



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2022, de 8 de març,  
sobre el Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, pel qual es  
modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el  
Reglament de la planificació hidrològica**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, respecte al Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica (BOE núm. 312, de 29 de desembre de 2021).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 22 de febrer de 2022 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de la Presidència, de la mateixa data (Reg. núm. E2022000058), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.b i 23.g de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'acord del Govern de 22 de febrer de 2022, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels apartats dos i tres de l'article primer i els apartats setze, trenta i quaranta-tres de l'article segon del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de febrer de 2022, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23.g, 24 i 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va acordar realitzar una ponència conjunta del conseller senyor Carles Jaume Fernández i del conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca, que examinaran, respectivament, l'adequació al marc constitucional i estatutari, d'una banda, de l'article primer, apartat dos, i de l'article segon, apartat setze, del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre; i, de l'altra, de l'article primer, apartat tres, i de l'article segon, apartats trenta i quaranta-tres, de la mateixa norma reglamentària.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 4 de març de 2022 es va rebre en el Registre del Consell un escrit tramès pel director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament de la mateixa data (Reg. núm. E2022000075), que adjuntava com a documentació complementària el requeriment d'incompetència al Govern de l'Estat en relació amb la norma objecte de dictamen, de conformitat amb l'article 31.2 LCGE, juntament amb una Nota sobre l'eventual inconstitucionalitat dels articles 24 bis i 60 bis del Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica, elaborada per l'Agència Catalana de l'Aigua el 24 de gener de 2022. En la data d'emissió d'aquest Dictamen, però, no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut encara resposta.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 8 de març de 2022 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com s'acaba d'exposar, el Govern de la Generalitat, en compliment de l'article 76.3 EAC i els articles 16.2.b, 23.g i 31.2 de la LCGE, ha sol·licitat dictamen d'aquest Consell, amb caràcter preceptiu i previ a l'eventual plantejament d'un

conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels apartats dos i tres de l'article primer i els apartats setze, trenta i quaranta-tres de l'article segon del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica (en endavant, RD 1159/2021 o Reial decret 1159/2021, indistintament).

En aquest primer fonament jurídic delimitarem l'objecte del nostre Dictamen. A aquest efecte, realitzarem una breu descripció del contingut i la finalitat de la norma, així com del context normatiu en què s'insereix; resumirem els retrets d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que el Govern li atribueix i, a l'últim, anticiparem l'estructura que seguirà el nostre parer consultiu per tal de respondre a les diverses qüestions suscitées.

1. D'acord amb el preàmbul del RD 1159/2021, aquesta norma actualitza i amplia els continguts del Reglament de la planificació hidrològica aprovat pel Reial decret 907/2007 (en endavant, RPH o RD 907/2007, quan correspongui) després de catorze anys d'aplicació per tal d'acomodar «los requisitos y procedimientos que regula a las nuevas necesidades e interpretaciones, técnicas y jurisprudenciales, de los conceptos que le son propios» (apt. I *in fine*) i introduint millores que es focalitzen en dos aspectes: la configuració dels tercers plans hidrològics que caldria que s'aprovesin a finals de 2021 i la revisió dels plans especials de sequera, que caldrà abordar entre 2022 i 2024 (apt. II, par. primer).

En aquest punt, pel que fa als primers, cal avançar que la planificació hidrològica de les vint-i-cinc demarcacions hidrogràfiques dins de l'Estat espanyol s'articula mitjançant un procés adaptatiu dels diversos plans hidrològics vigents en cadascuna i la seva actualització en cicles sexennals, per prescripció de la normativa europea. Per tant, tot i que en el moment de dictar-se el RD 1159/2021 són vigents els plans hidrològics de segon cicle

(2015-2021), les modificacions que introdueix la norma reglamentària es refereixen als continguts que haurien de tenir els plans hidrològics revisats per al tercer cicle (2022-2027).

