por ello, el Plan adopta medidas de eficiencia, en especial para el regadío, utilización del agua que da lugar a la mayor parte del uso consuntivo en esta demarcación; eliminar o adaptar barreras transversales para mitigar los efectos de las nuevas presas sobre la ictiofauna y el transporte de sedimentos: La continuidad longitudinal de los ríos es un valor natural que debe ser conservado o, donde se haya perdido y sea viable, recuperado. Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, este Plan hidrológico incorpora medidas para mejorar la continuidad fluvial; priorizar medidas no estructurales de protección frente a las inundaciones (recuperación de la llanura de inundación) frente a medidas estructurales, señalando que en cualquier caso, cuando se planteen medidas estructurales concretas que requieran **evaluación** de impacto **ambiental**, será preciso justificar la inviabilidad de usar medidas no estructurales para resolver el mismo problema.

Por lo que se refiere a las determinaciones **ambientales** se indica en la EAE que los criterios generales que deben regir la aplicación de los planes, según 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, conocida como Directiva Marco del Agua (DMA), el fin principal del programa de medidas de un plan hidrológico es la mejora y mantenimiento del medio acuático, señalando que las determinaciones **ambientales** que se incluyen a continuación, se centran, por una parte, en asegurar que el Plan define correctamente los objetivos **ambientales** que prevé la DMA y, por otra, que a las medidas que se establecen para alcanzarlos no se incorporen otras que acarreen efectos **ambientales** indeseables que pudieran desvirtuarlos, indicando que tras las fases de información y consultas públicas realizadas, la Dirección General de Calidad y **Evaluación Ambiental** y Medio Natural ha determinado una serie de principios de sostenibilidad que deben guiar la aplicación de los planes hidrológicos y, simultáneamente, de los planes de gestión de los riesgos de inundación y que resumidamente son los siguientes:

- a) Contribuir al mantenimiento de un estado de conservación favorable de los ecosistemas naturales, y en particular, de los hábitats y especies que son objeto de conservación en los espacios naturales protegidos y en la Red Natura 2000 (ZEPA y LIC/ZEC).
- b) Priorizar las medidas que conlleven un ahorro en el consumo de agua, incluida la reducción de pérdidas, la mejora de la eficiencia, el cambio de actividad o la reutilización.



- c) Priorizar las actuaciones que promuevan la recuperación de la continuidad longitudinal y transversal de los ríos.
- d) Impulsar las actuaciones de seguimiento, control y vigilancia en la protección del Dominio Público Hidráulico y del Marítimo Terrestre.
- e) Contribuir a la mitigación y a la adaptación al cambio climático que deben constituir en sí mismos objetivos transversales que estarán presentes en la selección de proyectos concretos, así como en la aplicación, seguimiento y **evaluación** de ambos planes.
- f) Facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias.

Debe tenerse también en cuenta que la selección de las medidas que finalmente se realicen en el marco de ambos planes, hidrológico y de gestión del riesgo de inundación, asume que el desarrollo sostenible, en todo caso, será un principio horizontal aplicable a todas las políticas desarrolladas por los Estados miembros, según el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea .

Además, deberán respetarse otros criterios de sostenibilidad complementarios, como son los contenidos en las estrategias y programas europeos siguientes:

- i. Utilización sostenible de los recursos naturales. Estrategia: Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 (COM (2011) 571).
- ii. Priorización de las medidas que supongan un menor consumo o ahorro de energía y el impulso de las energías renovables. Estrategia Europea 2020 [COM (2010) 2020].
- iii. Reducción de la contaminación atmosférica. Estrategia temática respecto a la contaminación atmosférica [COM (2005) 446].
- iv. Detención de la pérdida de biodiversidad. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural [COM (2011) 244].
- v. Contribución al logro del buen estado **ambiental** del medio marino. Directiva Marco de Estrategia Marina (Directiva 2008/56/CE) y Estrategias marinas de España.
- vi. Reducción de la erosión por causas antrópicas. Estrategia temática para la Protección del Suelo [COM (2006) 232].
- vii. Protección, gestión y ordenación del paisaje y fomento de las actuaciones que impliquen la protección y revalorización del patrimonio cultural. Convenio Europeo del Paisaje: El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004. España ha ratificado el citado Convenio el 26 de noviembre de 2007 (BOE de 5 de febrero de 2008).
- viii. Un programa (Blueprint) para la protección de los recursos hídricos en Europa. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones [COM(2012) 673].

