

**DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y  
TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO  
ARAGONÉS**

# 1. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

## 1.1. Datos generales

Estado actual de los expedientes					
Año de inicio	2011	2010	2009	2008	2007
Expedientes incoados	32	38	31	45	44
Expedientes archivados	30	38	31	45	44
Expedientes en trámite	2	0	0	0	0

Sugerencias / Recomendaciones (sin RDL)		
Año	2011	2010
Aceptadas	8	0
Rechazadas	0	2
Sin Respuesta	1	0
Pendientes Respuesta	0	0
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>2</b>

Sugerencias / Recomendaciones (con RDL)		
Año	2011	2010
Aceptadas	0	0
Rechazadas	0	0
Sin Respuesta	0	0
Pendientes Respuesta	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Recordatorios de deberes legales		
Año	2011	2010
Recordatorios de deberes legales	0	0

Informes	
2011	
2	

<b>Relación de expedientes más significativos</b>		
<b>Nº Expediente</b>	<b>Asunto</b>	<b>Resolución</b>
1955/2010	Se abre de oficio para estudiar si se ajusta a derecho el Decreto nº 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de Gestión de Cuenca Fluvial de Cataluña.	Informe
262/2011	Se incoa de oficio para emitir Informe sobre el Estado de Observancia, Aplicación e Interpretación del Ordenamiento Jurídico Aragonés.	Informe
502/2011	Se abre de oficio para una valoración general de las actuaciones de las administraciones públicas en la Directiva de servicios y su transposición.	Sugerencias (7) a DGA, Diputaciones Provinciales y Aytos. Zaragoza, Huesca y Teruel. Aceptadas.
1318/2010	Se incoa de oficio ante el conocimiento de ataques de perros a personas en Fuentes de Rubielos.	Sugerencia al Departamento de Medio Ambiente DGA. Sin respuesta.
901/2010	Se incoa de oficio para estudiar el sistema de promoción en la convocatoria de pruebas de habilitación para acceso a otras categorías del personal laboral de la administración autonómica.	Sugerencia al Departamento de Presidencia. DGA. Aceptada.

## **1.2. Planteamiento general**

Con relación a la competencia de esta Institución en la Defensa del Estatuto de Autonomía, merece destacarse la incoación de oficio del expediente 1955/2010 con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, de fecha 26 de noviembre de 2010, del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña; el objetivo de la incoación del expediente era estudiar si dicho Decreto se extralimitaba competencialmente en cuanto a la regulación de la planificación hidrológica de Cataluña, afectando la misma no sólo a recursos integrantes de cuencas intracomunitarias del territorio catalán, sino, también, a recursos pertenecientes a la cuenca hidrográfica del Ebro. Además, se pretendía abordar en el estudio los posibles defectos formales del Decreto, en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación del documento al no haber sido emitido con carácter previo y

preceptivo informe del Consejo Nacional del Agua, así como carecer el mencionado Plan de la aprobación del Gobierno de la Nación.

En fecha 23 de marzo de 2011, se emitió Informe, cuyas conclusiones se transcriben a continuación, pudiéndose consultar en este mismo Informe Anual su texto íntegro:

*“CONCLUSIONES:*

*Del estudio realizado respecto del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, resulta la existencia de distintos defectos, tanto formales como materiales, que afectan a su validez.*

*Así, en el ámbito formal, relacionado con el procedimiento de elaboración y aprobación del PGDCF, se observa la omisión de hasta tres trámites, cuya carencia vicia de nulidad dicho plan ex arts. 62.1.e) y 62.2 Ley 30/1992. Estos son:*

- a) la falta de emisión, previa a la aprobación del plan, de informe del Consejo Nacional del Agua,*
- b) la falta de emisión, previa a la aprobación del plan, de informe del Instituto del Agua de Aragón, y*
- c) la aprobación del PGDCF por parte del Gobierno de la Nación.*

*Por su parte, en el ámbito material o de contenido, los vicios de nulidad observados ex art. 62.2 Ley 30/1992 se producen o tienen su base en la extralimitación competencial del legislador catalán a la hora de regular en el PGDCFC cuestiones tales como:*

- a) la atribución de manera unilateral a la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña de tres masas de agua subterránea que son compartidas con la demarcación hidrográfica del Ebro,*
- b) la consideración como íntegramente disponibles en la demarcación de las cuencas internas de Cataluña de los recursos hídricos procedentes de dichas masas de agua compartidas,*
- c) la incorporación de la cabecera de la cuenca del río Ciurana al sistema sur del DCFC, a pesar de pertenecer a la demarcación hidrográfica del Ebro,*
- d) la incorporación como recursos propios del DCFC de las aportaciones realizadas por el Consorcio de Aguas de Tarragona, a pesar de que proceden de la cuenca del Ebro,*
- e) la inclusión en el PGDCFC de actuaciones en materia de aguas que superan los límites territoriales de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña.*

*Dada la gravedad y naturaleza de los defectos apreciados en el Decreto objeto de este estudio, esta Institución entiende la conveniencia de recurrir dicha norma.*

*Así, la planificación hidrológica de España ha de llevarse a cabo conforme a los mecanismos procedimentales establecidos para ello, procedimientos mediante los que se garantiza la coordinación de las distintas Administraciones hidráulicas implicadas.*

*Igualmente, ha de garantizarse la adecuación de los planes hidrológicos de cuenca a las prescripciones del Plan Hidrológico Nacional, así como la gestión racional de unos recursos naturales escasos cuya utilización siempre ha de ser medida y objeto de especial estudio dadas, de una parte, las situaciones de conflicto que en ocasiones se producen entre cuencas deficitarias y excedentarias y, de otra parte, la necesidad de subvenir adecuadamente las necesidades de este recurso entre la población.*

*Por ello, el Justicia de Aragón manifiesta su apoyo a las actuaciones judiciales iniciadas por el Gobierno de Aragón impugnando el Decreto 188/2010, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, con el deseo de que se restaure el equilibrio y la legalidad en el ámbito de la planificación hidrológica que aquí se ha visto afectada.”*

De otra parte, y por lo que respecta a la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, esta Institución ha tramitado durante el año de 2011, **32 expedientes**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

De ellos, 29 expedientes fueron incoados en virtud de la presentación de escrito por parte de ciudadanos, cuyo objeto era evacuar consultas de muy variada índole, todas ellas relacionadas con la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés. Explicadas a los ciudadanos las competencias legalmente atribuidas a esta Institución, y, tomando en consideración que no es labor del Justicia de Aragón suplantar la labor de otros profesionales del Derecho, en todos los casos se informó de forma somera a los interesados acerca de las posibles cauces de actuación a través de los cuales podían canalizar sus pretensiones.

Los expedientes 1900/2010-12, 1901/2010-12, 1902/2010-12, 1944/2010-12, 1945/2010-12, 1946/2010-12 y 1983/2010-12 se incoaron de oficio en 2010 para recabar información de distintas Administraciones (Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel, Diputaciones Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel y Gobierno de Aragón) sobre su adaptación a la nueva normativa de servicios y su transposición al derecho español, Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, incorporada a nuestro derecho mediante la Ley 17/2009 de 23 de noviembre. A tal efecto se remitieron las oportunas comunicaciones interesando información acerca de las actuaciones realizadas para la reforma de ordenanzas municipales que pudieran verse afectadas, así como para la implementación de medios y procedimientos que permitan ejercer con eficacia el control “a posteriori” del cumplimiento por los prestadores de servicios de la normativa vigente, especialmente en los casos en los que desaparezca la exigencia de la autorización previa. Reunida la información, se incoó nuevo expediente, el 502/2011, al objeto de reunirla y emitir las correspondientes Sugerencias, dirigidas al Gobierno de Aragón a las tres Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel, siendo todas ellas aceptadas.

El expediente 502/2011 se inició de oficio para la elaboración del Informe sobre el Estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, que se publicará próximamente, pudiendo consultarse, también en la página web de esta Institución.

Merece destacarse, también, la incoación del expediente 1680/2011, en virtud de queja en la que se exponía la preocupación ciudadana por la situación actual en la que se encuentra el río Huerva a su paso por la localidad de Tosos; iniciado el expediente, se interesó la oportuna información a la Confederación Hidrográfica del Ebro, incidiendo en las siguientes cuestiones: sobre el caudal ecológico que correspondería en dicho tramo al río Huerva y cuál es el existente a fecha de hoy, en el caso de que dicho caudal ecológico fuere inferior al deseable o previsible, cuáles serían las causas que han originado dicha situación, y medidas adoptadas por la Confederación Hidrográfica del Ebro para gestionar el caudal existente en el tramo fluvial indicado y satisfacer adecuadamente la demanda de agua para abastecimiento de boca. El expediente se halla pendiente de respuesta al día de la fecha.

Por último, y en el apartado de expedientes más significativos deben reseñarse el 84/2011, tramitado de oficio ante el conocimiento de episodios de ataques de perros a personas en la localidad de Fuentes de Rubielos y el 174/2011, también incoado de oficio para estudiar el sistema de promoción profesional en la convocatoria de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales del personal laboral de la administración autonómica. En el primero de ellos, se dictó Sugerencia dirigida al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón en la que, sin perjuicio de efectuar el desarrollo reglamentario íntegro de la *Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón*, se le indicaba la conveniencia de establecer a la mayor brevedad una regulación concreta para la caza con rehala, bien ordenando su prohibición expresa o impidiendo su ejercicio al amparo de autorizaciones no específicas para ello, o dictando unas normas que la encaucen dentro de unos límites razonables para evitar situaciones de peligro como las que dieron origen al expediente. Dicha Sugerencia no obtuvo respuesta alguna. En cuanto al expediente 901/2010, solicitada la información oportuna, se dictó Sugerencia dirigida al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón en la que se le instaba a adoptar las medidas necesarias para garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en la convocatoria de las pruebas de habilitación, como parte integrante de los procedimientos de movilidad de su personal laboral. La Sugerencia fue aceptada.

### **1.3. Relación de expedientes más significativos**

#### **1.3.1. EXPEDIENTE 1955/2010**

**Informe sobre el Decreto 1 88/2010, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Aspectos formales y materiales de la norma: adecuación a derecho.**

## **“1) PLANTEAMIENTO**

Con fecha 26 de noviembre de 2010 se publicó en el DOGC nº 5764 el Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

Este Decreto, según resulta de sus párrafos introductorios, tiene por objeto la planificación hidrológica de las cuencas internas de Cataluña; planificación a realizar dentro del marco normativo estatal, autonómico y comunitario, con especial referencia al ámbito de la política de aguas derivado de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000.

La proximidad inmediata de las cuencas internas de Cataluña con la cuenca hidrográfica del Ebro unido al hecho de que, según se desprende de una primera lectura del Decreto 188/2010, la voluntad del legislador catalán es la de ordenar todos los aspectos relacionados con el agua en la Comunidad Autónoma de Cataluña, no limitándose exclusivamente al ámbito de las cuencas internas, y actuando, en ocasiones, sobre recursos compartidos o integrados en la cuenca del Ebro, justifican que por parte de esta Institución se proceda a analizar la adecuación a derecho del citado Decreto.

Así, el Justicia de Aragón, a través de este informe, actúa en interés de los derechos de los ciudadanos aragoneses en materia de aguas, derechos que, al amparo del 72.2 Estatuto de Autonomía de Aragón, se concretan en la exigencia a los poderes públicos de una adecuada planificación hidrológica, en la que se respete el principio de unidad de cuenca y, especialmente, en la que se protejan los recursos hídricos existentes en la cuenca hidrográfica del Ebro en cuya ordenación participa Aragón.