De conformitat també amb la dicció del mateix preàmbul, les millores d'aitals continguts s'orienten cap a cinc matèries: a) la consideració en els plans esmentats del canvi climàtic; b) l'acotament i l'harmonització dels continguts normatius amb l'establiment de criteris comuns que garanteixin la unitat i la coherència normativa en tot el territori per a la consecució del principi de seguretat jurídica; c) l'actualització dels requisits de publicació i notificació europea dels dits plans i altra informació associada; d) l'organització i documentació dels programes de mesures a impulsar per les diverses administracions competents, i e) el reforç dels requisits per justificar exempcions a l'assoliment dels objectius ambientals (apt. II. par. tercer a setè).

El RD 1159/2021 conté dos articles que reformen, respectivament, el RD 907/2007 i el RPH que aquest aprova. L'article primer, relatiu al RD 907/2007, comprèn quatre apartats referits, respectivament, a l'addició d'una nova disposició addicional única pel que fa a les condicions per a la realització d'actuacions que suposen la modificació física de les masses d'aigua (apt. u); l'addició d'una nova disposició transitòria segona relativa al termini per procedir a l'adaptació de les infraestructures informàtiques dels registres de zones protegides segons el que preceptuen l'article 24 i següents RPH (apt. dos); la modificació de la disposició final primera, relativa al fonament competencial, i l'empara en els subapartats 3, 13, 22 i 23 de l'article 149.1 (apt. tres), i la modificació de la disposició final quarta quant a l'habilitació per dictar les disposicions per a l'aplicació i el desenvolupament del RD 907/2007 (apt. quatre).

L'article segon RD 1159/2021 introdueix quaranta-tres apartats en el RPH que, en paraules del preàmbul (apt. III), es refereixen a diferents modificacions relatives a: la consideració del canvi climàtic en la planificació hidrològica (apts. u, cinc i onze); les modificacions per acotar i harmonitzar els continguts normatius dels plans (apt. trenta-quatre); l'actualització dels requisits de publicació i notificació dels plans (apt. trenta-dos i trenta-cinc); la millora de l'organització i documentació dels programes de mesures (apts. vint-i-tres a trenta i quaranta-tres); el reforç per al tractament de les exempcions per l'assoliment dels objectius ambientals (apts. dinou i vint); la nova regulació sobre sequeres (apts. dos, tres, trenta-un, trenta-sis, trenta-nou i quaranta-un), i, finalment, diferents millores en el RPH com a resultat de la seva lectura en vista de les circumstàncies actuals, algunes de les quals, en allò que afecta la sol·licitud de dictamen, es refereixen al registre de zones protegides (apts. catorze a divuit).

Com ja hem avançat, el Govern sol·licita d'aquest Consell el parer consultiu d'una banda, sobre els apartats dos i tres de l'article primer RD 1159/2021, relatius, com acabem d'apuntar, al termini màxim per a l'adaptació de la infraestructura informàtica del registre de zones protegides i als títols competencials habilitants del RD 1159/2021, que hem d'entendre referits, per connexió, als preceptes objecte de sol·licitud de dictamen i, per tant, ex article 149.1.13 i .23 CE. I, de l'altra, als apartats setze, trenta i quaranta-tres de l'article segon RD 1159/2021. L'apartat setze afegeix un article 24 bis al RPH i es refereix a l'estructura informàtica del registre de zones protegides de la demarcació hidrogràfica. L'apartat trenta afegeix un article 60 bis al RPH quant a les actuacions específiques del programa de mesures a l'efecte de la seva inclusió obligatòria en els plans hidrològics i, finalment, l'article quaranta-tres afegeix un annex VI al RPH que conté les taules de referència per documentar les actuacions específiques del programa de mesures.

