

A PROPÓSITO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. (CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL DOCUMENTO «ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES» DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO)^(*) ^()**

ANTONIO FANLO LORAS

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.– I. CONSIDERACIONES GENERALES: 1. Consideraciones generales sobre la planificación hidrológica: A) Procedimiento y competencia para la elaboración y aprobación de la planificación. B) Objetivos de la planificación hidrológica. C) La criticable desvinculación de las reservas de recursos y las obras de regulación. 2. La inadecuada separación formal de planes hidrológicos y programas de medidas.– II. CONSIDERACIONES CONCRETAS AL ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES: 1. Recursos disponibles. 2. Población abastecida. 3. Usos agrarios. 4 Caudales ambientales. 5. Recuperación del coste de los servicios del agua. 6. Infraestructuras hidráulicas.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 2 de abril de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 7 de mayo de 2010.

(**) El presente documento tiene su origen en un estudio que, a petición de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, a través de la OTRI de la Universidad de La Rioja, elaboré para servir de base a las alegaciones que presentó el Gobierno de La Rioja al Esquema de Temas Importantes de la planificación hidrológica del Ebro. Las consideraciones de carácter general realizadas pueden tener interés supraterritorial, no limitado a la cuenca del río Ebro razón que me ha animado a publicarlas, no sin antes advertir que fueron escritas en los inicios de 2009. El procedimiento de elaboración del plan hidrológico no ha concluido el 31 de diciembre de 2009, como exige la Directiva Marco del Agua, y parece que la determinación de los caudales ambientales tiene buena parte de responsabilidad en esta paralización. Las referencias a páginas se refieren al documento oficial del «Esquema de temas importantes» que sirvió de base al trámite de información pública correspondiente. A estas alturas de abril de 2010, tras un generoso invierno de lluvias, las series estadísticas de aportaciones debieran tener en cuenta que en lo que llevamos de año hidrológico (octubre 2009-abril 2010) las aportaciones y caudales regulados son superiores a la media de los diez últimos años. Este trabajo se realiza al amparo del Proyecto de investigación DER2009-14473-C02-02, «Análisis plural de las bases dogmáticas, organizativas y funcionales del Derecho Administrativo y de la función de la Administración ante los retos de una sociedad emergente», financiado por la Dirección General de Investigación y gestión del Plan Nacional de I+D+I, del Ministerio de Ciencia e Innovación.

RESUMEN: La información del primer documento de planificación hidrológica de la demarcación hidrográfica del Ebro («esquema provisional de temas importantes») justifica esta reflexión general sobre algunos aspectos de la planificación hidrológica (procedimiento, competencia, objetivos, contenido), cuyo desarrollo reglamentario ha introducido modificaciones contradictorias con la regulación de la ley, al tiempo que se hacen aportaciones específicas para el caso de la cuenca del río Ebro.

Palabras clave: planificación hidrológica; participación pública.

ABSTRACT: *The first document of hydrologic basin Ebro («provisional outline of important topics») planning public information justifies this general reflection on some aspects of the hydrological planning (procedure, competition, objectives, content), whose regulatory development has introduced contradictory amendments to the regulation of the law, which is specific to the case of the Ebro river basin contribute.*

Key words: water planning; public participation.

INTRODUCCIÓN

Por Resolución de la Dirección General del Agua, de 24 de julio de 2008, publicada en el BOE de 30 de julio de 2008, se anuncia la apertura del período de consulta pública de los documentos «*Esquema provisional de temas importantes*» (en adelante, *EPTI*) del proceso de planificación hidrológica correspondiente, entre otras, a la Demarcación Hidrográfica del Ebro. El plazo de presentación de alegaciones concluía el día 30 de enero de 2009.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El marco jurídico por el que se rige la elaboración de los planes hidrológicos está constituido por el *Texto Refundido de la Ley de Aguas* (Título III del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, dedicado a la Planificación Hidrológica, en adelante *TRLAg*), el *Reglamento de la Planificación Hidrológica* (RD 907/2007, de 6 de julio, en adelante *RPH*) y la *Instrucción de Planificación Hidrológica* (aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 septiembre de 2008, en adelante *IPH*), conjunto normativo que debe interpretarse de acuerdo con el Derecho Comunitario Europeo, en particular, de la *Directiva Marco del Agua* (en adelante *DMA*), norma que fija unos determinados resultados —objetivos ambientales para las distintos

tipos de aguas— que han de alcanzarse en los plazos establecidos por la Directiva, objetivos que no son uniformes en todas las demarcaciones hidrográficas europeas, sino que dependerán de las condiciones hidrológicas y medioambientales de las mismas.

Resulta oportuno realizar en este momento unas breves consideraciones generales sobre la planificación hidrológica así como, la función que cumple, en el procedimiento de elaboración de la planificación, el «esquema provisional de temas importantes».

1. Consideraciones generales sobre la planificación hidrológica

Han de destacarse de dicho conjunto normativo —en lo que ahora interesa— las previsiones legales relativas al *procedimiento* y *competencia* para la elaboración y aprobación de la planificación hidrológica; en segundo lugar, los *objetivos* y *criterios*, *elaboración* y *contenido* de los *planes hidrológicos*. La ley remite al reglamento la regulación del procedimiento de elaboración y revisión, si bien establece algunos criterios sustantivos que la norma reglamentaria (el citado Reglamento de 2007), habrá de respetar. Sobre estos dos ámbitos se harán diversas consideraciones.

A) Procedimiento y competencia para la elaboración y aprobación de la planificación

El actual trámite de consulta del EPTI está al servicio de la participación pública garantizada en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del Plan, de acuerdo con los plazos previstos en la Disposición Adicional Duodécima del TRLAg (art. 41.1 TRLAg). Garantía de participación, tal como se ha plasmado reglamentariamente y llevado a la práctica en el caso de la CH del Ebro, cuya funcionalidad y eficacia —pese al gran despliegue de medios personales y materiales empleados— resulta más que discutible. Y todo ello cuando existe un órgano, el Consejo del Agua de la cuenca, que, por su configuración e integración, constituye un órgano de participación de los distintos sectores interesados en la elaboración de la planificación hidrológica, al que se le han sustraído las funciones de elaboración de la planificación, como brevemente se da cuenta.