De esta manera, nos proponemos estudiar si el Decreto 188/2010, del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, se extralimita competencialmente en cuanto a la regulación de la planificación hidrológica de Cataluña, afectando la misma no sólo a recursos integrantes de cuencas intracomunitarias del territorio catalán sino también a recursos pertenecientes a la cuenca hidrográfica del Ebro. Igualmente, abordaremos la cuestión de la existencia de posibles defectos formales en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de dicho instrumento, todo ello de acuerdo con la normativa estatal y autonómica vigente y la jurisprudencia constitucional existente al respecto.

## **2) CUESTIONES FORMALES DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA.**

### **A. NECESIDAD DE APROBACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA POR PARTE DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN.**

## 1) Aspectos introductorios:

Como expresamente se indica en la “introducción” del Decreto 188/2010, la Generalidad de Cataluña se ha basado en el título competencial establecido en el art 117.1.b) Estatuto de Cataluña para la elaboración y aprobación del mencionado plan de gestión. Es decir, en el título que atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, que incluye en todo caso: “*b) La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.*”

En este sentido, la competencia autonómica catalana sobre la ordenación de los recursos de las cuencas hidrográficas intracomunitarias deriva de una interpretación conjunta de los arts. 148.1.10<sup>a</sup>, 149.1.22<sup>a</sup> y 149.3 CE.

Así, el art. 148.1 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: “*10<sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales*”. Por su parte, en materia hidráulica, expresamente se atribuye competencia al Estado en cuanto a la “*Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (...)* –art. 149.1.22<sup>a</sup> CE-. Finalmente, el art. 149.3 CE dispone que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

De la interpretación conjunta de los preceptos indicados resulta que el Estado tiene atribuida competencia sobre ordenación hidrológica en el caso de cuencas intercomunitarias; en el supuesto de las intracomunitarias, su regulación podrá ser asumida por las Comunidades Autónomas si así se prevé en sus Estatutos de Autonomía, lo que, en el caso de Cataluña, ha tenido su reflejo en el art. 117 de su Estatuto.

Finalmente, este marco normativo competencial ha de completarse con la vigente legislación estatal sobre aguas –Real Decreto-Legislativo 1/2001, texto refundido de la Ley de Aguas, Real Decreto 907/2007, reglamento de la planificación hidrológica estatal, o la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional-; normativa de naturaleza básica y a la que necesariamente ha de acomodarse la autonómica, especialmente en lo que se refiere a su elaboración y aprobación de los planes hidrológicos competencia de las Comunidades Autónomas. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, apartado 20.b), al resolver sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 1/1985 de Aguas, argumentando para ello que:

*“(…) No es posible desconocer, sin embargo, que el agua constituye un recurso de vital importancia imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para*

*establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución. Esta planificación no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino solo la de fijación de las bases y coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica (...)*”.

## 2) Los conceptos “distrito de cuenca fluvial” y “demarcación hidrográfica:

La breve explicación recogida en el apartado anterior sobre las bases competenciales sobre las que se asienta el reparto de competencias en materia de ordenación hidráulica entre el Estado y las Comunidades Autónomas es necesaria en cuanto que permite conocer y abordar con más facilidad la actuación de planificación hidrológica que el legislador catalán ha pretendido desarrollar en el Decreto 188/2010, sobre plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (en adelante, PGDCFC).

Así, según dispone su art. 1.1 Decreto 188/2010, este plan de gestión es “ *...el instrumento de planificación hidrológica que establece las acciones y medidas necesarias para conseguir los objetivos de planificación hidrológica del distrito de cuenca fluvial de Cataluña y concreta para las diversas masas de agua los objetivos ambientales definidos en el art. 92 bis del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio y en el artículo 19 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre*”.

El concreto ámbito territorial del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (en adelante, DCFC) queda delimitado en el art. 4 del Decreto, precepto que, a su vez, se remite al art. 2 Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña-. Con arreglo a estos artículos, el DCFC abarca las cuencas y subcuencas de los ríos Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí y Riudecanyes, las cuencas de todas las rieras costeras entre la frontera con Francia y la desembocadura del río Sénia así como las aguas costeras y subterráneas asociadas que se detallan en el anexo del Decreto.

Hemos de llamar la atención sobre la denominación “distrito de cuenca fluvial de Cataluña” que da el legislador catalán al ámbito geográfico-hidráulico cuya gestión pretende regular en el Decreto 188/2010. La identificación de dicha zona como “distrito” es novedosa en Derecho Español, si bien, a nuestro juicio, lo que mediante dicho término se pretende regular no es sino lo que, tanto en derecho comunitario como en el derecho español de aguas se denomina “demarcación hidrográfica”, concepto especialmente regulado en 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, incorporado a nuestro ordenamiento y que, sin expulsar al

tradicional de “cuenca hidrográfica”, se configura, en palabras del Prof. Ramón Parada, como “*un nuevo ámbito territorial de gestión y planificación hidrológica*”.

En apoyo de lo anterior, esto es, en apoyo de nuestra opinión de que el legislador catalán, bajo la denominación “Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña” lo que pretende ordenar es la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña, acudimos a las normas sobre las que aquel basa el PGDCFC. Así, el art. 1 Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña –respecto del que el Decreto 188/2010 se dicta en desarrollo y ejecución- se refiere precisamente a la normativa comunitaria como a la habilitante para regular el DCFC en la forma en la que lo ha llevado a cabo. Dicho precepto es del siguiente tenor: “...*de conformidad con lo establecido en el art. 3 de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas...*”.

El legislador catalán aduce la Directiva 200/60/CE como justificación de su plan de gestión, refiriéndose expresamente a su artículo 3 como base de ello, precepto que, por su parte, se refiere a la coordinación de disposiciones administrativas en demarcaciones geográficas. Por lo que aquí nos interesa, este artículo dispone que:

*“1. Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.*

*2. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio.(...).”*

Como puede observarse, el término “distrito de cuenca fluvial” no es empleado en la normativa comunitaria, antes bien, el concepto empleado es el de “demarcación hidrográfica”. Ello no obstante, al fundar expresamente el legislador catalán la legitimación de su plan de gestión en la Directiva Marco del Agua, no podemos sino concluir que, desde un punto de vista jurídico, por “distrito de cuenca fluvial de Cataluña” hemos de entender “demarcación hidrográfica” siendo su ámbito geográfico el correspondiente a las cuencas internas de Cataluña, como resulta de la distribución competencial en materia de planificación hidrológica antes tratada.

Para acabar de cerrar nuestras explicaciones sobre el concepto de derecho comunitario “demarcación hidrográfica”, debemos reseñar que, el legislador español, entre otras adaptaciones, introdujo (vía art. 129 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en el Real Decreto-Legislativo 1/2001, Ley de Aguas), el art. 16 bis por el que se regulan en nuestro derecho de aguas las “demarcaciones hidrográficas”, siguiendo para ello la Directiva en cuanto a su definición así como la de los elementos que las integran además de establecer las pautas básicas para su determinación.

Así, dicho precepto es del siguiente tenor:

*Artículo 16 bis. Demarcación hidrográfica.*

*1. Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.*

*Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.*

*Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.*

*2. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.*

*3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.*

*4. La demarcación hidrográfica, como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas contempladas en esta Ley sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.*

*5. El Gobierno, por Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.”*

Con posterioridad, el legislador estatal dictó el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas correspondientes a las cuencas intercomunitarias y a cuencas comunitarias compartidas con otros países. Respecto de las cuencas intracomunitarias no se ha pronunciado, lo que resulta acorde con la distribución competencial resultante de la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 en cuanto a la elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias (que ahora, por razón de la nueva terminología, se encuentran directamente vinculados y son coincidentes con las demarcaciones hidrográficas). Así, en dicha resolución, a la hora de determinar la competencia para la determinación territorial de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, en su apartado 20.c) se indica que:

*“... es claro que la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración, una vez que la propia Ley reconoce la competencia autonómica sobre la materia. (...)”.*

Y en el mismo sentido, la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de octubre de 2004, al referirse a la distribución de competencias entre Estado-Comunidades Autónomas en materia de delimitación de las demarcaciones hidrográficas, reflexiona de la siguiente manera:

*“OCTAVO.- Con posterioridad al dictado de la disposición general que aquí se impugna, se ha producido la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de Julio, operada por la Ley 62/2003, de 30 de Diciembre. A través de ella se incorpora al Derecho español la Directiva 2000/60/CE de 23 de Octubre de 2000. Se crea así un nuevo ámbito de planificación y gestión hidráulico, la llamada "demarcación hidrográfica" (artículo 16 bis) del Texto Refundido), que abarca una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, previniéndose que "el Gobierno, por Real Decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su Plan Hidrológico". Pero esta normativa no afecta a este caso, no sólo por ser posterior a la disposición impugnada e introducir un ámbito territorial completamente nuevo, como es el de la demarcación hidrográfica, sino porque la reforma distingue las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias ( artículos 35-1 y 36-bis-1 ) y las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias ( artículo 36-2 y 36-bis-4 ), y no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias para elaborar los Planes Hidrológicos de demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (artículos 36-2. 36-bis-4, 40-5 y 40-6 del Texto Refundido reformado). Habrá, pues, que esperar a que el Gobierno fije el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, para saber así cuáles son intercomunitarias y cuáles intracomunitarias, y deducir de ello la Administración que tiene competencia para elaborar el correspondiente Plan Hidrológico. Toda esta normativa novedosa no puede ser aplicada al caso que nos*

*ocupa, el cual está basado en la fijación de ámbitos territoriales que pueden coincidir o no con los que se señalen en el futuro para las demarcaciones hidrográficas.”*

A la vista de todo lo expuesto, y con independencia de que la zona a planificar y gestionar se denomine “distrito de cuenca fluvial” o “demarcación hidrográfica”, ninguna objeción cabe hacerse al hecho de que Cataluña legisle sobre los recursos hidrológicos que se encuentran en sus cuencas internas.

### 3) Procedimiento de elaboración y aprobación del PGDCFC:

Cuestión a tratar ahora es la relativa al procedimiento aplicado por la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto de la elaboración y aprobación del PGDCFC.

En cuanto a la elaboración y aprobación de esta planificación, el Decreto 188/2010, en su apartado introductorio, se remite en cuanto al procedimiento seguido a su propia normativa autonómica, como es el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, Reglamento de la planificación hidrológica.

Al respecto, su art. 15 prevé las siguientes fases en la elaboración y aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña:

1) redacción de la propuesta del PGDCFC por parte de la Agencia Catalana del Agua una vez considerados los resultados de los estudios previos y de los programas de control y seguimiento, y las previsiones del programa de medidas,

2) publicación de la propuesta en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña y exposición al público al menos un año antes de la fecha prevista para la publicación del Plan de Gestión; apertura de un plazo mínimo de seis meses para alegaciones.

3) sometimiento de la propuesta del plan de gestión a informe del Consejo para el Uso Sostenible del Agua, el cual presenta las observaciones que considere oportunas.

4) sometimiento de la propuesta del PGDCFC a la consideración del órgano de gobierno de la Agencia Catalana del Agua que lo remite al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda para que a su vez lo remita al Ministerio competente en materia de medio ambiente, quien ha de emitir informe preceptivo y determinante en relación con los extremos establecidos actualmente en el artículo 40.6 del Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio. (Modificado según Decreto 31/2009)

5) tras la emisión del referido informe, el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda eleva la propuesta de Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña al Gobierno de la Generalidad el cual, una vez examinada la propuesta y la documentación

remitida, aprueba el Plan mediante decreto y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña. (Modificado según Decreto 31/2009).

Como puede observarse, la normativa catalana, para la elaboración y aprobación del PGFCF, establece como parte del procedimiento la emisión de informe preceptivo y determinante del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino sobre determinados aspectos. Esta fórmula de intervención de la Administración del Estado en la elaboración de este tipo de planes es acorde con las pautas recogidas en el art. 41 Real Decreto-Legislativo 1/2001, Ley de Aguas, (en adelante, LA), sobre el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, aplicable también a la regulación al efecto realizada por las Comunidades Autónomas para los casos en los que sean éstas las que hayan asumido competencia sobre la ordenación hidrológica de cuencas intracomunitarias.