2. Per tal de contextualitzar normativament el RD 1159/2021, hem de posar de manifest que, en l'àmbit estatal, la planificació hidrològica, com a element basilar de la política hidràulica, va trobar la base normativa general en la regulació continguda en la Llei 29/1985, de 8 d'agost, d'aigües (que va ser objecte del DCC núm. 108, de 15 d'octubre de 1985, i de la STC 227/1988, de 29 de novembre) i, reglamentàriament, a través del Reial decret 927/1988, de 29 de juliol, pel qual es va aprovar el Reglament de l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica (objecte de la STC 118/1998, de 4 de juny). Als anteriors cal afegir l'Ordre de 24 de setembre de 1992, per la qual es van aprovar les instruccions i recomanacions tècniques complementàries per a l'elaboració dels plans hidrològics de conques intercomunitàries, derogada i substituïda per l'Ordre ARM/2656/2008, de 10 de setembre, avui vigent.

Per la seva banda, fent efectives les anteriors disposicions normatives, amb el Reial decret 1664/1998, de 24 de juliol, es van aprovar diversos plans hidrològics de conca, el contingut normatiu dels quals es va fer públic mitjançant sengles ordres ministerials de 13 d'agost i de 6 de setembre de 1999, com també d'un edicte de la Junta d'Aigües de la Generalitat de Catalunya de 16 de març de 1999, pel que fa al pla de les conques internes de Catalunya.

No obstant això, el punt d'inflexió en aquesta matèria va venir de la mà de la Directiva 2000/60/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües (en endavant, Directiva 2000/60/CE). Com la seva mateixa rúbrica indica, la norma europea configura un marc per a la protecció de les aigües superficials continentals, les aigües de transició, les costaneres i les subterrànies que: «a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes

de los ecosistemas acuáticos; b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias» (art. 1).

Per dur a terme els seus objectius, la Directiva 2000/60/CE conté un canvi substancial no només de concepció de l'espai territorial de referència per a la planificació hidrològica constituït ara, substituint la conca hidrogràfica per la demarcació hidrogràfica (que comprèn les demarcacions de les aigües continentals i marines), sinó també, pel que ara ens ocupa als efectes del Dictamen, i sens perjudici que ens hi tornem a referir més detalladament en els fonaments jurídics següents quan tractem els preceptes sol·licitats, l'exigència, en primer lloc, que els estats membres estableixin un o més registres de zones protegides (art. 6 en relació amb l'art. 7.1 i l'annex IV), és a dir de les zones incloses en cada demarcació hidrogràfica que hagin estat declarades objecte de protecció especial en virtut d'una norma comunitària específica relativa a la protecció de les aigües superficials o subterrànies o a la conservació d'hàbitats i espècies que depenguin directament de l'aigua. Registre que s'havia de completar en el termini de quatre anys a comptar des de l'entrada en vigor d'aquesta norma comunitària i que ha de ser objecte de revisió i actualització regular.

En segon lloc, la precitada Directiva estableix també l'obligació, entre d'altres, de l'elaboració per part dels estats membres d'un pla hidrològic de conca per a cada demarcació hidrogràfica situada totalment en el seu territori (art. 13) i que ha de contenir la informació descrita en el seu annex VII. Aquests plans hidrològics havien d'estar publicats com a molt tard nou anys després de l'entrada en vigor de la norma i s'havien de revisar i actualitzar en un temps



màxim de quinze anys des de la dita entrada en vigor i, posteriorment, cada sis anys. Precisament, l'incompliment, en data 22 de desembre de 2009, del termini d'aprovació dels plans hidrològics de conca corresponents a les demarcacions hidrogràfiques, a excepció del cas del Districte de la Conca Fluvial de Catalunya, i la inobservança del contingut de la Directiva (en relació amb el procediment d'informació i consulta públiques dels projectes d'alguns plans) van donar lloc a una primera Sentència condemnatòria del Tribunal de Justícia de la Unió Europea al Regne d'Espanya, de 4 d'octubre de 2012 (Assumpte C-403/11), i, posteriorment, a una segona, de 26 de setembre de 2019 (Assumpte C-556/18), per la manca d'adopció, de publicació i de transmissió a la Comissió Europea dels plans hidrològics de conca revisats i actualitzats de les diverses illes Canàries.

