

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2019*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 487/2017, Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego\)](#)

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

**Fuente:** Roj: STS 2385/2019 - ECLI: ES:TS:2019:2385

**Temas Clave:** Plan Hidrológico de Cuenca; Aguas; Cuenca Hidrográfica; Demarcación Hidrográfica; Reglamento; Acto singular

#### **Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo formulado por la Comunidad Autónoma de Aragón contra el [Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial](#), siendo parte recurrida la Administración General del Estado, la Generalitat de Catalunya, Emplazamientos Radiales S.L. y la Unió de Federacions Esportives de Catalunya, quien se allanó por escrito presentado el 27 de junio de 2018, teniéndola por allanada por providencia del 10 de julio de 2018.

La recurrente solicita que se dicte sentencia estimatoria de este recurso y de la pretensión en él formulada de declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 450/2017, comprendiendo la nulidad de su Programa de medidas.

Por el contrario, la Administración General del Estado solicita, en su escrito de contestación, la desestimación íntegra de la demanda, con expresa imposición de costas al demandante; la Generalitat de Catalunya, la inadmisión parcial del recurso y la desestimación en lo demás, o, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso, con expresa imposición de las costas a la parte recurrente; y Emplazamientos Radiales S.L., la inadmisión o, en su defecto, la desestimación del recurso interpuesto, con expresa imposición de costas.

La cuestión principal en que se centra el litigio es en la naturaleza jurídica del Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial. En tanto que para la recurrente es un reglamento que, al constituir el desarrollo normativo de una ley, debe ser objeto de dictamen por el Consejo de Estado, para las demandadas constituye un acto singular de aprobación final de un Plan hidrológico.

El Tribunal Supremo considera que no estamos ante un reglamento, sino ante un acto singular de aprobación final de un Plan hidrológico de cuenca de una demarcación hidrográfica intracomunitaria, por lo que no es preceptivo el dictamen del Consejo de

Estado. En consecuencia, declara no haber lugar al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Aragón contra el Real Decreto 450/2017, con imposición de las costas a la parte recurrente, fijando como cuantía máxima a reclamar por cada una de las tres partes que se han opuesto al recurso, la cantidad de 1.000 euros más IVA si se devengara.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Conforme a lo antes transcrito de la parte expositiva y del contenido dispositivo del Real Decreto 450/2017, aquí impugnado, y como sostiene el Abogado del Estado, no estamos ante un reglamento, y mucho menos ante un reglamento cuyo objeto sea el desarrollo normativo de una ley, sino ante un acto singular de aprobación final de un Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, acto singular, tasado en cuanto a los motivos del control previo a dicha aprobación final, a las circunstancias antes referidas en los artículos 40,1,3,4, y 42 T.R.L.A., más, con arreglo al artículo 20.1.b, el Informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua antes de su aprobación por el Gobierno” (FJ 1º).

“El Real Decreto 450/2017, como acto singular de aprobación del Plan, (elaborado y aprobado por Decreto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2017, de 3 de enero, publicado en el de D.O.G.C. de 5 de enero de 2017), se dicta conforme al artículo 40,6 del T.R.L.A. aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, B.O.E. número 176 de 24 de julio de 2001, que establece: "que los Planes Hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el artículo 18, serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40, 1, 3, 4 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional” (FJ 2º).

“El contenido reglado del Real Decreto como acto singular de aprobación, únicamente permite, por tanto, la impugnación del mismo por los motivos antes referidos, y no alcanza ni puede alcanzar aspectos concretos del Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, elaborado, aprobado y publicado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, que es objeto de recurso contencioso-administrativo P.O. 55/2017, interpuesto también por la aquí recurrente Comunidad Autónoma de Aragón, ante el T.S.J. de Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, actualmente en tramitación, así como el Acuerdo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (G.O.U./1/2017), de 3 de enero, por el que se aprueba el Programa de Medidas del Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña 2016-2021.