Así, establece el art. 41 LA lo siguiente:

*“1. La elaboración y propuesta de revisiones posteriores de los planes hidrológicos de cuenca se realizarán por el organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica competente, en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.*

*2. El procedimiento para elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se regulará por vía reglamentaria, debiendo contemplar, en todo caso, (...)*

*3. En la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se preverá necesariamente la participación de los Departamentos ministeriales interesados, los plazos para presentación de las propuestas por los organismos correspondientes y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta. Se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima. (...).”* (El subrayado es nuestro).

En el caso del PGDFC dicho informe se solicitó y emitió por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por lo que este trámite fue adecuadamente cumplimentado.

Sin embargo, hemos de recordar que todos los planes de cuenca que se elaboren, incluidos los desarrollados por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias de ordenación de los recursos hídricos internos, habrán necesariamente de ser aprobados por el Gobierno de España, siendo por tanto, su intervención decisiva para su eficacia. Recordemos que lo que prevé la legislación catalana es que el acto de aprobación del plan se realice por el Departamento autonómico que se determina –aquí, el de Medio Ambiente y Vivienda-, lo que contraviene la legislación estatal, que, como decimos, establece que su aprobación ha de llevarse a cabo por el Gobierno de la Nación.

Así resulta de la aplicación de los arts. 18 y 40.5 y 6 Real Decreto-Legislativo 1/2001, Ley de Aguas, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 18. Régimen jurídico básico aplicable a las Comunidades Autónomas.*

*1. La Comunidad Autónoma que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, ejerza competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su administración hidráulica a las siguientes bases:*

*a. Aplicación de los principios establecidos en el artículo 14 de esta Ley,*

*b. La representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren.*

*2. Los actos y acuerdos que infrinjan la legislación hidráulica del Estado o no se ajusten a la planificación hidrológica y afecten a su competencia en materia hidráulica podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.”*

*“Artículo 40. Objetivos y criterios de la planificación hidrológica. (...)*

*5. El Gobierno, mediante Real Decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.*

*6. 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 y 4 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.” (El subrayado es nuestro).*

En este sentido, el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, estudió entre múltiples aspectos de la Ley, la constitucionalidad del art. 38.6. Dicho precepto atribuía al Gobierno de la Nación la facultad de aprobar los planes de cuencas intracomunitarias elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas. Los recurrentes manifestaban su disconformidad con el mismo al considerar que su redacción no respetaba las competencias de las Comunidades Autónomas en materia hidráulica.

El Tribunal Constitucional, por su parte, declaró la constitucionalidad del artículo 38.6 Ley 1/1985, de Aguas, al entender que, dado que en la planificación hidráulica se tratan

cuestiones que no sólo son competencia de las Comunidades Autónomas –v.g. prioridad y compatibilidad de los usos, medio ambiente, ordenación del territorio...-, resulta de especial interés que se produzca una coordinación entre las distintas Administraciones implicadas, apareciendo el Estado como garante de dicha coordinación y con fundamento en la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.13<sup>a</sup> sobre coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Los términos en los que el Tribunal Constitucional resuelve esta controversia son los siguientes:

“20.-(...)

*d) En lo que atañe a la planificación hidrológica, los recurrentes centran especialmente su atención en el art. 38.6, que atribuye al Gobierno la facultad de aprobar los planes elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas. Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el citado art. 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el art. 153 de la Constitución. Pero no es ésa la conclusión a la que debe llegarse en este caso, y ello porque la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los planes hidrológicos de Cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas --la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales--, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» y que, por lo mismo, «debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 32/1983, de 28 Abr., y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 May.; 11/1984, de 2 Feb.; 144/1985, de 25 Oct., entre otras). Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 Oct., que en este caso el acto de aprobación que*

*contempla el art. 38.6 de la Ley de Aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende solo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de Cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia. Por todo ello, el art. 38.6 de la Ley de Aguas no puede reputarse inconstitucional. (...)*”.

Aun cuando la doctrina constitucional transcrita se elaboró con ocasión de la sentencia 227/1998, en la que se resolvía sobre los diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 29/1985, de Aguas, su sentido e interpretación es plenamente extrapolable al art. 40.6 del vigente Real Decreto-Legislativo 1/2001, Ley de Aguas, al tener tanto el art. 38.6 de la precedente Ley de Aguas como el 40.6 de la actual igual redacción.

De todo lo anterior resulta que la aprobación del PGDCFC por parte del Gobierno de la Nación es un trámite inexcusable para su validez, por lo que su omisión –defecto aquí observado–, constituye un vicio de nulidad ex arts. 62.1.e) y 62.2 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

#### B. NECESIDAD DE EMISIÓN DE INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DEL AGUA CON CARÁCTER PREVIO A LA APROBACIÓN DEL PGDCFC.

Siguiendo con nuestro estudio sobre el procedimiento de elaboración del PGDCFC, podemos apreciar que no consta la emisión de informe del Consejo Nacional del Agua con carácter previo a su aprobación. Dicho informe es preceptivo, tal y como establece el art. 20.1.b) LA, que dispone que: “1. El Consejo Nacional del Agua informará preceptivamente: ...b) Los planes hidrológicos de cuenca, antes de su aprobación por el Gobierno.”

Sobre la constitucionalidad de esta exigencia –y, en particular, en el caso de la elaboración de planes de cuenca competencia de las Comunidades Autónomas– el Tribunal Constitucional se pronunció igualmente en la antedicha sentencia 227/1988 ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra el art. 18.1.b) LA 1985, de contenido idéntico al vigente 20.1.b) LA.

Así, el Tribunal Constitucional concluyó que dicho apartado era conforme a nuestra Carta Magna. Considera para ello que, si la aprobación de estos planes de cuenca es competencia atribuida al Gobierno de la Nación, por los motivos ya expuestos, la emisión de informe por parte de un órgano como el Consejo Nacional del Agua durante la fase de elaboración de los planes no incurre, por los mismos argumentos, en tacha de inconstitucionalidad.

En palabras del propio Tribunal:

*“21. (...)*

*d) El Gobierno Vasco impugna específicamente los apartados b) y e) del art. 18.1, porque, en su criterio, no cabe imponer a la Comunidad Autónoma en materias de su competencia la intervención de un órgano consultivo estatal, como es el Consejo Nacional del Agua. El apartado b) del citado precepto demanda, en efecto, que, antes de su aprobación por el Gobierno, el Consejo emita informe sobre los planes hidrológicos de Cuenca, sin excluir de aquella exigencia los elaborados por las Comunidades Autónomas. Pero, frente a este alegato, debemos declarar que, si al Gobierno compete aprobar también estos planes (art. 38.6 de la Ley), el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, dirigido precisamente al Gobierno, no invade competencia autonómica alguna, siempre que tal informe se ciña a aquellos aspectos que condicionan su aprobación gubernativa, según el citado art. 38.6.”*

De ello resulta que la omisión del informe previo del Consejo Nacional del Agua, al igual que ocurría con la falta de aprobación del PGDCFC por parte del Gobierno de la Nación, vicia dicho Plan de nulidad, ex arts. 62.1.e) y 62.2 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

### C. NECESIDAD DE EMISIÓN PREVIA A LA APROBACIÓN DEL PGDCFC DE INFORME DEL INSTITUTO DEL AGUA DE ARAGÓN.

Por último, hemos de considerar la normativa autonómica aragonesa en materia de planificación hidrológica de aplicación al supuesto que nos ocupa. Al respecto, ha de indicarse que la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, establece en su Disposición Adicional Séptima, apartados primero y segundo, lo siguiente:

*“1. El Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca que afecten al territorio de Aragón deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del Instituto del Agua de Aragón.*

*2. El informe a que se hace referencia en el apartado anterior versará sobre la coherencia del contenido de dichos planes con la política del agua de la Comunidad Autónoma de Aragón.”*

En este caso, en la medida en que el PGDCFC aprobado por el Decreto 188/2010 se ha elaborado por el legislador catalán con vocación de generalidad, es decir, ordenando no sólo los recursos hidráulicos existentes en la demarcación de las cuencas internas de Cataluña sino también regulando sobre otros recursos que, si bien se encontraban dentro de la Comunidad Autónoma, sin embargo eran compartidos con la demarcación hidrográfica del Ebro –caso de la unidad hidrogeológica compartida Bajo Ebro-Montsià- o pertenecían íntegramente a ésta –v.g. cabecera de cuenca del río Ciurana–, resultaba preceptivo antes de su aprobación la emisión de informe del Instituto del Agua de Aragón, como establece el artículo transcrito.

Además, la necesidad de cumplimentar este trámite era insoslayable para el legislador catalán a la vista de que en el mismo Plan de Gestión se reconocía, ya la pertenencia de estos recursos a la cuenca del Ebro, ya su naturaleza compartida con la misma. Es decir, en el PGDCFC, con plena conciencia de ello, se regula sobre recursos hídricos que, por su ubicación en la demarcación hidrográfica del Ebro afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que constituye el supuesto de hecho de la Disposición Adicional 7ª transcrita en virtud de la cual, con carácter previo a la aprobación del PGDCFC, el Instituto Aragonés del Agua debía haber emitido informe al afectar dicho plan al territorio de Aragón.

#### D. CONCLUSIONES.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que en la elaboración y aprobación del PGDCFC se aprecian, de acuerdo con la normativa estatal y autonómica que le es de aplicación, tres omisiones procedimentales que afectan a su validez (art. 62.1.e) y 2 Ley 30/1992). Así:

- 1) no se ha emitido el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, exigencia previa a la aprobación del Plan (art. 20.1.b) LA. “
- 2) la aprobación del Plan no se ha llevado a cabo por el Gobierno de la Nación, como resulta de los arts. 18 y 40.5 y 6 LA, sino que este trámite o bien se ha obviado, o bien se ha visto sustituido por la aprobación del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Cataluña, según el procedimiento contenido en el Reglamento de Planificación Hidrológica de Cataluña (Decreto 380/2006, de 10 de octubre).
- 3) no se ha emitido el informe preceptivo del Instituto del Agua de Aragón, exigible al ordenar el PGDCFC recursos hídricos que afectan al territorio de Aragón (Disposición Adicional 7ª Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón).

### **3) CUESTIONES MATERIALES**

El Decreto 188/2010, al regular el PGDCFC, consta de un artículo único en el que se acuerda la aprobación de dicho Plan, dos Disposiciones Finales, la primera de ellas en la que se acuerda dejar sin aplicación en Cataluña el Plan hidrológico de las cuencas internas de Cataluña previsto en el RD 1664/1988, de 24 de julio, por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca, mientras que la segunda recoge una modificación del art. 2.2 Decreto 31/2009, referido a 3 masas de agua subterránea compartidas. A continuación, se recoge un Anexo I, que contiene las “Determinaciones normativas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña”, mientras que, propiamente, el desarrollo del Plan se recoge en el Anexo II, para cuyo conocimiento ha de acudir a la página web del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, ya que este Anexo II no ha sido objeto de publicación en el DOGC.

Al respecto, hemos de partir de cuál debe ser el contenido de los planes hidrológicos de cuenca, contenido que se describe en el art. 42 LA y al que todo plan debe acomodarse.

Así, dicho precepto establece como contenido obligatorio de todo plan de cuenca:

- a) La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo mapas con sus límites y localización, ecorregiones, inventario de los recursos superficiales y subterráneos, incluyendo sus regímenes hidrológicos y las características básicas de calidad de las aguas.
- b) La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas, incluyendo usos y demandas existentes, con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos. La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. La definición de un sistema de explotación único para cada plan, en el que, de forma simplificada, queden incluidos todos los sistemas parciales, y con el que se posibilite el análisis global de comportamiento.
- c) La identificación y mapas de las zonas protegidas.
- d) Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y los resultados de este control.
- e) La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.
- f) Un resumen del análisis económico del uso del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes.