A pesar de que se cumplan los criterios generales indicados, la aplicación de los planes hidrológicos puede dar lugar a ciertos efectos negativos sobre el medio ambiente, lo que exige su prevención y corrección. Por ello, el Promotor asume una serie de compromisos que los palien, tal y como se ha descrito en el apartado 2 de la presente Declaración **Ambiental Estratégica**.

Se hacen algunas consideraciones por el órgano evaluador, que exigen un seguimiento y complemento de las **evaluaciones** y en cuanto a la aplicación de los programas de medidas de ambos planes, hidrológico y de gestión del riesgo de inundación, se priorizarán aquellas actuaciones que cumplan determinados objetivos y minimicen su impacto sobre el medio ambiente, con particular referencia a la localización y construcción de infraestructuras.

Por otra parte, las actuaciones que afecten a espacios catalogados con alguna figura de protección, tales como Red Natura 2000 terrestre y marina (LIC, ZEC y ZEPA), lista de Humedales de Importancia Internacional (lista RAMSAR) y el resto de figuras recogidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, deberán someterse a una **evaluación** específica que se realizará de acuerdo con la legislación básica estatal y la adicional de las Comunidades Autónomas donde se localicen, sin comprometer los objetivos de conservación de estos lugares.

Si la conclusión de esta **evaluación** fuera negativa, se deberán cumplir, entre otros, los requerimientos contemplados en el artículo 45 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como son que lo hacen, ante la ausencia de alternativas, por razones imperiosas de interés público de primer orden y, además, que se toman cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede asegurada.

En lo que atañe a la selección de proyectos, en el marco de ambos tipos de planes, y, en particular para aquellos proyectos que se localicen en Red Natura 2000, adicionalmente a los criterios de priorización mencionados en el apartado sobre "Programa de Medidas", entre otras circunstancias prevé que, deberá optarse por aquellas alternativas que minimicen la presencia de elementos permanentes dentro del ámbito de los LIC (Lugares de Interés Comunitario) fluviales.

En razón de todo ello, termina la resolución declarando que, en consecuencia, de acuerdo con la **evaluación ambiental estratégica** ordinaria practicada según la sección 1.ª del capítulo I del título II de la Ley de **evaluación ambiental**, se formula declaración **ambiental estratégica** favorable de los Planes Hidrológico y de Gestión del Riesgo de Inundación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro para el periodo 2016-2021, concluyéndose que, cumpliendo los requisitos **ambientales** que se desprenden de la presente Declaración **Ambiental Estratégica**, no se producirán impactos adversos significativos.

Por lo que se refiere a los incumplimientos alegados por la parte, no se justifican sino por referencia al ya citado informe del ACA de 19 de septiembre de 2016, que no toma en consideración ni se contrasta adecuadamente con los estudios y análisis de los efectos sobre el ecosistema llevados a cabo en la elaboración del PHE impugnado, a los que nos hemos ido refiriendo a lo largo de esta sentencia, y que justifican las determinaciones adoptadas en el mismo.

Finalmente, las razones que han determinado la desestimación de las alegaciones hasta aquí examinadas, conducen al mismo resultado respecto de la denuncia que con el número 5 se refiere a la vulneración de los arts. 6.1 y 6.2 la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y del art. 4.4 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, en cuanto entiende que el PHE no tiene en cuenta la afectación que va a suponer para distintos espacios de la Red Natura 2000 incluidos en la demarcación del Ebro, que incluye las Zonas de Especial Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), ni tampoco valora debidamente los hábitats y especies de interés comunitario presentes en la zona; denuncia y planteamiento de la parte que no se corresponde con las actuaciones que comprende el PHE, que se han reflejado en los fundamentos anteriores y que incluyen la integración de los correspondientes planes de gestión establecidos conforme a la legislación medioambiental.