Una de las singularidades de la legislación española de aguas es la previsión de un órgano específico al que se le encomienda la elaboración y aprobación de la planificación hidrológica: el Consejo del Agua de la cuenca, integrado por todos los sectores interesados en la gestión del agua (Administración General del Estado, servicios técnicos del organismo de cuenca, CCAA, usuarios, organizaciones ambientales). Este órgano de planificación tuvo especial protagonismo —en aplicación de las previsiones legales— en la aprobación de los planes vigentes de 1998. Debe advertirse que los servicios técnicos del organismo de cuenca (Oficina de Planificación) son los encargados de elaborar la documentación previa, en colaboración con las Administraciones e interesados, que debe integrar las previsiones de la planificación sectorial con la hidrológica. El documento elaborado fue objeto de valoración y aprobación provisional por el Consejo del Agua de la cuenca, verdadero «Parlamento» del agua de la cuenca. La aprobación final corresponde al Gobierno del Estado, atribución que —como ha dicho el Tribunal Constitucional— tiene una naturaleza esencialmente coordinadora.

La Directiva Marco del Agua ha establecido la información y consulta pública como instrumentos necesarios de la elaboración de los planes. Esta previsión quedaba ya asegurada en el Derecho español, al existir un órgano *ad hoc* representativo con esa específica finalidad, así como contemplaba trámites de información pública del proyecto de PH. La transposición de la DMA en España ha creado en materia de participación del público una innecesaria complejidad, estableciendo mecanismos de participación informal («asamblearia» o de democracia deliberativa) y desaprovechando la extraordinaria utilidad de los órganos expresamente configurados en nuestro ordenamiento para dicha finalidad, esto es formalizados e institucionalizados, donde es pública la representación que cada uno ostenta y su legitimidad. El Consejo del Agua es «órgano de planificación» (art. 24 Ley de Aguas de 1985) que eleva el plan al Gobierno y en el que se integran las CCAA «para participar en la elaboración de la planificación hidrográfica» (art. 33 LAg '85).

Ahora, tras la reforma de 2003 (TRLAg) el Consejo del Agua es «órgano de participación y planificación» (art. 26.3 TRLAg), si bien mantiene su competencia para «elevar al Gobierno» el plan hidrológico, su función ahora parece constreñida a «fomentar la información, consulta pública y participación activa en la planificación» así como «promover la información, consulta, y participación pública en el proceso planifica-

dor» (art. 35.1 y 2 TRLAg). Esto es, parece que esa participación y las consecuencias de la misma (propuestas, sugerencias, temas importantes) se realizan externamente al Consejo y sin que sea agente directo de ese proceso. La Ley remite al reglamento «la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública» (art. 35.2, *in fine*).

Pues bien, el nuevo Reglamento de la Planificación Hidrológica de 2007 (arts. 71 a 83) ha magnificado esta «participación pública», abierta, informal, «asamblearia», no representativa y manipulable, costosa en medios y recursos humanos y discutiblemente eficaz, al mismo tiempo que ha desconfigurado y desapoderado al Consejo del Agua, convertido en el gran «convidado de piedra» en el proceso, dando un protagonismo contrario a la ley al Comité de Autoridades Competentes. Sorprendentemente, el organismo de cuenca elaborará el esquema de temas importantes «integrando la información facilitada por el Comité de Autoridades Competentes», ¡sic! (art. 79.3 RPH).

El Consejo del Agua tiene un protagonismo residual en las dos etapas de elaboración del Plan (EPTI y proyecto de plan hidrológico). Ahora simplemente emite un informe preceptivo sobre el informe que el organismo de cuenca debe redactar respecto de las propuestas, observaciones y sugerencias presentadas en la consulta pública del EPTI y el documento de la evaluación ambiental (art. 79.6 RPH) y emite un nuevo informe preceptivo sobre el informe elaborado por el organismo de cuenca sobre la propuesta de Proyecto de plan hidrológico (art. 80.4 RPH). Pero es ahora el Comité de Autoridades Competentes el que debe dar «la conformidad» al Proyecto de plan hidrológico que se elevará al Gobierno (art. 80.5 RPH), atribución que es claramente contraria —e ilegal, en consecuencia— a las atribuciones que la ley reconoce al Consejo del Agua (art. 26, 35 en relación con el art. 36 bis TRLAg) y que han sido desconfiguradas por un simple reglamento y la praxis administrativa seguida.

En relación con el plazo para la consulta pública del EPTI, esta Disposición Adicional Duodécima TRLAg señala que este documento debe ser puesto a disposición del público «dos años antes del inicio del procedimiento para la aprobación o revisión del correspondiente plan hidrológico», plazo cuya determinación es absurda y contradictoria (error en el que incurre también el art. 79.4 RPH que también se refiere al «inicio del procedimiento de aprobación del plan»), pues dicha previsión legal incurre en una errónea transposición de la Directiva Marco del Agua. En

efecto, el art. 14.1 DMA se refiere «al inicio del período a que se refiera el plan» (esto es, al inicio del plazo de su vigencia), que es cosa distinta del inicio del procedimiento de elaboración. Y es que, en efecto, los planes deben estar publicados (esto es, deben estar aprobados y operativos) como fecha límite el 22 de diciembre de 2009 (esto es nueve años después de la entrada en vigor de la Directiva, según su art. 13.6 DMA). En consecuencia el EPTI debiera haberse sometido a consulta pública al menos antes de diciembre de 2007, por lo cual se ha producido un retraso temporal evidente.

B) Objetivos de la planificación hidrológica

En relación con el marco legal de la planificación cabe hacer algunas consideraciones generales. En primer lugar, y por lo que se refiere a los objetivos de la planificación, si bien es verdad que la DMA tiene una base jurídica medioambiental y por esa razón sus objetivos se refieren a la calidad del agua (lo que limita la *vis expansiva* inagotable de su alcance jurídico, pues la «gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos» —art. 175.2 Tratado de la Unión Europea—, requiere la unanimidad del Consejo de la Unión Europea, y no ha sido ésta la base jurídica seguida para aprobar la DMA, sino la del art. 174.1 TUE), el enfoque integral de la gestión del agua que propicia no puede obviar los aspectos cualitativos, que son fundamentales en España por la irregularidad espacio temporal del régimen hídrico, dado que los aspectos cuantitativos de la gestión del agua tienen una extraordinaria relevancia: si no hay agua, mal se puede hablar de su calidad.