- g) Un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos.
- h) Un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos. De forma expresa, se incluirán las determinaciones pertinentes para el plan hidrológico de cuenca derivadas del plan hidrológico nacional.
- i) Un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan.
- j) Una lista de las autoridades competentes designadas.
- k) Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.

Abordando ya el concreto contenido del Decreto 188/2010, PGDCFC, observamos que:

A) LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL DEL DCFC, EN LO REFERENTE A AGUAS SUBTERRÁNEAS COMPARTIDAS, INDUCE A CONFUSIÓN, LO QUE AFECTA AL TRATAMIENTO JURÍDICO QUE HA DE DÁRSELE A DICHAS MASAS DE AGUA.

Así, ya hemos indicado cómo el art. 4 Decreto 188/2010 remite, en cuanto a la delimitación territorial del DCFC, al Decreto 31/2009. En concreto, a su art. 2, que es donde se realiza dicha determinación espacial. En el mismo se distingue entre las masas de agua superficiales, las masas de agua costeras, y las masas de agua subterráneas. La peculiaridad, en cuanto a estas últimas, radica en que, en el párrafo 2 del apartado 2 se identifican –también por remisión– tres masas de agua subterránea respecto de las que se dice que “*forman parte de la unidad hidrogeológica compartida Bajo Ebro-Montsià y, en consecuencia, les es de aplicación la vigente regulación de este tipo de acuíferos*”. Estas masas, identificadas con los nº 29 (Cardó-Vandellòs), 30 (Plana de la Galera-Montsià) y 31 (Mesozoic de Els Ports y Montsià) en el anexo del Decreto 31/2009, se integran por el legislador catalán en el DCFC, es decir, pasan a formar parte de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña, a pesar de que expresamente se reconoce que son compartidas con otra cuenca hidrográfica intercomunitaria, en este caso, la del Ebro.

En el Anexo 2, Capítulo 2 del Decreto 188/2010, se argumenta esta decisión de la siguiente manera:

*“Las 39 masas de agua subterránea asociadas al DCFC quedan definidas según el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del distrito de cuenca hidrográfica o fluvial de Catalunya y se modifica el Reglamento de la*

*planificación hidrológica, aprobado por el Decreto 380/2006, de 10 de octubre. Aunque parcialmente tres de las masas están geográficamente ubicadas en las cuencas intercomunitarias (véase el Mapa 2–3), hay que tener presente que en el contexto del funcionamiento hidrogeológico gran parte del agua recargada en esta vertiente acaba descargando por flujos regionales profundos principalmente hacia el mar, lo que no coincide con los límites de la cuenca superficial. Atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 3 de la DMA, en el que se indica que una masa de agua subterránea debe asignarse íntegramente a una sola demarcación hidrográfica que puede ser la más próxima o la más apropiada, queda justificada su asignación al DCFC.”*

En este sentido, efectivamente, la Directiva del Agua, en su art. 3 dispone que, en el caso de que las aguas subterráneas no pertenezcan a una cuenca en particular, como ocurre con las tres mencionadas, éstas se incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Por su parte, en la Ley de Aguas se traspuso esta disposición en términos semejantes (únicamente cambió el concepto de “cuenca en particular” por el de “demarcación en particular”, lo que tampoco extraña considerando que, en el derecho español de aguas, el ámbito de las demarcaciones hidrográficas se hace coincidir con el de las distintas cuencas hidrológicas, ya sea una o varias), si bien se añadió una tercera posibilidad no prevista en la Directiva del Agua, cual era la de atribuir a cada demarcación hidrográfica que compartía aguas subterráneas la parte de éstas que estuviera ubicada en cada una.

Así, el art. 16 bis LA dispone que:

*“(…) 3. Los acuíferos que no correspondan plenamente a ninguna demarcación en particular, se incluirán en la demarcación más próxima o más apropiada, pudiendo atribuirse a cada una de las demarcaciones la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, y debiendo garantizarse, en este caso, una gestión coordinada mediante las oportunas notificaciones entre demarcaciones afectadas.”*

Con independencia del mayor o menor acierto legislativo de la tercera alternativa recogida en el art. 16 bis.3 LA sobre la atribución de aguas subterráneas, lo que hemos de considerar es que, ante la existencia de este tipo de aguas que no se integran en una única cuenca, y que dan, por ello, a la existencia de las denominadas “unidades hidrogeológicas compartidas”, según el Plan Hidrológico Nacional, y máxime, en este caso en el que la otra cuenca hidrológica en la que también se integra es intercomunitaria, (Cuenca del Ebro-Demarcación Hidrográfica del Ebro), la determinación de a cuál de las demarcaciones afectadas pertenecen las aguas subterráneas compartidas habría de llevarse a cabo a cabo en el Plan Hidrológico Nacional. Todo ello resulta de los arts. 9 y 67 RD 907/2007, Reglamento de Planificación Hidrológica, en los que se establece que:

*“Artículo 9. Identificación y delimitación de masas de agua subterránea.*

*1. En cada demarcación hidrográfica se determinarán la situación y los límites de las masas de agua subterránea comprendidas íntegramente en su territorio mediante un*

*sistema de información geográfica y se llevará a cabo una caracterización de dichas masas.*

*2. Los planes hidrológicos de cuenca realizarán una propuesta de masas de agua subterránea compartidas con otras demarcaciones, que será tomada en consideración en el Plan Hidrológico Nacional para su delimitación y caracterización, conforme a lo indicado en el artículo 67 de este reglamento.” (el subrayado es nuestro).*

*“Artículo 67. Contenido del Plan Hidrológico Nacional.*

*1. El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por norma o normas con rango de ley y contendrá, en todo caso:*

*a. Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca.*

*b. La solución para las posibles alternativas que aquellos ofrezcan.*

*c. La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.*

*d. Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.*

*2. El Plan Hidrológico Nacional también contendrá la delimitación y caracterización de las masas de agua subterránea compartidas entre dos o más demarcaciones, incluyendo la asignación de recursos a cada una de ellas. (...).”*

Precisamente, en relación con el caso que nos ocupa, y en cumplimiento del mandato establecido en el art. 67.2 RD 907/2007, el Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de julio) identifica en su Anexo I, como unidad hidrológica compartida, la denominada “Bajo Ebro-Montsiá”, en la que se incardinan las masas de agua subterránea compartidas identificadas con los nº 29, 30 y 31 en el PGDCFC. A su vez, en el mismo Anexo I se establece la siguiente atribución de recursos para cada una de las cuencas afectadas: 250 hm<sup>3</sup>/año para la cuenca hidrográfica del Ebro y 11 hm<sup>3</sup>/año para las cuencas internas de Cataluña.

Lo anterior nos permite concluir que, si en los Planes Hidrológicos de Cuenca, cuando se trate de aguas subterráneas compartidas, no cabe más actuación del órgano que lo elabora que la de hacer una propuesta de su gestión con las otras demarcaciones afectadas (art. 9 RPH), y si el Plan Hidrológico Nacional es la norma a través de la que se delimita el ámbito territorial de las aguas subterráneas compartidas así como la asignación de recursos que corresponden a las cuencas-demarcaciones en las que se enmarcan (art. 67 RPH), la determinación de la demarcación hidrográfica a la que, en su caso, se decida asociar dicha masa de agua habrá también de ser concretada en el propio Plan Hidrológico Nacional.

Así, el carácter compartido de dichas aguas entre dos o más cuencas-demarcaciones de dichas aguas unido al hecho de que el reparto de recursos se prevea en el mismo Plan Hidrológico Nacional necesariamente llevan a concluir que la inclusión en una demarcación u otra no puede ser llevada a cabo unilateralmente por el redactor de cada

Plan Hidrológico de Cuenca –que es lo que ha hecho el legislador catalán en el Decreto 188/2010-, sino que ello debe hacerse en el Plan Hidrológico Nacional, de manera integradora y dando respuesta a las fórmulas de gestión que las cuencas afectadas puedan proponer.

En consecuencia, la atribución que en el PGDCFC se hace de las masas subterráneas compartidas nº 29 (Cardó-Vandellòs), 30 (Plana de la Galera-Montsià) y 31 (Mesozoic de Els Ports y Montsià) como parte integrante de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña es nula, ex art. 62.2 Ley 30/1992. La atribución de estas masas de agua subterránea a una u otra demarcación hidrográfica ha de realizarse a través del Plan Hidrológico Nacional.

B) EL PGDCFC, A PESAR DE RECONOCER QUE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS COMPARTIDAS IDENTIFICADAS COMO Nº 29 (CARDÓ-VANDELLÒS), Nº 30 (PLANA DE LA GALERA-MONTSIÀ) Y Nº 31 (MESOZOIC DE ELS PORTS Y MONTSIÀ) FORMAN PARTE DE LA UNIDAD HIDROGEOLÓGICA COMPARTIDA BAJO EBRO-MONTSIÀ, DESCRIBE Y CONTABILIZA ÍNTEGRAMENTE SUS RECURSOS HÍDRICOS COMO DISPONIBLES PARA EL DCFC.

Así, el legislador catalán no sólo ha incorporado al DCFC las citadas masas de agua subterránea compartida sino que ha procedido a contabilizar íntegramente sus recursos hídricos como disponibles en el DCFC. Y ello a pesar de haber reconocido expresamente en su art. 6.1 su pertenencia a la unidad hidrogeológica compartida “Bajo Ebro-Montsià” –con las consecuencias jurídicas que ello conlleva y que hemos descrito en el apartado precedente-.

Lo podemos observar, a título de ejemplo, en los siguientes documentos:

- Capítulo 2 “Descripción general de la demarcación”, apartado 2.4 “Inventario de recursos hídricos naturales”, subapartado 3.2 “Infiltración y recursos subterráneos”, en el que se recoge la Tabla 2-3 sobre “Balance natural en las masas de agua subterránea del DCFC” y en la que se incluyen como recursos íntegros de dicho Distrito los correspondientes a las tres masas de agua compartidas (página 26).
- Capítulo 16, que engloba los anexos al PGDCFC, el anexo 3 sobre “caracterización de las masas de agua subterránea, apéndice IIIA, que recoge el listado de masas de agua subterránea y tipología, incluye las tres que aquí se cuestionan.
- Capítulo 16, anexo 7 sobre “recursos subterráneos, en su Tabla VII-2 recoge otro “Balance de recursos naturales de las masas de agua subterráneas DCFC” en la que se vuelven a incluir las tres masas indicadas, determinándose para cada una de ellas de manera total e integrada en la DCFC sus recursos naturales disponibles.

Un exhaustivo análisis de los concretos documentos del PGDCFC en los que se observa esta anomalía se ha realizado por el Instituto Aragonés del Agua en sus alegaciones al mencionado Plan, análisis que compartimos y al que nos remitimos.

Al respecto, la conclusión a la que llegamos es que el PGDCFC, en cuanto que incluye entre los recursos hídricos a disponer y gestionar íntegramente los identificados como nº 29 (Cardó-Vandellòs), 30 (Plana de la Galera-Montsià) y 31 (Mesozoic de Els Ports y Montsià), los cuales, como ya dijimos según el PHN vigente, forman parte de la unidad hidrogeológica compartida Bajo Ebro-Montsià, se extralimita en sus competencias de regulación de las cuencas internas de Cataluña.