QUINTO .- En el apartado IV de la demanda y con carácter subsidiario se alega la nulidad de diversos artículos de las disposiciones normativas del PHE, comenzando por el art. 10.5, que cuestiona en cuanto dispone que "excepcionalmente y de manera motivada, dentro del proceso de concertación, podrán adoptarse regímenes de caudales ecológicos de menor exigencia siempre que su implantación implique costes desproporcionados", considerando que ello supone una derogación singular de lo que prevé el PHE, incumpliendo así el mandato legal que con carácter general obliga a establecer los caudales ecológicos en la planificación, alegación que, como señala el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, no tiene en cuenta la previsión del propio art. 10.4 en el que se establece que los regímenes de caudales en nuevos puntos que resulten de procesos de concertación con posterioridad a la aprobación de este Plan Hidrológico, serán analizados por el Consejo del Agua de la Demarcación a propuesta de la Junta de Gobierno del Organismo de Cuenca, no siendo exigibles hasta su aprobación en la siguiente revisión del Plan Hidrológico que ha de ser antes del 31 de diciembre de 2021.

Se alega la nulidad del art. 13.2 en cuanto dispone que: "2. Estos caudales de continuidad se proponen a efectos meramente informativos, no afectan a los derechos otorgados anteriormente a la fecha de aprobación del Real Decreto 129/2014. Estos caudales serán objeto de revisión mediante estudios específicos. No deben utilizarse para imponer el régimen de caudales ecológicos hasta que no se realicen dichos estudios específicos (hidrológicos, de hábitat,), se efectúe la concertación correspondiente, y sean validados por el organismo de cuenca e incluidos en el Plan Hidrológico", reiterando la parte que ha de ser el Plan Hidrológico el que determine y apruebe el régimen de caudales ecológicos, denuncia de nulidad que no puede prosperar, pues el propio precepto impugnado establece que los caudales de referencia no pueden utilizarse para imponer el régimen de caudales ecológicos hasta que, siguiendo el procedimiento que se indica, se incluyan en el correspondiente Plan Hidrológico.

Se cuestiona en la demanda el art. 36 de las disposiciones normativas del PHE en cuanto dispone que: "En relación con los perímetros de protección referidos en el artículo 57 del RPH, la Junta de Gobierno de la



Confederación Hidrográfica del Ebro podrá tomar medidas de protección y explotación adicional en función de la evolución del estado de las masas. En su caso, serán incluidas en el siguiente ciclo de revisión del Plan, salvo que el Consejo del Agua de la demarcación aprecie la necesidad de hacerlo antes, de conformidad con el artículo 89.1 del RPH", al considerar que el art. 57 del RPH lo que prevé es que el Plan puede establecer directamente perímetros de protección, pero lo que no está previsto legalmente es que la Junta de Gobierno de la CHE pueda adoptar medidas al margen de lo que pueda disponer el propio Plan.

Pues bien, los perímetros de protección, a los que se refiere el art. 97 del TRLA y 57 del RPH, tienen como objeto delimitar un ámbito en el que se prohíbe el ejercicio de actividades que puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico y es esa delimitación la que se remite al Plan hidrológico. El art. 36 impugnado no se refiere a la determinación de los perímetros de protección sino a las medidas de protección y explotación de las correspondientes masas de agua, en atención a la evolución de su estado, actuación que, por una parte, no es ajena al ámbito de competencias de las Juntas de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas, según resulta del art. 28.f) del TRLA, que incluye la adopción de las medidas para corregir las tendencias que pongan en peligro el buen estado de las masas de agua, y por otra parte, el precepto contempla la intervención de la Junta de Gobierno en relación con la inclusión, en su caso, en el siguiente ciclo de revisión del Plan, a salvo que por la intensidad de los cambios o desviaciones apreciados aconsejen al Consejo del Agua acordar antes la revisión del Plan.