En este sentido, la enumeración de los objetivos generales de la planificación recogida en el art. 40 TRLAg, que incluye entre los enumerados, en primer lugar, «conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico», no debe justificar, en el plano jurídico, que se posterguen los demás objetivos por aquél y, en particular, la «satisfacción de las demandas», «el equilibrio y armonización del desarrollo regional», objetivos estos últimos que podrían verse favorecidos «incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales». Pues sería un absurdo jurídico, ajeno al sentido común, llevar la protección del agua al extremo de excluir cual-

quier aprovechamiento para la satisfacción de las necesidades humanas, cualquier presión antrópica por insignificante que fuera que obstaculizara la consecución de los objetivos ambientales.

Esa interpretación sesgada y unidimensional no se compadece con la concepción integral del desarrollo sostenible, auspiciada por los organismos internacionales (Cumbre de Río, Johannesburgo) asentada en tres pilares, el social, el económico y el ambiental. Es un error de concepto y método, de gravísimas consecuencias, tomar como criterio exclusivo o predominante de la planificación hidrológica la dimensión ambiental de los recursos hídricos, con olvido de los objetivos sociales y económicos. Los distintos objetivos deben alcanzarse de manera integrada y sostenible, pues llegado el caso, la propia DMA admite que puedan excepcionarse o señalarse objetivos menos rigurosos (art. 4 DMA). Es un puro despropósito sostener que el resultado de la planificación hidrológica sea la exclusión de todo uso y toda actividad económica que suponga alguna «presión» sobre el agua.

El planteamiento simplificador —y, por ello, sesgado— que ahora crítico está presente en ciertos planteamientos y tomas de posición, más o menos explícitos, en el documento de EPTI a la hora de abordar algunos de los problemas de la gestión del agua. Es el caso, de un indisimulado recelo y prevención frente a las obras de regulación, cuando el propio documento reconoce que en el Ebro la regulación solo alcanza al 56% de la aportación media de la cuenca (pág. 63), calculada sobre 13.869 Hm³, media del período 1980-2005 (período que puede no ser representativo por sus datos a la baja, que el presente año hidrológico pueden desmentir), porcentaje que no alcanzaría al 40% si se tomasen en consideración las medias del período 1940-2005, que es otra de las series hidrológicas a tener en cuenta (Apartado 2.4.2 y 2.4.4 IRP).

Estos porcentajes de regulación en el Ebro —el río más caudaloso de España si se toman sus aportaciones anuales medias históricas— resultan bajos en términos relativos respecto de las aportaciones medias anuales potenciales y contrastan con la capacidad de regulación superior que existen, por ejemplo, en el Duero (un 58% de la aportación media, esto es 7.800 Hm³ de capacidad frente a 13.500 Hm³ de aportación media anual); en el Tajo (prácticamente el 100% de la aportación media, esto es 11.000 Hm³ frente a 11.900 Hm³); en el Guadalquivir (algo más del 100% de la aportación media, esto es 7.300 Hm³ frente a 7.000 Hm³) y

en el Guadiana (un 140%, de la aportación media, esto es, 8.600 Hm³, frente a 6.100 Hm³) respecto de sus respectivas aportaciones medias anuales, siendo así que el Ebro es el río más caudaloso de España. Los datos hablan por sí mismos y confirman lo que es de conocimiento público: en el Ebro se desaprovecha una parte importante de la extraordinaria riqueza de sus recursos hídricos por falta de regulación.

Estos planteamientos supuestamente «ambientalistas» acarrearán una profunda contradicción en el documento cuando, al mismo tiempo, se defiende la generalización de caudales mínimos ambientales entendidos —como establece obviamente el TRLAg— como restricción general de los aprovechamientos, planteamiento voluntarista que parece obviar el régimen natural de aportaciones/disponibilidades de los ríos de la cuenca y la insuficiente regulación existente. Atendida la irregularidad natural de nuestros ríos, la dotación de los caudales mínimos no puede garantizarse si no es con caudales regulados garantía que hace necesario incrementar la regulación existente. En esta misma línea, la opción asumida de extender las denominadas reservas naturales fluviales en la demarcación del Ebro (hasta 217 reservas, con una longitud de 1.562,2 kms., según ficha 10 Anexo B), imposibilitaría en la mayor parte de las cabeceras de los ríos la ejecución de infraestructuras de regulación. Y ello resulta contradictorio con la constatación de la infradotación estructural que sufre el regadío y la opción por paralizar cualquier extensión del regadío, ante la imposibilidad de atender simultáneamente estas demandas y las ambientales, lo que supone una gravísima decisión si se tiene en consideración el valor estratégico del sector primario para el conjunto del territorio de la demarcación, incluso, por razones de interés nacional.

C) La criticable desvinculación de las reservas de recursos y las obras de regulación

La escasa capacidad de regulación existente en la cuenca del Ebro en relación a las aportaciones medias, se ve agravada, además, por la injustificable y criticable reforma del régimen de reserva de recursos que el RPH ha desligado ahora sorprendentemente de las obras de regulación. En efecto, en el art. 77 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica de 1988 (precepto derogado en 2007) se decía, en coherencia con el concepto y configuración de la técnica de la reserva demanial:

«1. Se entiende por *reserva de recursos* la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que corresponde atender con las *obras hidráulicas específicas* cuya realización sea competencia de la Administración Pública, del Estado o de las Comunidades Autónomas, o por fines de utilidad pública

2. Estas reservas, cuya vigencia temporal estará en función del plazo previsto para la ejecución y puesta en explotación de las obras, serán inscribibles en el Registro de Aguas a nombre del Organismo de cuenca, el cual procederá a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones...».