Y ello por cuanto, reiteramos, de una parte, la determinación de la demarcación hidrográfica a la que corresponden, dado su carácter compartido, habrá de ser determinada a través del PHN, no unilateralmente por el legislador catalán, de otra parte, por cuanto para esta concreta unidad hidrogeológica compartida, el mismo PHN ya establece una asignación de recursos que no ha sido tomada en cuenta en el PGDCFC –ya que en ese se asumen todos como de disponibilidad propia, sin tomar en consideración la parte asignada a la Cuenca-Demarcación del Ebro-, y, finalmente, por cuanto, en cualquier caso, su gestión y administración debe ser compartida entre las Cuencas-Demarcaciones afectadas, tal y como resulta del art. 1.2 y 3 RD 125/2007 y del art. 8 Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

El tenor de estos preceptos es claro cuando dispone:

Artículo 1 RD 125/2007. Disposiciones generales.

*1. Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, de acuerdo con el artículo 16 bis. 1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.*

*2. En cada demarcación hidrográfica se consideran incluidas todas las aguas subterráneas situadas bajo los límites definidos por las divisorias de las cuencas hidrográficas de la correspondiente demarcación.*

*3. En el caso de los acuíferos compartidos entre varias demarcaciones hidrográficas se atribuye a cada una de ellas la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, debiendo garantizarse una gestión coordinada entre las demarcaciones afectadas. A estos efectos se entiende que son acuíferos compartidos los definidos como tales en el Plan Hidrológico Nacional. (el subrayado es nuestro).*

*“Artículo 8 Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. Régimen jurídico de los acuíferos compartidos.*

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

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

De lo anterior podemos concluir, por tanto, que el PGDCFC se extralimita competencialmente en cuanto que, a la hora de determinar los recursos disponibles de las cuencas internas de Cataluña en relación con las masas de agua subterráneas, incluye los recursos de las tres aquí indicadas como integradas en el DCFC, cuando debido a su condición de unidad hidrológica compartida con arreglo al PHN sólo pueden disponer de dichos recursos de manera parcial, en concreto, según la asignación que el PHN realiza, y que es de 11 hm<sup>3</sup>/año.

**C) EL PGDCFC INCLUYE LA CUENCA DE LA CABECERA DEL RÍO CIURANA EN EL SISTEMA DE GESTIÓN "SUR", A PESAR DE PERTENECER DICHA CABECERA A LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL EBRO.**

El Decreto 188/2010 establece en su art. 7 cuatro zonas o sistemas de gestión del Distrito. Estos son los siguientes: a) sistema del Muga, b) sistema del Fluvià, c) sistema Ter-Llobregat, y d) sistema sur.

Respecto del "sistema sur", el art. 45, al describir sus características, incluye como parte del mismo: a) las cuencas de los ríos Gaià, Francolí y Riudecanyes, b) las rieras litorales tarraconenses y de Les Terres de l'Ebre, y c) también incluye, en la consideración de sus recursos, "la cuenca de la cabecera del río Siurana por ser origen del trasvase en la cuenca del Riudecanyes, a pesar de formar parte de la demarcación hidrográfica del Ebro". Igualmente, en el Anexo 2, capítulo 4 del Decreto 188/2010, a lo largo de las páginas 159 a 179 se realizan varias menciones a los recursos aportados por el sistema Ciurana a las cuencas internas de Cataluña, en concreto, al sistema sur.

Al incardinarse en el PGDCFC, en el "sistema sur", la cuenca de la cabecera del río Ciurana, nuevamente se produce un exceso de regulación en tanto en cuanto dicho plan de gestión considera como parte del DCFC un recurso fluvial que forma parte otra cuenca-demarcación, como es la del Ebro.

Ello claramente contradice el contenido básico de todo plan de cuenca en la medida en que éste debe coincidir con la demarcación hidrográfica correspondiente (art. 40.3 LA), definiéndose "cuenca hidrográfica" como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta (art. 16 LA), y siendo uno

de los contenidos obligatorios del plan la descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo: a) Para las aguas superficiales tanto continentales como costeras y de transición, mapas con sus límites y localización, ecorregiones, tipos y condiciones de referencia. En el caso de aguas artificiales y muy modificadas, se incluirá asimismo la motivación conducente a tal calificación, b) Para las aguas subterráneas, mapas con la localización y límites de las masas de agua, c) El inventario de los recursos superficiales y subterráneos incluyendo sus regímenes hidrológicos y las características básicas de calidad de las aguas. (art. 42.1.a) LA.

Es decir, los planes hidrológicos de cuenca tienen carácter territorial, correspondiendo su delimitación espacial con el de los recursos –superficiales, subterráneos y costeros- que en él existen. Posteriormente, a través del plan se procederá a su regulación y gestión, determinándose aspectos tales como el orden de preferencia de los aprovechamientos, la determinación de los caudales ecológicos, fórmulas de protección ambiental..., pero siempre en relación con los recursos integrados en la cuenca.

De ahí que la inclusión en el PGDCFC de un recurso hídrico que pertenece a otra cuenca, como es la cabecera del río Ciurana (Cuenca del Ebro), supone una extralimitación competencial del legislador catalán al corresponder su regulación y gestión íntegramente a la Confederación Hidrográfica del Ebro, como, por su parte, así consta en el Plan Hidrológico del Ebro vigente, de 4 de abril de 1996, Memoria, anexo 9, que estudia las demandas de los recursos del sistema Ciurana. A ello ha de añadirse que no cabría una gestión compartida de este recurso con el DCFC según resulta del inciso 2 del art. 16 LA que dispone que: *“La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.”*

De esta manera, hemos de concluir que con la inclusión de la cabecera del río Ciurana en el ámbito territorial del sistema sur del PGDCFC, y con la gestión de los recursos hídricos que en el mismo Plan se realiza, se contraviene la normativa básica estatal de planificación hidrológica en cuanto que la regulación de dicho recurso corresponde a la Confederación Hidrográfica del Ebro, al pertenecer dicho sistema a la cuenca del Ebro y no a las cuencas internas de Cataluña (supuesto de nulidad ex art. 62.2 Ley 30/1992).

#### D) EL PGDCFC INCLUYE ENTRE LOS RECURSOS DEL DISTRITO LOS APORTADOS POR EL CONSORCIO DE AGUAS DE TARRAGONA PROCEDENTES DE LA CUENCA DEL EBRO.

Así, el art. 46 del PGDCFC, al identificar los principales recursos del sistema sur, en su apartado 2, incluye recursos procedentes de la Cuenca del Ebro aportados a través del Consorcio de Aguas de Tarragona, concretados en 45,1 hm<sup>3</sup>/año para la demanda urbana y 34,2 hm<sup>3</sup>/año para la demanda industrial. De igual manera, en el Anexo 2, Capítulo 4, a lo largo de las páginas 159 a 179 se vuelve a hacer mención de estos recursos aportados vía Consorcio.

Dada la identidad de razón de este apartado con el previo, hacemos extensibles a éste la argumentación y conclusión ya expuestos en el antedicho apartado c).

#### E) EL PLAN DE GESTIÓN CONTIENE ACTUACIONES QUE EXCEDEN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA.

En este sentido, debemos recordar que los planes hidrológicos de cuenca –aquí el correspondiente al Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña- son el instrumento normativo que ordena y regula los recursos hídricos contenidos en su ámbito territorial y que establece las actuaciones a realizar relacionadas con éstos en el mismo espacio. Por ello, su contenido debe ceñirse exclusivamente al marco geográfico del Distrito de Cuenca, que, hemos de recordar, en el caso que nos ocupa es inferior al de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El PGDCFC, sin embargo, en su contenido va más allá de esta determinación espacial, regulando aspectos tales como la política de abastecimiento domiciliario y de saneamiento, intervención administrativa de los vertidos y de gestión del medio que no se limitan al distrito de las cuencas internas de Cataluña sino que son de aplicación a toda la Comunidad. Así se dispone en el art. 4.3 Decreto 188/2010, donde se indica que dichos aspectos tratados en el Plan de Gestión “*son de aplicación a todo el territorio de Cataluña*”. Ejemplos de esta voluntad del legislador catalán de realizar una planificación hidráulica general para toda la Comunidad lo encontramos, también, en los distintos documentos incorporados en el Anexo 2, Capítulo 9, sobre “planes y programas específicos de gestión” en los que se procede a desarrollar el art. 4.3 Decreto 188/2010.

Ello supone un nuevo exceso de contenido del PGDCFC, una extralimitación en cuanto al contenido que le es propio y que de manera minuciosa se prevé en el art. 42 LA y que queda limitado en todo caso al ámbito geográfico de la cuenca respecto de la que se elabora el plan. Lo que supone igualmente una anomalía normativa que hemos de poner de relieve que vicia al PG de nulidad, ex art. 62.2 Ley 30/1992.

#### 4) CONCLUSIONES

Del estudio realizado respecto del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, resulta la existencia de distintos defectos, tanto formales como materiales, que afectan a su validez.

Así, en el ámbito formal, relacionado con el procedimiento de elaboración y aprobación del PGDCF, se observa la omisión de hasta tres trámites, cuya carencia vicia de nulidad dicho plan ex arts. 62.1.e) y 62.2 Ley 30/1992. Estos son:

- a) la falta de emisión, previa a la aprobación del plan, de informe del Consejo Nacional del Agua,
- b) la falta de emisión, previa a la aprobación del plan, de informe del Instituto del Agua de Aragón, y
- c) la aprobación del PGDCF por parte del Gobierno de la Nación.

Por su parte, en el ámbito material o de contenido, los vicios de nulidad observados ex art. 62.2 Ley 30/1992 se producen o tienen su base en la extralimitación competencial del legislador catalán a la hora de regular en el PGDCFC cuestiones tales como:

- a) la atribución de manera unilateral a la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña de tres masas de agua subterránea que son compartidas con la demarcación hidrográfica del Ebro,
- b) la consideración como íntegramente disponibles en la demarcación de las cuencas internas de Cataluña de los recursos hídricos procedentes de dichas masas de agua compartidas,
- c) la incorporación de la cabecera de la cuenca del río Ciurana al sistema sur del DCFC, a pesar de pertenecer a la demarcación hidrográfica del Ebro,
- d) la incorporación como recursos propios del DCFC de las aportaciones realizadas por el Consorcio de Aguas de Tarragona, a pesar de que proceden de la cuenca del Ebro,
- e) la inclusión en el PGDCFC de actuaciones en materia de aguas que superan los límites territoriales de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña.

Dada la gravedad y naturaleza de los defectos apreciados en el Decreto objeto de este estudio, esta Institución entiende la conveniencia de recurrir dicha norma.

Así, la planificación hidrológica de España ha de llevarse a cabo conforme a los mecanismos procedimentales establecidos para ello, procedimientos mediante los que se garantiza la coordinación de las distintas Administraciones hidráulicas implicadas.

Igualmente, ha de garantizarse la adecuación de los planes hidrológicos de cuenca a las prescripciones del Plan Hidrológico Nacional, así como la gestión racional de unos recursos naturales escasos cuya utilización siempre ha de ser medida y objeto de especial estudio dadas, de una parte, las situaciones de conflicto que en ocasiones se producen entre cuencas deficitarias y excedentarias y, de otra parte, la necesidad de subvenir adecuadamente las necesidades de este recurso entre la población.

Por ello, el Justicia de Aragón manifiesta su apoyo a las actuaciones judiciales iniciadas por el Gobierno de Aragón impugnando el Decreto 188/2010, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, con el deseo de que se restaure el equilibrio y la legalidad en el ámbito de la planificación hidrológica que aquí se ha visto afectada.”