I, en tercer lloc, la mateixa norma europea exigeix també als estats membres que, per a cada demarcació hidrogràfica, s'estableixi un programa de mesures (art. 11) que tingui en compte els resultats de les anàlisis exigides en l'article 5 (característiques de la demarcació hidrogràfica, estudi de l'impacte ambiental de l'activitat humana i anàlisi econòmica de l'ús de l'aigua), amb la finalitat d'assolir els objectius establerts en l'article 4 i que inclou les «mesures bàsiques» especificades en l'apartat 3 del mateix article 11, i, quan sigui necessari, les «mesures complementàries».

Un any després de l'emissió de la Directiva 2000/60/CE es van elaborar els avui vigents text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol (en endavant, TRLA), i la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla hidrològic nacional (que va ser objecte del DCC núm. 222, de 30 de juliol de 2001), amb el qual es completava l'esquema de planificació i que conté, entre d'altres, les mesures de coordinació dels diversos plans de conca i la previsió i les condicions de les transferències de recursos hidràulics entre àmbits territorials de diferents plans hidrològics. Tot i això, la transposició de la norma europea no tindrà lloc fins a la modificació del TRLA duta a terme per

l'article 129 de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que, entre altres mesures d'adaptació d'aquest text a la Directiva, com ara la introducció del registre de zones protegides, va modificar també el seu títol III, corresponent a la planificació hidrològica.

Aquests canvis tindran el corresponent reflex reglamentari amb l'aprovació del Reial decret 125/2007, de 2 de febrer, pel qual es fixa l'àmbit territorial de les demarcacions hidrogràfiques (i que es refereix a les conques intercomunitàries i a la part espanyola de les demarcacions corresponents a les conques compartides amb altres països) o també del RD 907/2007, que va substituir, entre d'altres, i fonamentalment, les disposicions relatives a la planificació hidrològica contingudes en l'anterior Reial decret 927/1988, que, per la resta, roman encara vigent (disp. derog. única). Per tant, l'aprovació del precitat RD 907/2007 tenia la finalitat primordial de «regular los contenidos y los mecanismos de elaboración y aprobación de los nuevos planes hidrológicos a configurar bajo las orientaciones de la Directiva 2000/60/CE» (apt. I, par. primer, preàmbul RD 1159/2021).

L'esmentat Reglament de planificació hidrològica de 2007 ha estat objecte de diverses modificacions recollides en el preàmbul de la norma que ara dictaminem i a la qual fem remissió en nom de la brevetat, com també la fem a les referències que s'efectuen a la normativa relativa als plans del primer i segon cicle que han estat preparats i emesos prenent com a referència essencial aquesta norma reglamentària. Només afegirem que és precisament la darrera d'aquestes modificacions, i amb l'abast i els termes que acabem d'exposar breument, la que du a terme el RD 1159/2021 objecte del nostre parer consultiu.

A l'últim, cal fer un breu apunt sobre la configuració de l'administració hidràulica estatal, constituïda fonamentalment, en primer lloc, pel Consell

Nacional de l'Aigua com a òrgan superior de consulta i participació en la matèria i que informa preceptivament tant el projecte de Pla hidrològic nacional com els de conca, abans de l'aprovació pel Govern de l'Estat (la composició, l'estructura i el funcionament del qual està regulat pel Reial decret 1383/2009, de 28 d'agost), i, en segon lloc, pels organismes de conca que, pel que fa a les conques intercomunitàries, reben la denominació de confederacions hidrogràfiques, que estan previstes i regulades en el TRLA i en el Reial decret 927/1988, ja esmentat.