Esta redacción es —como queda señalado— plenamente coherente con la concepción jurídica tradicional de las reservas que en el caso del agua, dado el agotamiento concesional de los recursos hídricos (los caudales concesionales superan ampliamente el volumen de los recursos superficiales en régimen natural), de manera que solo pueden garantizarse nuevas demandas mediante ofertas vinculadas a obras de regulación que incrementan la disponibilidad del recurso. Es evidente que una política que limite o suspenda la ejecución de obras de regulación, imposibilita el establecimiento de reservas de recursos.

Ahora el art. 20 RPH 2007 establece lo siguiente:

«1. Se entiende por *reserva de recursos* la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que corresponde atender para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica.

2. Las reservas establecidas deberán inscribirse en el Registro de Aguas a nombre del organismo de cuenca el cual procederá a su cancelación parcial a medida que se vayan otorgando las correspondientes concesiones...

3. Las reservas de recursos previstas en los planes hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan. En ausencia de tal previsión, se entenderá como plazo máximo el de seis años establecido en el artículo 89, salvo que en la revisión del correspondiente plan se establezca otro diferente».

Puede advertirse la sorprendente desvinculación de la reservas respecto de las obras de regulación y en consecuencia de nuevas ofertas de agua que satisfagan nuevas demandas o garantice los actuales caudales concesionales. En consecuencia, no cabe sino sostener que esas reservas, de las que ahora habla el nuevo RPH, solo pueden generarse exclusivamente del ahorro y de una mayor eficiencia de los usos de agua, así como

de una sistemática revisión de las actuales concesiones, planteamiento que parece asumir —acríticamente— una política de renuncia al incremento de las disponibilidades de agua vinculadas a nuevas obras de regulación.

Esta posibilidad (ahorro, mayor eficiencia, revisión concesiones) no es, sin embargo, incompatible, atendida la escasa capacidad relativa de regulación existente en la cuenca del Ebro, con el mantenimiento de una política decidida de obras de regulación no solo para garantizar las demandas actuales de agua —incluidos los caudales circulantes mínimos— (que no están asegurados, en la actualidad), sino como reserva estratégica para los distintos usos futuros y, de manera singular, como instrumento técnico para corregir la hiperirregularidad del régimen de lluvias que puede provocar el cambio climático.

En este contexto de desvinculación entre reservas y obras de regulación, carece de todo sentido en el plano técnico y también en el plano jurídico la reserva de agua de 6.550 Hm³ para uso exclusivo de los aragoneses, recogida en la Disposición Adicional Quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril. Por esa razón, el Gobierno de La Rioja ha impugnado esa y otras previsiones ante el Tribunal Constitucional. El origen de esta reserva está en el conocido como «Pacto del Agua», aprobada por Resolución de las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1992, asumido en toda su extensión y contenido por el art. 38 de las Determinaciones de contenido normativo del PH de la cuenca del Ebro aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de junio (publicadas por la O.M. de 13 de agosto de 1999). Y también el art. 36.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, integró el contenido de ese «Pacto», que las incluyó en el Anexo II (obras hidráulicas declaradas de interés general). Pues bien, es palmario que dicha reserva de 6.550 Hm³ estaba vinculada a la ejecución de nuevas obras hidráulicas de regulación en Aragón, obras que lamentablemente no han sido ejecutadas pese al compromiso político derivado de su inclusión en el PH del Ebro y en el Plan Hidrológico Nacional. Por esa circunstancia, esa reserva y los caudales futuros, en modo alguno pueden hoy garantizarse (ni para los aragoneses ni para ningún otro usuario de la cuenca) con obras de regulación en Aragón —inexistentes, por no realizadas y por insuficientes las existentes para garantizar ese volumen— por lo que, la única manera de hacerlo es con recursos procedentes de otros territorios y de otros usuarios.

2. La inadecuada separación formal de planes hidrológicos y programas de medidas

La segunda observación de carácter general está referida a la inadecuada transposición de la DMA que ha desnaturalizado —en vez de reforzarlo— el modelo de planificación hidrológica existente en España, como consecuencia de la separación formal de los planes de gestión y los programas de medidas, que puede tener un remoto fundamento en la indefinición de la propia DMA y una injustificable incomprensión de nuestro modelo de planificación hidrológica, unida a una inadecuada valoración del reparto de competencias entre Estado y CCAA en materia de aguas. Ello tiene importantes repercusiones orgánicas y competenciales que resultan absolutamente disfuncionales, como evidencia el complejísimo y erróneo marco institucional que el documento EPTI parece admitir (apartado 2.3 EPTI) y del denominado —con innecesario anglicismo— ámbito de «gobernanza» (Apartado 5.5.2). La desnaturalización del modelo de planificación y la indebida separación formal y competencial de planes y programas llevada a cabo en la reforma de 2003 ha sido advertido por FANLO LORAS, «Planificación hidrológica en España: estado de un modelo a fortalecer», *Revista de Administración Pública*, núm. 169 (2006), págs. 265-299.

Ha de recordarse una vez más que los planes hidrológicos, como manifestación concreta de la técnica abstracta de la planificación tienen tres componentes o finalidades esenciales: la cognoscitiva (resulta imprescindible disponer de una buena información y un buen diagnóstico tratándose de un recurso escaso, irregular y vulnerable, que diferencia esta planificación de otras, como por ejemplo la urbanística, pues el suelo es el que es —no se estira ni se encoge— mientras que la disponibilidad del agua depende de la naturaleza); la normativa (resulta imprescindible ordenar el aprovechamiento de un bien escaso, sometido a múltiples intereses y presiones contrapuestas) y técnico-operativa (es necesario determinar las actuaciones a realizar en el tiempo para alcanzar los objetivos propios de la planificación hidrológica: satisfacer las demandas y garantizar los objetivos ambientales). La virtualidad jurídica del plan hidrológico (su eficacia real como instrumento ordenador) está condicionada a la adecuada integración de estos tres componentes. Y, como queda señalado, nuestra legislación de aguas (la reforma de 2003 y su desarrollo reglamentario de 2007) no ha resuelto satisfactoriamente esta integración orgánica y funcional.