### 1.3.2. EXPEDIENTE 502/2011

#### Se abre de oficio para un a valoración general de las actuaciones de las Administraciones Públicas en la Directiva de servicios y su transposición

Incoado el expediente, se remitió a la Administración competente la siguiente comunicación:

“La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene por objeto suprimir los obstáculos existentes para el acceso y ejercicio de actividades de servicios, que impiden la efectividad de la libertad de establecimiento de los prestadores de dichos servicios en los Estados miembros de la Unión Europea.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como “Ley Paraguas”), ha incorporado, parcialmente, al Derecho español, la citada Directiva, limitando los instrumentos de intervención previa de las Administraciones Públicas en este sector, que deben ser revisados, y mantenidos únicamente en cuanto sean conformes a los principios de no discriminación, de justificación por razones imperiosas de interés general y de proporcionalidad para atender esas razones.

Asimismo, la mentada Ley 17/2009 exige la simplificación de los procedimientos administrativos, su tramitación telemática, y la reducción de las cargas administrativas a los prestadores de servicios.

Las Cortes Generales aprobaron igualmente la Ley 25/2010, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “Ley Omnibus” en cuanto adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009.

En Aragón la necesaria adaptación legislativa se llevó a cabo mediante Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12-12-2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Estas novedades legislativas implican trascendentes consecuencias en el ámbito local, algunas de las cuales, por su especial relevancia, paso a exponer.

Por una parte el artículo 5 de la Ley 17/2009 establece que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma **no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización**, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

Interesa destacar que el principio de proporcionalidad implica que el régimen de autorización que se establezca sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existan otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control “a posteriori” se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

El control “a posteriori”, se convierte, en consecuencia, en sistema preferente frente al de la autorización previa.

La ley 17/2009 enumera, asimismo, requisitos cuya exigencia queda vedada, como la obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en el territorio español, y otros que únicamente podrán exigirse cuando, previa evaluación, se consideren justificados por razones imperiosas de interés general, como, a modo de ejemplo, requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una determinada forma jurídica.

Como se ha dicho, el nuevo marco legislativo exige igualmente la revisión de los procedimientos administrativos vigentes, que deben ser simplificados, y deben aceptarse como válidos documentos procedentes de los Estados miembros en acreditación de los requisitos exigidos en cada caso, de los que se podrá presentar una simple copia (no será necesario el original ni copia compulsada, ni traducción jurada), salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública, al tiempo que se impone que dichos procedimientos y trámites puedan realizarse telemáticamente.

Una de las leyes que han sido reformadas en trasposición de la llamada Directiva de Servicios es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que precisamente integra ya el derecho de los prestadores de servicios a realizar los trámites por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de una inspección (nuevo apartado 4 en el artículo 70 bis).

El nuevo sistema preferente de declaraciones responsables y comunicaciones previas conlleva la necesidad de intensificar los controles “a posteriori”, lo que viene expresamente exigido por el nuevo artículo 39.bis y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Paralelamente, en Aragón, el Decreto Ley 1/2010, de 27 de abril, que se ha citado al inicio, recoge las reformas necesarias en la legislación aragonesa, en los términos expuestos.

Especial mención merece la nueva redacción dada al artículo 194 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en cuanto, además de remitir a la legislación sectorial de aplicación por razón de la materia, exige que el otorgamiento de autorizaciones y licencias se ajuste a determinadas normas, como la tramitación conjunta y simultánea en un solo procedimiento y concluyendo con una única resolución en los casos en que la obtención de una licencia requiera la intervención de diversas unidades o servicios municipales; un procedimiento de gestión coordinada que comportará una sola autorización si concurre la necesidad simultánea de autorización emitida por la Administración autonómica; así como la atribución de la responsabilidad a la Entidad Local en el impulso del procedimiento cuando la resolución final le corresponda a ella en los casos en que hayan de participar en el mismo otras Administraciones mediante la emisión de informes.

La nueva redacción de algunos preceptos de la Ley de Administración Local de Aragón incluye, en la línea de lo señalado, la proscripción de exigencia de autorización fuera de los casos en que se cumplan las tan repetidas condiciones de no ser discriminatorio para el prestador de que se trata, estar justificado por una razón imperiosa de interés general y que el objetivo perseguido no pueda lograrse mediante una medida menos restrictiva, en concreto, que un control a posteriori no resultare eficaz.

Por ello se introduce la correlativa previsión para las Entidades locales, de poder recoger en sus ordenanzas la sustitución de la necesidad de obtención de licencia por una comunicación previa o declaración responsable, por escrito, del interesado, cuando se trate del acceso a una actividad de servicios y su ejercicio u otras actuaciones previstas en dichas ordenanzas. En cualquier momento, la entidad local podrá verificar la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación en tanto no se ajuste a lo requerido.”

En atención a lo anterior se resolvió iniciar los correspondientes expedientes de oficio con la finalidad de recabar de las Administraciones competentes información para conocer las actuaciones que se están llevando a cabo en orden a la adaptación a la nueva normativa expuesta.

En el caso de los Ayuntamientos el planteamiento se centró en la reforma de ordenanzas municipales que pudieran verse afectadas, así como en la implementación de medios y procedimientos que permitan ejercer con eficacia el control “a posteriori” del cumplimiento por los prestadores de servicios de la normativa vigente, especialmente en los casos en los que desaparezca la exigencia de la autorización previa.

La solicitud de información a las Diputaciones Provinciales y al Gobierno de Aragón se circunscribía al asesoramiento y ayuda a los Ayuntamientos de la Provincia para la adaptación a las novedades normativas en los términos expuestos.

**Respuesta de la administración:**

Todas las Sugerencias han sido aceptadas.

### **1.3.3. EXPEDIENTE 1318/2010**

#### **Regulación de la caza con rehala. Departamento de Medio Ambiente.**

Los graves accidentes con perros de caza que tuvieron lugar en Fuentes de Rubielos motivaron la incoación de un expediente de oficio donde se estudia la problemática existente y se concluye con una Sugerencia al Departamento de Medio Ambiente para que se haga una regulación de la caza con rehala, a fin de evitar los problemas que su práctica incontrolada puede generar.

#### **“I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Desde esta Institución se han observado con preocupación las noticias aparecidas en prensa relativas a los ataques a personas por parte de perros pertenecientes a una jauría de caza en la localidad de Fuentes de Rubielos, agresiones de entidad tal que casi acabaron con la vida de algunos de los afectados.

Según destacan los medios, no es la primera vez que estos lamentables hechos se han producido, sin que se haya estudiado alguna solución para evitarlos, como podría ser la de prohibir la caza con jaurías, atendido el peligro que supone para las personas que puedan transitar por el monte por cualquier motivo: trabajo, paseo, recogida de setas, etc. El propio Ayuntamiento de Fuentes de Rubielos se ha opuesto al plan de caza presentado por la sociedad de cazadores que, al abrigo de la modalidad denominada “*al salto*”, permite las jaurías de perros a tal fin; al parecer, este plan de caza ha sido aprobado por el INAGA, sin que se haya adoptado o previsto ninguna medida al respecto.

A la vista de todo ello, y al amparo de las facultades otorgadas por la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, se procedió a la incoación de un expediente de oficio con la finalidad de recabar la información precisa para conocer el asunto en su integridad y emitir, en su caso, el correspondiente informe.

**SEGUNDO.-** En orden a la instrucción del expediente, se enviaron con fecha 18/08/10 sendos escritos al Departamento de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Fuentes de Rubielos recabando información sobre esta cuestión y de las medidas previstas o materializadas para evitar que se vuelva a reproducir el problema expuesto.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 01/09/10; en ella muestra su preocupación por los hechos ocurridos y las actuaciones realizadas en su ámbito de competencia para intentar que no se repitan, que son:

- En sesión extraordinaria y urgente celebrada por el Pleno en sesión de 20/01/10, ante “*la alarma social causada por los ataques de perros a personas y que la reglamentación reguladora del aprovechamiento favorece que sucesos similares se vuelvan a producir*”,

se acordó exigir a la Sociedad de Cazadores la adopción de las medidas que considere pertinentes y, concretamente, la modificación del plan técnico de aprovechamiento de caza para la temporada 2009/2010 en el sentido de prohibir la modalidad “*al salto*”, regular las batidas para que únicamente se hagan dos al mes y establecer un máximo de dos perros por cazador en la caza menor. Se insta a dicha Sociedad para presentar la modificación a aprobación de Medio Ambiente, advirtiendo que en caso de incumplimiento se iniciarán los trámites para la rescisión de la adjudicación de los aprovechamientos de caza en el monte municipal.

- Por parte de la Sociedad de Cazadores, en sesión celebrada el 07/02/10 se acordó, en atención a los hechos ocurridos, suspender la caza del jabalí en la modalidad “*al salto*” durante el resto de temporada 2008/2009 y continuar las batidas de jabalí previstas, los días 14 y 21 de febrero.

- El Pleno celebró una sesión extraordinaria en fecha 11/08/10 con el objeto de decidir sobre la rescisión de los contratos que rigen la adjudicación de los aprovechamientos de caza en los montes de utilidad pública de propiedad municipal, atendiendo a la gravedad de los ataques sobre dos personas por parte de perros que junto a su dueño estaban practicando la caza de jabalí en la precitada modalidad. Dice el acta “*En ambas ocasiones la gravedad de las agresiones requirió sendos ingresos hospitalarios, intervenciones quirúrgicas de varias horas, desmembración con pérdida de partes del cuerpo y lesiones en músculos y tendones que por su magnitud no han permitido a día de hoy una recuperación total de los perjudicados*”. Sin embargo, dado que la Sociedad de Cazadores había presentado un escrito de alegaciones en el periodo que medió entre la convocatoria de la sesión y su celebración, se acordó dejar el asunto sobre la mesa, difiriendo a una próxima sesión a celebrar siete días más tarde la resolución. En dicho escrito, la Sociedad de Cazadores comunicaba su renuncia a la modalidad de “*al salto*” para la temporada 2010/2011, y el Ayuntamiento así lo comunico a la sede del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) en Teruel el 17 de agosto.

- En la sesión plenaria de 18 de agosto se deja constancia de la renuncia de la Sociedad de Cazadores a la caza “al salto”, y por ello no se acuerda la rescisión del aprovechamiento de caza en el monte público que se había planteado. En cambio, acuerdan dirigirse al Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Teruel para que adopte las medidas que considere oportunas, y a las Cortes de Aragón instando “*se proceda a una modificación en la legislación de caza, mediante la cual en esta Comunidad Autónoma de Aragón se suprima o limite la modalidad de caza de jabalí al salto*”.

**CUARTO.-** La respuesta del Departamento de Medio Ambiente tuvo entrada el día 06/10/10, y viene contenida en un informe del Director del INAGA que no aporta nuevos datos, pues se alude a la legislación reguladora de este Instituto, la normativa de caza que resulta de aplicación, la aprobación del plan técnico de caza de Fuentes de Rubielos con la inicial inclusión de la modalidad de caza “al salto” para el jabalí y su posterior retirada, concluyendo con la reproducción literal del artículo 52 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, de caza de Aragón, cuyo título es “*De los perros y la caza*”. Acompaña copia de las solicitudes presentadas por la Sociedad de Cazadores y de las resoluciones dictadas por el INAGA autorizando la práctica de caza menor y jabalí.

**QUINTO.-** Considerando que los datos disponibles precisaban ser ampliados para resolver con mayor precisión, con fecha 21/10/10 se remitieron nuevas solicitudes de información a los siguientes organismos:

- Al Departamento de Agricultura y Alimentación, por su competencia en materia de sanidad animal; tras comunicar la existencia del actual expediente y sus motivos y dar cuenta de la existencia en Fuentes de Rubielos y en Rubielos de Mora de varias jaurías que cuentan con un gran número de animales, algunos pertenecientes a razas potencialmente peligrosas o susceptibles de tener tal consideración debido a anteriores ataques a personas, se pedía información sobre las siguientes cuestiones:

- Si las jaurías de perros de caza existentes en las expresadas localidades y otras de ese entorno cuentan con autorización de núcleo zoológico y reúnen las condiciones establecidas a tal efecto en la vigente normativa.
- Si se tiene constancia de la existencia en las mismas de animales potencialmente peligrosos y si cumplen los requisitos administrativos y medidas de seguridad establecidos en la *Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos* y del *Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo* que la desarrolla.
- Si tras los ataques a personas se ha realizado alguna inspección o adoptado medidas de control sobre los animales o sus propietarios o los locales
- En general, sobre las previsiones del Departamento para que estos hechos no vuelvan a producirse, tanto de actuación sobre las jaurías cuya existencia conozcan o de modificación normativa para evitar la existencia de un número desproporcionado de perros en un núcleo zoológico que, no pudiendo ser adecuadamente controlados, supongan un peligro para personas u otros animales (según información obtenida, en uno de los casos había más de 60).