En este sentido, puede recordarse la sentencia de esta Sala de fecha 20 de junio de 2014 (recurso número 760/2011 ), que en relación con la impugnación del [Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Gestión del distrito de Cuenca fluvial de Cataluña](#), declaró terminado el proceso por pérdida sobrevenida de objeto, al haberse declarado judicialmente la nulidad del previo [Decreto 188/2010, de 23 de noviembre del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, de aprobación del Plan de Gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña](#)” (FJ 3º).

“Por tanto, y en el marco de "la específica coordinación entre las diferentes administraciones interesadas en la materia de política hidráulica", sentencia del Tribunal

Constitucional 227/1998 antes citada, procede seguidamente examinar las diferentes motivos de impugnación alegados por la Comunidad Autónoma recurrente.

Su primer motivo es la "ausencia de dictamen del Consejo de Estado" invocando al efecto el artículo 22 de la Ley Orgánica de su creación Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril.

Las partes recurridas se oponen al dictamen del Consejo de Estado como informe preceptivo antes de la aprobación del Real Decreto impugnado.

Conforme a lo afirmado en el anterior Fundamento de Derecho Primero, el R.D. 450/2017 impugnado es un acto singular de aprobación, no un reglamento que desarrolla o complementa una ley, por lo que no le es de aplicación el citado artículo 22 de la LO 3/1998, de 22 de abril.

Y el precedente alegado por la recurrente del informe del Consejo de Estado de 20 de febrero de 2014 sobre el Proyecto de Real Decreto de aprobación del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, es un ejemplo de la distinción efectuada antes entre Reglamento y acto singular.

El Plan hidrológico del Ebro afecta a varias Comunidades Autónomas y su elaboración corresponde al Estado. En cuanto al Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, dicha Comunidad Autónoma, en virtud de su Estatuto de Autonomía, artículo 117,1, b, es la competente para elaborar y aprobar los planes sobre cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, artículo 18 T.R.L.A. Y tratándose de un Plan intracomunitario, fue informado por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, como así consta en el expediente. El informe preceptivo exigible antes de la aprobación del Real Decreto impugnado, cuyo contenido es reglado, es el del Consejo Nacional de Agua ( [R.D. 1383/2009, de 28 de agosto](#)), con arreglo al artículo 41,1 T.R.L.A., citado en la parte expositiva del Real Decreto y transcrito en el Fundamento de Derecho Segundo” (FJ 4°).

“Como segundo motivo, la recurrente alega la "eficacia jurídica y vinculante de la propuesta del Plan Hidrológico elaborado por la Administración hidráulica catalana", criticando que la Administración Catalana ha elaborado, pero también aprobado y publicado dicho Plan, previamente al Real Decreto aquí impugnado.

Como ya se expuso antes, en el Fundamento Jurídico Tercero, en este recurso de casación la Sala no pueda entrar en los motivos que son objeto de conocimiento y serán decididos por el T.S.J de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, aquí también recurrente, contra el Decreto 1/2017, de 3 de enero, del gobierno de la Generalitat de Cataluña, procedimiento ordinario núm. 55/2017” (FJ 5°).

“El tercer motivo, "incompetencia del gobierno de la Generalidad de Cataluña", insiste en afirmar la exclusiva competencia del Estado en la aprobación del Plan de Gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña, y reitera lo expuesto en el motivo anterior, por lo que debe remitirse su contestación a lo razonado en el anterior motivo. Este tercer motivo tampoco puede ser admitido” (FJ 6°).

“Como cuarto motivo, la recurrente alega "la extralimitación territorial de su ámbito de aplicación de plan de gestión al incluir las Ramblas meridionales en el sur del delta del Ebro" incumpliendo así los artículos 40,3; 40,6 y 41,1 y demás disposiciones concordantes de la T.R.L.A.