En el plano organizativo, la única Administración competente en materia de aguas en las cuencas intercomunitarias es la Confederación Hidrográfica, en cuyos órganos de gobierno, planificación y coordinación están integradas las Comunidades Autónomas, cauce orgánico para la coordinación e integración de la política del agua con las distintas políticas sectoriales. Por ello es equívoco extender la calificación de «Administraciones competentes» a quienes no lo son respecto del agua, aunque sí respecto de otros bienes o materias conexas (por ejemplo, la pesca, agricultura, sanidad, urbanismo, infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, normas adicionales de protección y ejecución en materia de medio ambiente, etc.). Al no distinguir adecuadamente estos aspectos, estaba asegurada la complejidad institucional irresoluble a la que se refiere el EPTI (Apartado 2.3 y 5.52).

En el plano funcional, difícilmente pueden las «administraciones competentes» aprobar los programas de medidas básicas y complementarias conducentes a la consecución de los objetivos ambientales con carácter previo a los propios planes hidrológicos, como sorprendentemente afirma el art. 1.2. TRLAg, programas de medidas que «se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos». Y es que estas previsiones legales no son sino el reflejo más explícito de la confusión y separación formal entre planes programas que en modo alguno cabe entender impuesto por la DMA, pues ésta respeta la autonomía institucional de los Estados miembros y, en consecuencia, el reparto interno de competencias en materia de aguas.

Particularmente disfuncional es la separación formal (en su vertiente orgánica y funcional) de los programas de medidas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados —separadamente— por la Administración General del Estado (distinta de la Administración del agua, esto es, por los Servicios de Costas) y por las Comunidades Autónomas litorales (art. 41.2, párrafo tercero TRLAg). Los objetivos de calidad de dichas aguas y los programas de medidas no deben elaborarse fuera y al margen del seno de la CH del Ebro y luego «coordinarse» con el plan de la demarcación. Ello es contrario a la concepción sistémica del concepto de demarcación y cuenca hidrográfica. La inclusión de dichas aguas en la demarcación lo es exclusivamente a los efectos de la incidencia que puede tener en ellas la calidad de agua aportada por el cuenca correspondiente, pues —obvio es decirlo— es el agua de los ríos la que fluye al mar y condiciona la calidad del agua costera y no a la inversa.

Esta incorrecta comprensión de la distribución de competencias en materia de aguas entre Estado, CCAA y Entidades Locales, tiene su máxima proyección orgánica en la creación del Comité de Autoridades Competentes, órgano absolutamente innecesario a juicio de quien suscribe, pero al que el Reglamento de Planificación Hidrológica otorga un protagonismo no ajustado la marco legal, pues desapodera al Consejo del Agua de la Demarcación de su función de elaboración y aprobación del Plan (dado que reduce su papel al de emisión de un simple «informe preceptivo», art. 80.4 RPH) atribuyéndose a dicho Comité la función de otorgar «la conformidad» a la propuesta de proyecto de Plan hidrológico (art. 80.5 RPH), con evidente extralimitación respecto del TRLAg (art. 35), como hemos señalado en el apartado I.

Las observaciones generales hechas, en su mayor parte, traen causa de las opciones inadecuadas o discutibles del propio legislador y, en consecuencia, el desarrollo reglamentario ha quedado lastrado y condicionado por ellas, lo que condiciona su aplicación práctica, como queda de manifiesto en el documento del EPTI. Las merecidas críticas deben entenderse dirigidas, por lo tanto, al marco legal establecido con notable confusión que ha empañado el modelo de planificación hidrológica diseñado originariamente por el legislador de aguas de 1985 (de evidente naturaleza normativa, de ordenación de los usos y protección del agua). En algunos aspectos, es el Reglamento de Planificación Hidrológica de 2007 el que se aparta claramente de las opciones legales que debe respetar, con infracción manifiesta del principio de jerarquía normativa (desapoderamiento del Consejo del Agua, y reforzamiento y atribución de funciones que la ley no le otorga al Comité de Autoridades Competentes), infracción que determina la nulidad de dichas previsiones.

II. CONSIDERACIONES CONCRETAS AL ESQUEMA PROVISIONAL DE TEMAS IMPORTANTES

De acuerdo con el art. 79.1 RPH este documento contendrá

«la descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles de la demarcación relacionados con el agua y las posibles alternativas de actuación, todo ello de acuerdo con los programas de medidas elaborados por las Administraciones competentes. También se concretarán las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos

elementos que configuran el Plan y ofrecer propuestas de solución a los problemas enumerados»

Además, se incluirá, de acuerdo con el art. 79.2 RPH:

a) Las principales presiones e impactos que deben ser tratados en el plan hidrológico, incluyendo los sectores y actividades que pueden suponer un riesgo para alcanzar los objetivos medioambientales. Específicamente se analizarán los posibles impactos generados en las aguas costeras y de transición como consecuencia de las presiones ejercidas sobre las aguas continentales.

b) Las posibles alternativas de actuación para conseguir los objetivos medioambientales, de acuerdo con los programas de medidas básicas y complementarias, incluyendo su caracterización económica y ambiental.

c) Los sectores y grupos afectados por los programas de medidas.

El EPTI debe ser elaborado por los organismos de cuenca «integrando la información facilitada por el Comité de Autoridades Competentes», art. 79.3 RPH.

La consideración atenta de estas previsiones reglamentarias permite constatar algunos incumplimientos, que ponen de manifiesto las incoherencias de la separación formal entre planes y programas de medidas. Como ya se ha advertido con anterioridad, parece contradictorio que antes de elaborar el plan deban las Administraciones competentes tener aprobados los programas de medidas para alcanzar los objetivos ambientales, que constituye una de los componentes o finalidades de los planes (elemento técnico-operativo), razón por la que difícilmente, en este momento procedimental, puedan presentarse «posibles alternativas», dado que los programas no están elaborados y aprobados y la aprobación de los objetivos ambientales a alcanzar es precisamente propio del plan.

En el plano operativo, difícilmente puede el Comité cumplir esa función cuando carece de capacidad ejecutiva alguna, al ser un mero órgano de coordinación. Pero es que además, el Comité no ha podido facilitar información alguna para la elaboración del EPTI (sometido a consulta pública en julio de 2008, y elaborada, en consecuencia con anterioridad a esta fecha), dado que dicho Comité se ha constituido el 16 de octubre de 2008.