- Al Departamento de Medio Ambiente se trasladó nuestra opinión, resultante de las averiguaciones practicadas, *“que no es la modalidad de caza la causante de esta situación, sino la utilización abusiva de jaurías de perros para la caza del jabalí. Según se indica, se ha suprimido caza de jabalí “al salto”, pero entendemos que esta no implica, por sí misma, especial peligrosidad, pues según el borrador de reglamento de la Ley de Caza sometido a exposición pública por ese Departamento en 2009, dicho “salto” es una modalidad de caza menor (art. 48) que se practica “con o sin perro” donde “el cazador en solitario avanza por el terreno levantando y abatiendo las piezas a su paso”.*

Se alude a continuación que *“En la normativa actualmente vigente en Aragón no se regula expresamente la caza con jaurías o rehalas, encontrándonos, como han informado vecinos de estas localidades, con cazadores que salen al monte con más de 50 perros y suponen, como ha quedado demostrado, un importante peligro, tanto por su elevado número, que hace imposible su control, como por tratarse de animales que, por su modo de vida, tienen un contacto muy escaso con el hombre”.*

Por ello, tras comunicar la solicitud efectuada al Departamento de Agricultura, se reclamaba aquí *“un informe manifestado su parecer sobre la necesidad de una regulación de la caza con jaurías o rehalas, bien en el reglamento de la Ley de Caza actualmente en*

*trámite o en otra norma específica que se dicte con carácter de urgencia, atendida la preocupación existente en la zona donde han ocurrido los hechos que han motivado este expediente”.*

- Al Ayuntamiento de Fuentes de Rubielos, sobre la situación legal de las jaurías existentes en el término municipal, indicando si están constituidas como núcleo zoológico, los perros están controlados y cuentan con la licencia de actividad exigida por la Ley de Protección Ambiental de Aragón cuando se excede seis perros.

**SEXTO.-** La primera respuesta provino del Ayuntamiento, comunicando que a fecha 01/12/10 *“no constan solicitudes para tales actividades y, por tanto, no se ha tramitado expediente administrativo alguno relacionado con esa materia”.*

**SÉPTIMO.-** El Departamento de Agricultura y Alimentación, mediante un informe del Consejero de 30/11/10, expuso los siguientes hechos:

*“1. En el ámbito territorial de la Oficina Comarcal de Agricultura y Alimentación de Mora de Rubielos hay registrados nueve núcleos zoológicos de perros de caza en los siguientes municipios:*

- Albentosa: 2*
- Formiche: 1*
- Manzanera: 2*
- La Puebla de Valverde: 1*
- Sarrión: 2*
- Rubielos de Mora: 1*

*Todos estos núcleos zoológicos fueron autorizados en base a la normativa anterior aplicable antes de la entrada en vigor del Decreto 181/2009, de 20 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los núcleos zoológicos en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Según la disposición transitoria primera del Decreto 181/2009, todos estos núcleos zoológicos deberán adaptarse antes del 12 de noviembre de 2011 a los requisitos y condiciones establecidas y obtener la correspondiente autorización para poder seguir desarrollando la actividad.*

*2. En cuanto a la existencia de animales potencialmente peligrosos en esas instalaciones, los veterinarios colegiados responsables de la identificación mediante microchip y de la vacunación de dichos animales son los encargados de introducir los datos relativos a los mismos en el RIACA (registro de identificación de animales de compañía de Aragón) entre ellos si pertenecen a una raza potencialmente peligrosa, existiendo un convenio con los colegios veterinarios para su llevanza.*

*Por otro lado, los propietarios de animales potencialmente peligrosos deben disponer de licencia administrativa municipal para su tenencia conforme el artículo 3 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.*

*Mediante resolución del Director General de Alimentación se declararon 9 perros potencialmente peligrosos a consecuencia de los antecedentes habidos constatados en los informes emitidos por los Servicios Veterinarios Oficiales y por la Patrulla del Seprona,*

*otorgando al propietario de dichos animales un plazo de un mes para solicitar la licencia administrativa para la tenencia de animales potencialmente peligrosos a partir de su notificación. Tal declaración se efectuó al amparo del artículo 2 del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999.*

*3. Con relación a los ataques producidos, se efectuó una visita de inspección y seguimiento por parte de los Servicios Veterinarios Oficiales de la OCA de Mora de Rubielos, instando al propietario de los perros de Fuentes de Rubielos, autores de la agresión, a la solicitud a nivel municipal de la licencia ambiental de actividades clasificadas y por otro lado a su correspondiente autorización y registro como núcleo zoológico para poder ejercer la actividad. Se procedió a la inmovilización de los animales y se le informó al propietario de la obligatoriedad de realizar un curso de bienestar animal para la obtención del carné de cuidador y manipulador de animales necesario para desarrollar la actividad de núcleo zoológico.*

*4. En cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias y de alimentación de los animales, se comprueban que son buenas y adecuadas para los animales alojados.*

*Por parte de los Servicios Veterinarios Oficiales de la OCA de Mora de Rubielos se hace un seguimiento para el control de dichas condiciones y para un adecuado cumplimiento de los condicionantes de bienestar animal, poniendo en conocimiento del veterinario clínico responsable de la vacunación y atención sanitaria de los animales, de las actuaciones realizadas por los Servicios Veterinarios Oficiales de la OCA”.*

**OCTAVO.-** Al Departamento de Medio Ambiente se remitió un recordatorio de la solicitud de información en fecha 20/12/10, sin que se haya recibido respuesta.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Única.- Sobre la necesidad de regular la caza con rehala.**

Sin perjuicio de llamar la atención de las administraciones competentes sobre determinadas situaciones que deben corregirse conforme a la vigente normativa (corrales de perros todavía no habilitados como núcleo zoológico o carentes de licencia), el principal problema que aquí se ha detectado, al haber generado los sucesos descritos al inicio, es la falta de regulación de la caza con rehala. Ello permite que, cumpliendo los demás requisitos de orden administrativo, no haya impedimento legal para salir al monte con un número de perros muy superior al que una persona puede controlar, con el grave peligro que ello supone para personas u otros animales con que se puedan encontrar.

En primer lugar, es preciso tener claros los términos, pues la reiteradamente citada modalidad “al salto” no tiene una determinación concreta. La única referencia normativa que se dispone (que no ha alcanzado vigencia, pues corresponde al borrador de reglamento de la Ley de Caza sometido a exposición pública en 2009) lo tipifica como modalidad de caza menor (art. 48) que se practica “con o sin perro” y en la que “el cazador en solitario avanza por el terreno levantando y abatiendo las piezas a su paso”. Esta definición se ajusta a la información contenida en la página web de la Federación Aragonesa de Caza que se refiere a ella, especificando igualmente la posibilidad de hacerla con o sin perro, como una

de las modalidades practicadas, donde *“El cazador en solitario avanza por el terreno levantando las piezas, siendo su conocimiento de los territorios, de las especies y de las reacciones de los animales, además de una buena preparación física, las claves de los resultados de la cacería. Es por definición la caza al salto con perro -“caza menor con perro”- la modalidad reina de las disciplinas cinegéticas, objeto también de competiciones deportivas de alto nivel”*.

Sin embargo, en las autorizaciones de planes de aprovechamientos cinegéticos expedidas por el INAGA se permite la modalidad de salto tanto en la caza menor (conejo, liebre, perdiz, paloma, etc.) como para el jabalí, que constituye una especie de caza mayor. En las comunicaciones del Ayuntamiento y de la Sociedad de Cazadores de Fuentes de Rubielos se cita la caza *“al salto”* identificándola con la caza mediante rehala, razón por la cual, a la vista de los sucesos producidos, se insta su supresión.

Por ello, es preciso que, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 47 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, de caza de Aragón, se establezcan por vía reglamentaria *“las especificaciones sobre la utilización de métodos y modalidades cinegéticas permitidos”* que clarifiquen este aspecto; junto a él, los demás que precisan de desarrollo reglamentario, cuestión sobre la que en varias ocasiones se ha llamado la atención desde esta Institución.

La caza con rehala constituye un elemento que forma parte de la montería que, tal vez por ser una práctica escasamente implantada en Aragón (es más propia de las dos Castillas, Andalucía y Extremadura), no se ha tenido en cuenta en el mencionado borrador de reglamento, que únicamente regula como modalidades de caza mayor la batida, el rececho y las esperas o aguardos, reservando las de *en mano, al salto, al paso y al ojeo* para caza menor. Tiene, no obstante, su referencia en la página de la Federación Aragonesa de Caza, siendo la forma de actuar la siguiente: *“En un monte o mancha de varios cientos de hectáreas se dispone una serie de armadas, o líneas de puestos con cazadores, que rodean y cubren el terreno. ... Desde un extremo determinado, o desde más de uno, se procede a la suelta de las rehalas que, conducidas por sus respectivos perreros, batirán la mancha en diversas direcciones con el objeto último de que las piezas de caza en su huida traten de atravesar las líneas de monteros o sean avistadas por estos...”*.

Debe hacerse notar que la falta de regulación reglamentaria de las monterías supone, de hecho, la prohibición de la caza con rehala. En ausencia de reglamento, las órdenes anuales del Departamento de Medio Ambiente aprobando los planes generales de caza para cada temporada establecen las modalidades, que no hacen ninguna referencia a la misma; se mencionan las batidas o resaques, el rececho o rastro y las esperas o aguardos, para las que sí se regula alguna de las condiciones a cumplir, y también la de *“al salto”*, prevista para el jabalí únicamente y de la que solo se cita el nombre, sin que conste ninguna especificación adicional.

Conforme a lo expuesto, respecto de la caza con rehala únicamente caben dos opciones: su prohibición, dado que no está incluida entre las modalidades permitidas por las órdenes anuales del Departamento, o su regulación detallada, que evite situaciones como las ocurridas en Fuentes de Rubielos, consecuencia directa de la práctica antes citada de salir al monte con jaurías de más de 50 perros que a lo largo del año tienen muy escaso contacto

humano y resultan prácticamente imposibles de controlar, lo que crea una grave alarma social que es preciso atender.