La recurrente no precisa cuáles son "las ramblas meridionales en el Sur del Delta del Ebro", afirmando exclusivamente que "forman parte de la demarcación hidrográfica del Ebro", sin ninguna otra concreción, lo que conduce a la desestimación del motivo.

No obstante lo anterior, las partes recurridas han precisado que estas ramblas meridionales se refieren a una porción de terreno en el Montsiá, con unos pequeños torrentes y barrancos de caudal prácticamente nulo, y que desembocan en el mar, entre la bahía de los Alfaques y la desembocadura del río Sénia. Esta porción de terreno siempre ha sido considerada parte de las cuencas internas de Cataluña, (Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio). Y el artículo 3 del Real Decreto 125/2007, cuando delimita la parte española de las demarcaciones hidrográficas con cuencas hidrográficas compartidas con otros países, al describir la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro, no incluye las riberas meridionales, porque éstas no drenan en el Ebro. Así consta en la página web de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y por último esta porción de terreno del Montsiá forma parte de las cuencas internas de Cataluña, (Decreto 31/2009, de 24 de febrero). El motivo no puede prosperar” (FJ 7º).

“Como quinto motivo, la recurrente alega la "Disponibilidad de Recursos Hídricos ajenos al distrito de cuenca fluvial de Cataluña, refiriéndose al déficit estructural del sistema Ter-Llobregat, en el que no se dan soluciones internas, sino aportaciones correspondientes a recursos hídricos provenientes probablemente de la Demarcación Hidrográfica del Ebro".

Pero ello no es así. El Plan dice textualmente: "la aportación requerida (hoy de 2m<sup>3</sup>/5 y de hasta 6m<sup>3</sup>/1 en el futuro), hace que se tenga que trasladar su definición y financiación al futuro Plan Hidrológico Nacional", texto respetuoso y conforme al artículo 45,1,C que encomienda al Plan Hidrológico Nacional la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de diferentes Planes Hidrológicos de cuencas.

Y (...) el Consejo Nacional del Agua, reunido en su sesión plenaria del 16 de marzo de 2017, informa favorablemente el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña a fin de que el Gobierno pueda proceder a su aprobación en cumplimiento del art.21.1.b del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio” (FJ 8º).

“Como sexto motivo, se alega la nulidad del Decreto 1/2017, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, pues al estar impugnando ante el T.S.J. de Cataluña, si se declarase la nulidad del mismo, "sería igualmente nulo el contenido del Real Decreto impugnado".

Se trata de una alegación planteando una hipótesis de futuro, y además ajena a este proceso, cuyo objeto es el recurso contra el Real Decreto 450/2017.

Y lo mismo ocurre con el séptimo motivo, la invalidez del Programa de medidas por invalidez del Plan de gestión, que reitera argumentos ya contestados anteriormente” (FJ 9º).

**Comentario de la autora:**

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo clarifica que el Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, que constituye el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de esta comunidad autónoma, es un acto singular de aprobación y no un reglamento que desarrolle o complemente una ley. Por lo tanto, no se requiere para su aprobación el informe del Consejo de Estado, como argumentaba en su recurso el Gobierno de Aragón, siendo Cataluña la competente para elaborar y aprobar los planes hidrológicos sobre las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio. Tratándose un plan de cuencas intracomunitarias, únicamente es necesario el informe del Consejo Nacional de Agua, órgano que debe informar preceptivamente los planes hidrológicos de cuenca antes de su aprobación por el Gobierno, y este informe ya figura citado en la parte expositiva del Real Decreto impugnado. Por otra parte, el contenido reglado del Real Decreto como acto singular de aprobación únicamente permite su impugnación por las circunstancias referidas en los artículos 40.1, 3 y 4, 41 y 42 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y no puede alcanzar aspectos concretos del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, elaborado, aprobado y publicado por el Gobierno de la Generalitat, que deberán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (la Comunidad Autónoma de Aragón también ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo ante dicho Tribunal Superior de Justicia).

**Enlace web:** [Sentencia STS 2385/2019 del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2019](#)