La constatación de estas incoherencias explica, por sí misma, la dificultad del proceso de elaboración de los actuales planes hidrológicos de demarcación, frente a los anteriores de cuenca, pese a las coincidencias

existentes entre ambos modelos (obviando ahora la perspectiva ambiental de la DMA —la de sus objetivos de calidad— y su diferente ámbito territorial al incluir las aguas de transición y costeras), lo que permite dudar del acierto de subvertir la configuración de nuestro modelo de planificación hidrológica, pues bastaban pequeños retoques para dar cumplimiento a dicha Directiva.

En este sentido, adviértase que, en el plano sustantivo, la elaboración de la primera etapa de los nuevos planes hidrológicos (el EPTI), tiene una finalidad semejante y muy próxima al «Proyecto de Directrices» previsto en el art. 100.2 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, de 1988 (derogado, en la actualidad, el título relativo a la Planificación). Así este Proyecto de Directrices debía contener «la descripción y valoración de las situaciones y problemas hidrológicos más importantes de la cuenca relacionados con el agua» y concretar «las posibles decisiones que puedan adoptarse para determinar los distintos elementos que configuran el plan», esto es, en relación a los contenidos del plan previstos en el antiguo art. 40 LAg, como establecía el citado art. 100.2 RAPA.

La novedad del EPTI deriva de la consideración de los programas de medidas elaborados por las Administraciones competentes que ahora deben ser tenidos en cuenta para «las posibles alternativas de actuación» (art. 79.1 RPH), programas que, en buena medida, se corresponden con algunos de los contenidos normativos a establecer por el plan hidrológico (viejo art. 40 LAg y actual art. 42 TRLAg), cuya elaboración y aprobación corresponde al organismo de cuenca y otros, en aspectos conexos con los objetivos ambientales del Plan, pueden corresponder a las Comunidades Autónomas (así, por ejemplo, los Planes Regionales de Abastecimiento y los de Saneamiento y Depuración de aguas residuales, competencia de las CCAA, ciertamente, pero que no pueden obviar la competencia de los organismos de cuenca para otorgar las concesiones de aguas y las autorizaciones de vertido final de las EDAR). La actual configuración del EPTI hace muy difícil su adecuada elaboración al quedar supeditado a la previa elaboración de estos programas de medidas, algunos de los cuales forman parte del contenido necesario de la redacción del Proyecto de Plan, que debe elaborar en una Segunda etapa el organismo de cuenca.

Estas son algunas de las consideraciones formales que pueden hacerse al EPTI, sin perjuicio, en un plano sustantivo, de la constatación de otras

incoherencias e insuficiencias del documento sometido a consulta pública, que ahora paso a enumerar brevemente.

1. Recursos Disponibles

Llama la atención la disparidad cuantitativa que se advierte en el EPTI en relación con la estimación de los recursos disponibles, factor de extraordinaria importancia para una correcta planificación hidrológica. La IPH exige tomar en consideración, al menos, dos series históricas (1940/41 a 2005/06 y de 1980/81 a 2005/06), en una fecha término (2005-2006) que tiene sentido en cuanto era la más próxima al inicio de los trabajos de elaboración del plan, una vez realizados los informes de caracterización y el análisis económico (ex art. 5 DMA). Como quiera que se ha producido un cierto retraso en el cumplimiento de las fases y calendario programado, nada impide que dichas series puedan actualizarse incluyendo las relativas al último año hidrológico, pues las aportaciones extraordinarias del concluido año hidrológico 2007/2008 y del —hasta el momento— extraordinariamente lluvioso 2008/09, pueden contribuir a aquilatar la singularidad del llamado efecto '80, en las series iniciadas a partir de dicho año del siglo pasado). Así se habla de 13.869 Hm³ (pag. 17); de 16.200 Hm³ (pág. 23) de 17.300 Hm³ (pág. 59). La correcta estimación de los recursos tiene extraordinaria relevancia dada su «fuerte variabilidad».

2. Población abastecida

La cifra de la población abastecida presenta asimismo discordancias notables (5.000.000 habitantes en pág. 33 y 3.400.000 habitantes en pág. 43). En particular, llama la atención las discordancias en relación con los caudales asignados para abastecimiento y usos industriales de los consorcios de Bilbao y Tarragona, que no se corresponden con otros datos oficiales (págs, 31, 51 y 76).

3. Usos agrarios

En relación con los usos agrarios es absolutamente imprescindible que, a results de las previsiones de Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008, junto a la cuantificación de las nuevas hectáreas de regadío, moder-

nización, riegos sociales, etc., se incorpore —en una acción coordinada de la Administración Hidráulica y las distintas CCAA afectadas de la cuenca— la estimación, reserva y asignación de los caudales necesarios para las mismas, pues como principales consumidores de agua, sin esa cuantificación resultará imposible una adecuada planificación. De otra parte llama la atención que ante la insuficiente garantía para atender las demandas agrarias actuales (cuanto más de las derivadas de los nuevos regadíos) se ponga en duda la necesidad de incrementar la regulación de caudales o se proponga disminuir la superficie de nuevo regadío, con lo que supone de renuncia a participar en un sector estratégico, como es el alimentario. Damos por reiteradas las consideraciones sobre la criticable desvinculación entre reservas y obras de regulación, imprescindible para asegurar las dotaciones para nuevos regadíos.

Son discutibles algunos de los criterios para el otorgamiento de nuevas concesiones para riegos recogidos en la pág. 49 del EPTI (por ejemplo, condicionarla a la disponibilidad de regulación interna prevista en el plan o interna en el propio proyecto de utilización).