La Ley de Caza de Aragón no hace ninguna referencia a la caza con rehala; si el Gobierno de Aragón no opta por aplicar directamente la prohibición que se desprende del actual estado normativo, es necesario que proceda a su regulación. Estudiado el caso y consultada la legislación de otras Comunidades Autónomas relativa a esta materia, se entresacan varios aspectos que, junto al cumplimiento de la vigente normativa sobre animales y núcleos zoológicos, merecen ser tenidos en consideración de cara a una futura regulación:

- Exigencia de licencia expresa, requisito ya necesario en la Ley de Caza de 1970; en Aragón sería la prevista en el artículo 36.1.b de nuestra Ley.
- Limitación del número de animales; de acuerdo con la definición que del Diccionario de la Real Academia, la rehala es una “*Jauría o agrupación de perros de caza mayor, cuyo número oscila entre 14 y 24*”. La Federación Española de Caza considera idóneo un mínimo de 6 perros y un máximo de 25, variando el número dependiendo del propietario; en Andalucía (artículo 13 de la Orden de 13/07/07, por la que se desarrollan determinados aspectos del Reglamento de Ordenación de la Caza) se fija en 24, mientras que en Navarra se distingue entre montería y batida en función del número de perros y de cazadores que participan, siendo los 25 perros el elemento diferenciador (artículo 45 de la Ley 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra); la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza, de Castilla y León entiende por rehala la toda agrupación compuesta por un mínimo de 20 perros y un máximo de 30. En Aragón habrá que determinar un número adecuado a las peculiaridades de ejercicio de tal modalidad en nuestra Comunidad.
- Necesidad de que los perros estén controlados para evitar daños a personas o a otros animales. Los propietarios o las personas encargadas de los perros deben evitar que éstos transiten sin control, evitando la generación de daños o molestias a las personas o a la fauna y con obligación de responder de los que provoquen.
- Prohibición del uso de perros peligrosos, bien por pertenecer a las razas así consideradas en los anexos del *Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos*, o por la circunstancia de manifestar “*un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales*” prevista en su artículo 2.2.

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Medio Ambiente la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, sin perjuicio de efectuar el desarrollo reglamentario íntegro de la *Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón*, establezca a la mayor brevedad un regulación concreta para la caza con rehala, bien ordenando su prohibición expresa o impidiendo su ejercicio al amparo de autorizaciones no específicas para ello, o dictando unas normas que la encaucen dentro de unos límites razonables para evitar situaciones de peligro como las que han dado origen a este expediente.”

La Sugerencia **no obtuvo respuesta alguna** del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

#### **1.3.4. EXPEDIENTE 901/2010**

**Se incoa de oficio para estudiar el sistema de promoción profesional en la convocatoria de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales del personal laboral de la administración autonómica.**

#### **“I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 27 de mayo de 2010 el Justicia de Aragón acordó incoar expediente de oficio, en aplicación de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, que lo regula, sobre la base de las siguientes consideraciones:

Con fecha 21 de mayo de 2010 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón resolución de 28 de abril de la Dirección General de la Función Pública por la que se convocaba la realización de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales, en aplicación del artículo 52 del VII Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El 3 de mayo de 2007 el Justicia de Aragón emitió resolución por la que sugería a la Diputación General de Aragón que adoptase las *“medidas necesarias para garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en la convocatoria de las pruebas de habilitación, como parte integrante de los procedimientos de movilidad de su personal laboral”*, al considerar que en la convocatoria de las pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales no se definía la estructura de las pruebas a realizar, ni se incluía o definía el temario o conjunto de conocimientos o habilidades que eran requeridas en las respectivas pruebas para obtener la pertinente habilitación.

Con fecha 26 de junio de 2007 el Departamento de Presidencia remitió escrito en el que indicaba que aceptaba la sugerencia emitida, y que estudiaría las medidas oportunas para en convocatorias futuras dar cumplimiento a lo señalado en la resolución del Justicia. No obstante, en la resolución publicada en el BOA de 21 de mayo de 2010 se observaba que no

se definía la estructura de las pruebas a realizar, ni se incluía un temario o conjunto de habilidades requeridos.

**Segundo.-** A la vista de lo expuesto, se remitió escrito al Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón solicitando que remitiese informe escrito acerca del estado de la referida cuestión, en el que se indicase, en particular, si se había valorado dar cumplimiento a la sugerencia emitida en su momento, incluyendo en la convocatoria de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales la definición de la estructura de las pruebas a realizar, así como un temario o conjunto de habilidades requerido para superar las pruebas convocadas.

**Tercero.-** Con fecha 13 de mayo de 2011 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

*“En relación con la queja presentada ante el Justicia de Aragón, Expte. DI-901-2010-4, relativa a la solicitud de información sobre el cumplimiento de la sugerencia emitida por dicha Institución con fecha 3 de mayo de 2007 acerca de la posible inclusión en las convocatorias de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales de la "definición de la estructura de las pruebas a realizar, así como un temario o conjunto de habilidades requerido para superar las pruebas convocadas" se informa lo siguiente:*

*La convocatoria de pruebas de habilitación efectuada por Resolución de 28 de abril de 2010 (B.O.A. de 21 de mayo) remite al artículo 52 del Convenio Colectivo para la realización de las pruebas de habilitación, donde se concreta que dichas pruebas guardarán estrecha relación con la categoría profesional, figurando a tal efecto en el anexo I de dicho Convenio la clasificación profesional vigente en la D.G.A., es decir, la definición detallada de los requisitos, de los conocimientos, de las características, de las funciones y de las tareas de todas las categorías profesionales existentes en la D.G.A.*

*Asimismo, el citado precepto concreta que las pruebas se desarrollarán con un contenido teórico y práctico y que se entenderá superada por quienes obtengan la calificación de apto, es decir, que la prueba puede constar de una sola fase teórica-práctica o de dos fases, pero la calificación será única.*

*De lo expuesto se deduce que si bien es cierto que en las convocatorias de pruebas de habilitación se podría recoger expresamente las concreciones contenidas en el citado artículo 52 del Convenio Colectivo, también lo es que no parece oportuno recoger expresamente el conjunto de habilidades que deben mostrar los candidatos para superar las referidas pruebas, pues ello en realidad equivaldría a una transcripción literal del contenido del Anexo que contiene la calificación funcional.*

*En cualquier caso, conviene recordar que estas pruebas son para personal laboral que ya presta servicios en la Diputación General de Aragón, no para personal de nuevo*

*ingreso, y que, por tanto, se trata de personal familiarizado tanto con la normativa laboral aplicable como con el tipo de puestos de cada categoría, su ubicación y sus funciones.*

*No obstante, esta Dirección General está trabajando en un proyecto de análisis y descripción de puestos de trabajo que debería avanzar en el aspecto expuesto. Deben, no obstante, destacarse las dificultades que ofrece esta cuestión al exigir un proceso de negociación con las organizaciones sindicales y, según la naturaleza de la acción propuesta, la modificación del vigente Convenio Colectivo.”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** Con fecha 30 de mayo de 2007 esta Institución emitió Resolución por la que se sugería a la Diputación General de Aragón que adoptase las medidas necesarias para garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en la convocatoria de las pruebas de habilitación, como parte integrante de los procedimientos de movilidad de su personal laboral.

Dicha resolución, emitida a resultas de expediente tramitado como consecuencia de la interposición de queja de un ciudadano, partía del examen de la Resolución de 27 de noviembre de 2006, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se convocaba la realización de las pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales, en aplicación del artículo 52 del VII Convenio Colectivo.

Tal y como se señalaba en dicha sugerencia, analizada la convocatoria se apreciaba que se convocaban las pruebas de habilitación que permitirían en su momento participar en procedimientos de concurso para acceder a puestos de diferente categoría profesional; pero ni se indicaba la titulación oficial requerida para el acceso a la categoría profesional diferente, ni se concretaba el contenido de las pruebas que habrían de realizarse. Tal precisión se reservaba por la base tercera al Director General de Función Pública en un momento posterior.

Al respecto, entendíamos que la reserva a un momento posterior de la concreción del contenido de las pruebas y los requisitos que deben superar los aspirantes para considerar que han superado la prueba de habilitación podía afectar a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad que, conforme al artículo 47 del Convenio, deben regir los procesos de movilidad del personal laboral. En concreto, el principio de publicidad se veía particularmente implicado, en la medida en que los aspirantes a participar en los procesos de movilidad se veían abocados a presentar su instancia para participar en las pruebas de habilitación, previo pago de la tasa preceptiva, sin tener conocimiento ni de los requisitos que se estaban exigiendo para participar en las pruebas, ni del contenido de éstas.

Por ello, se sugería que en las resoluciones por las que se convocasen dichas pruebas se especificase tanto la estructura de las pruebas que debían superar los aspirantes, como la

titulación que se les exigía en función de la categoría a la que aspiran ingresar y el conjunto de conocimientos que les son requeridos.

**Segunda.-** Con fecha 24 de junio de 2007 el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales remitía escrito en el que señalaba, literalmente, y en relación a la sugerencia referida, que *“se ACEPTA dicha Sugerencia, si bien deben realizarse las siguientes consideraciones:*

*1.- El Gobierno de Aragón tiene como principio rector fundamental de su proceder el respeto y cumplimiento de los principios constitucionales y legales, entre los que se encuentran los de publicidad, igualdad, mérito y capacidad respecto a la gestión de los procedimientos selectivos de concurrencia competitiva.*

*2.- En modo alguno la convocatoria objeto de esta sugerencia ha vulnerado dichos principios, y ha seguido, como se indicó en el informe remitido, el marco contenido en el Convenio Colectivo, así como la práctica seguida hasta el momento en la convocatoria de los turnos de movilidad del personal laboral.*

*3.- Lo expuesto hasta aquí no es óbice para que en las próximas convocatorias se estudien posibles cambios en el sentido expresado en el Fundamento Cuarto de la sugerencia.”*

**Tercera.-** Con fecha 21 de mayo de 2010 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón Resolución de 28 de abril de la Dirección General de la Función Pública por la que se convocaba la realización de pruebas de habilitación para el acceso a otras categorías profesionales, en aplicación del artículo 52 del VII Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Analizada dicha convocatoria, se aprecia que la misma no establece ni la estructura de las pruebas que deben superar los aspirantes, ni la titulación que se les exige en función de la categoría a la que aspiran ingresar o el conjunto de conocimientos que les son requeridos.

**Cuarta.-** Señala la Administración en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información que la resolución analizada *“concreta que las pruebas se desarrollarán con un contenido teórico y práctico y que se entenderá superada por quienes obtengan la calificación de apto, es decir, que la prueba puede constar de una sola fase teórica-práctica o de dos fases, pero la calificación será única.”* Igualmente, interpreta que no parece oportuno recoger expresamente el conjunto de habilidades que deben mostrar los candidatos para superar las referidas pruebas, pues ello en realidad equivaldría a una transcripción literal del contenido del Anexo que contiene la calificación funcional.

Concluye la Administración en su informe que *“está trabajando en un proyecto de análisis y descripción de puestos de trabajo que debería avanzar en el aspecto expuesto. Deben, no obstante, destacarse las dificultades que ofrece esta cuestión al exigir un proceso de negociación con las organizaciones sindicales y, según la naturaleza de la acción propuesta, la modificación del vigente Convenio Colectivo.”*

Analizada dicha información, debemos señalar lo siguiente. Como Institución para la garantía del correcto funcionamiento de la Administración, valoramos positivamente el interés mostrado por la Diputación General de Aragón, y somos conscientes de las dificultades planteadas, puestas de manifiesto en su informe. No obstante, debemos incidir en que la convocatoria analizada adolece de las deficiencias señaladas en nuestra resolución anterior. Es decir, ni se establece la estructura de las pruebas, ni la titulación exigida, ni los conocimientos requeridos a los aspirantes. Entendemos que la inclusión de dichos elementos en la convocatoria es necesaria para garantizar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, que deben los procesos de movilidad de los empleados públicos.

Por ello, consideramos necesario dirigirnos de nuevo a la Administración para sugerir que se adopten las medidas necesarias para garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en la convocatoria de las pruebas de habilitación como paso previo y necesario para celebrar los procedimientos de movilidad de su personal laboral. Para lo cual, debemos insistir en que las resoluciones por las que se convocan dichas pruebas deben especificar tanto la estructura de las pruebas que deben superar los aspirantes, como la titulación que se les exige en función de la categoría a la que aspiran ingresar y el conjunto de conocimientos que les son requeridos.

### **III.- Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

#### **SUGERENCIA**

La Diputación General de Aragón debe adoptar las medidas necesarias para garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en la convocatoria de las pruebas de habilitación, como parte integrante de los procedimientos de movilidad de su personal laboral.”

La Sugerencia fue aceptada.