Cuestiona la parte el art. 57.2.a) en cuanto entiende que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico sólo permite autorizar el vertido de sustancias contaminantes de la Lista I del Anexo III cuando del estudio hidrogeológico se constata que las aguas subterráneas son inadecuadas de forma permanente para cualquier uso, mientras que el artículo 57.2.a) de las disposiciones normativas del PHE es más permisivo y admite el vertido de sustancias contaminantes sin distinción alguna, siempre que no provoque un deterioro significativo del estado del acuífero, planteamiento que no puede acogerse en cuanto parte de la comparación de preceptos que se refieren a distinto tipo de vertidos, como son los de la Lista I del Anexo III del RDPH y los que se refieren en el art. 57.2.a).

Impugna la parte el art. 57.2 en sus letras c) y d), alegando que si son criterios de referencia no deben incluirse en determinaciones de contenido normativo y si tienen carácter vinculante vulneran las competencias de la Generalitat en materia de saneamiento y depuración; cuestiona también la letra e) de dicho artículo, alegando que una norma reglamentaria no puede imponer la constitución de formas asociativas, por lo que esta disposición no tiene cobertura legal y no se subsana este defecto por el hecho de imponer a las Comunidades Autónomas que, en defecto de acuerdo entre las aglomeraciones en ejercicio de sus competencias, promuevan la constitución de dichas formas asociativas.

Tales impugnaciones se plantearon en semejantes términos en la impugnación por la misma Administración autonómica del planeamiento que ahora se revisa, que fue resuelta por la citada sentencia de esta Sala de 20 de noviembre de 2015, que razonaba su desestimación señalando que: "los criterios que se establecen en el citado precepto han de ser tenidos en cuenta en las actuaciones de depuración y autorización de los vertidos, de modo que no estamos ante una recomendación, sino ante una norma.

Además, no consideramos vulnerado el sistema de competencias, entre la Administración de la Generalitat y la Administración General del Estado, porque se trata de una cuenca intercomunitaria. Teniendo en cuenta que entre las técnicas de protección de la calidad de las aguas que debe estar presente en los planes hidrológicos, para alcanzar el "buen estado" de las diferentes masas de aguas, se encuentra la regulación y control de los vertidos, pues la contaminación es una de las causas relevantes y frecuentes del deterioro de la calidad de las aguas. Por ello, para prevenir su deterioro, su contaminación, se establecen unos valores límite de emisión de los efluentes o sustancias peligrosas.

Recordemos que en esta materia, la Directiva 91/271/CE del Consejo de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas, fue traspuesta mediante el RD Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas, y la consiguiente modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, además del Reglamento de Planificación Hidrológica, que exige que en los diversos tramos del río se fijen los objetivos generales de calidad para las sustancias contaminantes. Sin que las dificultades para alcanzar o no el objetivo, como se hace con la referencia al amonio, pueda ser una causa de nulidad en los términos que se propone. Y la competencia para la autorización del vertido está en función de la naturaleza de la cuenca que, en este caso, insistimos, es intercomunitaria, sin perjuicio de la referencia, respecto de la red de alcantarillado y colectores, y a las competencias autonómicas o locales, que hace el artículo 101.3 del TR de la Ley de Aguas de 2001.

Por lo demás, la referencia a la letra e) del citado artículo 75 del plan, se justifica por las competencias que la Comunidad Autónoma tiene asumidas en materia de régimen local, en concreto, para promover la constitución



de esas fórmulas de gestión conjunta. Repárese en lo dispuesto por el artículo 160.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña."

Criterio que hacemos nuestro al ser aplicable al caso y que determina la desestimación, también, de estas alegaciones.

SEXTO.- Por todo ello procede desestimar el recurso, lo que determina, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, la imposición de las costas a la parte recurrente, que la Sala, haciendo uso de las facultades establecidas en n.º 4 de dicho precepto y atendiendo a las circunstancias del caso, establece en la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 4.000 euros, más IVA, a favor de la Administración demandada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 4711/2016, interpuesto por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, 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, y contra la desestimación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de 15 de abril de 2016 al requerimiento previo formulado por el Consejero de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso

Ines Huerta Garicano Cesar Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrado de la Administración de Justicia, certifico.