En relación con las dotaciones para riego previstas en las distintas Juntas de Explotación, llama la atención la consignada en la número 11, Bajo Ebro de 13.220 m³/ha/año), en pág. 45 EPTI, cuando la dotación media para uso agrícola asciende a 8.080 m³/ha/año. Ninguna explicación se ofrece en ese apartado (el 3.1.2 EPTI) que justifique aquella dotación que excede en 5.000 m³/ha/año a la media de la cuenca. La sobredotación guarda relación con los caudales ambientales necesarios para proteger el Delta del Ebro. En efecto, en la Ficha 06 Caudales ecológicos (Anexo B), a la hora de describir los principales efectos de los mismos sobre las masas de agua se afirma literalmente que «la concesión de los regadíos de la margen derecha del Delta cuenta con un volumen medioambiental de 82,62 Hm³/año, equivalente a 2,61 m³/segundo».

En este sentido, el art. 49.1 de las Determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Ebro, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (Orden de 13 de agosto de 1999 asume que «los caudales que circulan por la toma de los canales del Delta son los correspondientes a la doble faceta de demanda agrícola y medioambiental... para dicha zona regable y natural», con reflejo en las dotaciones máximas de regadío y ganaderas previstas en el Anejo 3 del citado Plan. No cabe ignorar la posible influencia en estas previsiones del fracasado

Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1993 (el conocido como Plan Borrell), que contemplaba como lugar de toma del trasvase del Ebro a las cuencas internas de Cataluña y una parte de los previstos para las cuencas mediterráneas, el propio Delta y los caudales a transferir «los procedentes de las concesiones y aprovechamientos existentes en el Delta del Ebro, una vez cumplidos los usos agrarios propios y garantizada la protección ambiental que conlleva el aprovechamiento agrícola del Delta» (Disposición Adicional segunda.2). Esta previsión se completaba con la garantía que debía asumir el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro de garantizar el «mantenimiento de los actuales caudales de las concesiones y aprovechamientos» existentes en el Delta, garantía hecha efectiva como hemos visto, en el Plan aprobado en 1998.

Si lo traemos a colación es para que se tenga en cuenta la integración de estos caudales medioambientales en las actuales concesiones para regadío de los Canales del Delta, que ya tienen una sobredotación para tal finalidad. Y ello habrá de tenerse en cuenta a la hora de cuantificar en sentido estricto los caudales ecológicos del Delta del Ebro para que no se computen por doble concepto. De otra parte, fracasado como queda dicho el llamado Plan Borrell, las concesiones para regadío del Delta debieran ser objeto —salvada la referida finalidad medioambiental— de revisión para acomodarlas a las dotaciones objetivo previstas, según cultivos y sistemas de explotación de la cuenca.

Esta revisión o —cuando menos— delimitación de dotaciones (para riego y caudales ambientales) debe impedir que los actuales titulares de dichas concesiones de riego —sobredotadas como están, al integrar un volumen en concepto de caudales ambientales— se autoatribuyan la disponibilidad plena sobre los mismos y pretendan cederlos a terceros mediante precio, al amparo de las previsiones legales sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. Esa fue la intención abiertamente expresada —aunque no materializada— que hicieron pública las Comunidades de Regantes de los Canales del Delta del Ebro en el frustrado trasvase de aguas a Barcelona (Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, constatada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, la concurrencia de la causa de cese de su vigencia). En conclusión, no puede admitirse, en modo alguno, que con cargo a esos caudales ambientales destinados a proteger el Delta del Ebro, puedan lucrarse los titulares de

las concesiones de riego, como consecuencia de una falta de delimitación de unos y otros caudales, cuando además estos constituyen una restricción general que afecta a toda la cuenca.

4. Caudales ambientales

En cuanto a los caudales ambientales, debe reiterarse que su aplicación —atendida la irregularidad característica de nuestros ríos— solo puede garantizarse con caudales regulados, pues sólo estos permiten corregir su régimen natural. Esta constatación debiera suscitar una profunda reflexión en el seno del organismo de cuenca sobre las frivolidad y simplificación con la que en ocasiones se han defendido —desde supuestas bases científicas— determinados caudales ambientales que, salvo en épocas de avenidas jamás garantiza la naturaleza. Carece de sentido y resulta una acción falta de responsabilidad destinar la gigantesca inversión histórica realizada en obras de regulación para, excluyendo los aprovechamientos para las actividades económicas que justificaron en su día su ejecución, reservar e imponer unas dotaciones y volúmenes de agua que no guardan relación con el régimen natural destinándolas al mantenimiento de caudales mínimos circulantes por necesidades ambientales.

La cuantificación de los caudales mínimos circulantes o ecológicos debiera ser objeto de ponderación responsable, sensata y flexible, dada su dependencia de los caudales regulados. Por ello debe saludarse la admisión de criterios moduladores para el caso de sequías prolongadas (art. 18.4 RPH), circunstancia que resulta ordinaria en muchas de las subcuencas del Ebro, particularmente en la margen derecha, con inclusión, por ejemplo, de la del Alhama-Linares. En este sentido, el apartado 3.4 de la IPH de 2008, va en esa línea de sensatez y modulación de los caudales ambientales en función de las características de los ríos (permanentes, temporales, intermitentes y efímeros; masas de aguas muy alteradas hidrológicamente y sequías prolongadas). Instrucción que, no obstante, vinculada como está por las normas de superior jerarquía sigue insistiendo en los procesos de concertación del régimen de caudales (apartado 3.4.6 IPH).

Asimismo, no puede ignorarse, en su aplicación, el respeto de los derechos patrimonializados de los concesionarios. Por todo ello, desde una estricta consideración jurídica del contenido patrimonial inherente a la concesión del dominio público hidráulico, tienen difícil encaje los procesos

de concertación previstos para su aplicación en el art. 18.3 RPH y es difícil que se llegue a acuerdos voluntarios sobre ellos o pueda revisarse la concesión (obviando toda indemnización), como contemplan las medidas analizadas en la Ficha 06, Caudales ecológicos (Anexo B).

En relación con la protección específica del Delta del Ebro, junto a lo ya señalado, conviene no olvidar que el Gobierno de La Rioja ha impugnado ante el Tribunal Constitucional el sistema de fijación de los caudales ambientales contemplado en la Disposición Adicional Décima de la 10/2001, de 5 de julio, Ley del Plan Hidrológico Nacional (en la redacción dada por el artículo único.15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio), por entender que el sistema bilateral de aprobación del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro (Administración General del Estado-Generalidad de Cataluña), supone la ruptura del principio de unidad de gestión de la cuenca del Ebro, pues los caudales ambientales debe fijarlos la CH del Ebro, con la participación de todas las Comunidades Autónomas (art. 26.1, párrafo segundo Ley 10/2001, de 5 de julio, PHN, en la redacción dada en 2005).

5. Recuperación del coste de los servicios del agua

La aplicación del principio de recuperación del coste de los servicios del agua, recogido en el art. 111 bis TRLAg y Disposición Adicional Undécima LPHN, así como en el art. 42 RPH (además del apartado 7 de la IPH), puede afirmarse se ha hecho con escaso rigor jurídico y extendiéndolo innecesariamente a ámbitos en los que tradicionalmente ya se aplica —con las limitaciones que se quiera— dicho principio. Esto es, el principio de recuperación de coste debiera limitarse a la fase de distribución «en alta», que es la que corresponde a la competencia de los organismos de cuenca, con exclusión de lo que suceda en relación con la distribución y utilización «en baja», que, como queda señalado, en el caso del abastecimiento y saneamiento —tradicionales servicios públicos municipales— se aplica el régimen de las tasas municipales o las nuevas figuras tributarias creadas por las CCAA par financiar estos servicios (canon de saneamiento). No debe confundirse, en consecuencia, lo que es, en sentido estricto, recuperación de costes del servicio (según un estudio económico del servicio del agua «en alta», con la recogida de información de costes de los servicios de agua «en baja»). Debiera estarse atento a la incidencia que estas figuras tributarias regionales tienen en la consecución de los objetivos de calidad

fijados y los efectos deslocalizadores de las actividades económicas que puedan provocar la distinta fiscalidad ambiental territorial, que puede conllevar una contribución desigual de los distintos territorios de la cuenca a la consecución de los objetivos ambientales. Y este es un aspecto de indudable trascendencia económica y —finalmente— social, al que con- vendría prestar atención a partir de ahora, pues lo que se haga local o regionalmente, repercute en toda la demarcación hidrográfica, pues a todos beneficia o perjudica.

Carece, en consecuencia, de sentido y no se ajusta a la interpretación jurídica estricta del principio de recuperación de costes previstos en la DMA, la interpretación expansiva —de corte economicista— que por ejemplo se recoge en el art. 41 RPH, relativo a la caracterización económica del uso del agua. Por lo demás, adviértase que existen determinados costes que no pueden imputarse a los usuarios del agua en sentido estricto, porque no sólo a ellos beneficia, al serlo la colectividad en general. Es el caso de los resguardos que obligatoriamente reducen la capacidad máxima de regulación de los embalses para laminar avenidas. Este «descuento» ya está admitido expresamente por el art. 42.2.d) RPH y debe ser asumido por el Estado. Es asimismo, el caso de los caudales ambientales, cuya implantación puede requerir —obviando ahora los procesos de concertación al que probablemente no acudirán voluntariamente los concesionarios «perjudicados»— restricciones en los sistemas de explotación que conlle- van sacrificios patrimoniales singulares de concretos concesionarios cuya indemnización, llegado el caso, habrá de asumir el Estado.

Por lo demás, es difícilmente operativo y discutible en términos jurídicos la introducción de los llamados «costes ambientales» (que no sean los ligados al saneamiento y depuración) y los «costes del recurso».

6. Infraestructuras hidráulicas

Problemática de las infraestructuras hidráulicas, contempladas por el PH del Ebro de 1998 e incluidas y declaradas de interés general, en algunos casos, en los Anexos de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (2001, modificado en 2005) y no ejecutadas hasta el momento presente. Las infraestructuras básicas (las que hacen posible la oferta de recursos, según el viejo art. 85.1 RAPA, y además —ahora, en el art. 60 RPH— el cumplimiento de los objetivos medioambientales) debían ser obligatoriamente

incluidas en el plan hidrológico de la cuenca (el citado art. 85.1 RAPA) e integradas en la programación de inversiones que el Gobierno debía desarrollar durante el período 2001-2008, en aplicación de las previsiones establecidas en los Planes Hidrológicos de cuenca (art. 36 LPHN).

Pese a la aparente «obligatoriedad» de su inclusión en los planes hidrológicos y desarrollo por los programas de inversiones del Gobierno de la nación, con los consiguientes «compromisos de gastos adecuados y suficientes» en las leyes de presupuestos, no existe en sentido jurídico estricto obligación exigible alguna, que no sea el compromiso de naturaleza política adquirido en su día y que solo políticamente puede exigirse.

El problema que afecta a tales infraestructuras no ejecutadas es que ahora les será de aplicación el informe de viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes, de acuerdo con el art. 46.5 TRLAg, párrafo incluido en la reforma de 2005, que responde a una doble motivación. De una parte, la justificable exigencia de racionalizar las inversiones públicas, pero, de otra, y —contradictoriamente— a la prevención y prejuicios que en la etapa política anterior han suscitado las obras de regulación y que todavía tiene sus manifestaciones en el EPTI, como se ha señalado con anterioridad. El rigor y alcance de este informe puede, en efecto, condicionar y limitar la ejecución de estas infraestructuras o por el contrario favorecerlas. Es innegable —pese a la objetividad y carácter técnico que debiera presidir este tipo de informes— que existen márgenes muy amplios cuando existe voluntad política para ello, discrecionalidad que llega hasta declarar innecesario dicho requisito (caso paradigmático es el del citado Real Decreto-Ley 3/2008, del abastecimiento o trasvase a Barcelona, que además de excluir el informe de viabilidad excluyó también la evaluación ambiental estratégica del proyecto necesario).

En resumidas cuentas, la obligación incumplida respecto de las infraestructuras hidráulicas previstas en el PH de 1998 y no ejecutadas carece de sanción jurídica alguna. No existe acción judicial alguna para reclamar la ejecución de lo no realizado del PH de 1998. Solo en el terreno político cabe exigir su cumplimiento, al quedar comprometida la igualdad territorial en el reparto de las inversiones estatales, pues resulta manifiesto el desigual trato que unas y otras partes de la demarcación hidrográfica han recibido.