Quant a l'àmbit de la Generalitat, i deixant de banda els antecedents de diferents instruments normatius previs, el marc regulador en matèria de planificació hidrològica està constituït pel text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre (en endavant, TRMAC 2003), el qual ordena les competències de la Generalitat i les dels ens locals en matèria d'aigües i obres hidràuliques (detallades en els art. 4 i 5), regula l'organització i el funcionament de l'Administració hidràulica a Catalunya constituïda per l'Agència Catalana de l'Aigua (art. 7 a 17) i estableix un nou règim de planificació i economicofinancer del cicle hidrològic (títol II, art. 18 a 29). Així doncs, pel que ara interessa, el Govern, per mitjà de l'Agència, elabora la planificació de les conques internes que li correspon aprovar i participa, en la manera que determina la legislació vigent, en la planificació hidrològica que correspon a l'Estat, particularment en la que afecta la part catalana de les conques dels rius Ebre, Garona i Xúquer (art. 18 i 25).

D'acord amb el que prescriu el TRMAC 2003, la regulació dels procediments per a la formulació del Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya (denominació que rep el Pla hidrològic de la demarcació hidrogràfica de les conques internes de Catalunya) i per a l'elaboració, l'aprovació i la revisió de la resta d'instruments de la planificació hidrològica del Districte esmentat s'ha dut a terme pel Decret 380/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica (en endavant, RPH 2006). Quant al

programa de mesures aplicables al precitat Districte, les quals estan descrites a la norma catalana mateixa (art. 22 TRMAC 2003), la seva aprovació també correspon al Govern, a proposta de l'esmentada Agència (art. 25 TRMAC 2003).

En execució de la normativa anterior, es va emetre el Decret 1/2017, de 3 de gener, pel qual s'aprova el Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya per al període 2016-2021, que té com a objecte determinar les accions i les mesures necessàries per assolir els objectius de la planificació hidrològica de l'esmentat Districte (i que ha rebut la correlativa aprovació pel Reial decret 450/2017, de 5 de maig). Al respecte, cal fer notar que el Pla de gestió del Districte corresponent al sexenni 2022 a 2027 es troba actualment en fase d'informació pública. A més, molt recentment, s'ha aprovat el Decret 28/2022, de 15 de febrer, pel qual es delimita l'àmbit territorial del Districte de Conca Hidrogràfica o Fluvial de Catalunya, que deroga l'anterior Decret 31/2009, de 24 de febrer, i detalla les conques hidrogràfiques internes, les aigües subterrànies i les masses d'aigües costaneres que constitueixen i formen part del precitat Districte.

A l'últim, i pel que fa a l'administració hidràulica de Catalunya, ja hem mencionat que l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) és l'autoritat que exerceix les competències de la Generalitat en matèria d'aigües i d'obres hidràuliques, els estatuts de la qual han estat aprovats pel Decret 86/2009, de 2 de juny, i el seu desplegament territorial pel Decret 104/2010, de 3 d'agost.

3. Una vegada exposat succintament el context normatiu en què s'insereix l'objecte de la petició de dictamen, a continuació hem de fer esment dels motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat del Govern sens perjudici que ens hi tornem a referir, amb més detall, en els propers fonaments jurídics.

En l'escrit de sol·licitud, el Govern, fent menció del requeriment d'incompetència formulat, considera que els preceptes qüestionats no troben empara en els títols competencials adduïts en la disposició final primera RD 907/2007 modificada pel RD 1159/2021, és a dir, en l'article 149.1.13 i .23 CE, i, per contra, envaeixen la competència de la Generalitat assumida als articles 117 i 144 EAC.

En concret, quant a l'article 24 bis RPH, la sol·licitud destaca que conté una regulació nova i autònoma no prevista a la legislació bàsica de l'Estat (art. 99 bis TRLA, que sí que és, en canvi, respectuós amb les competències de la Generalitat), de manera que «fixa una prolixa llista de continguts mínims del registre per a cada tipus de zona, que en definitiva conforma la regulació total del propi registre». En conseqüència, «no deixa marge de desenvolupament normatiu a la Generalitat per a adoptar les opcions organitzatives que millor s'acomodin a les seves necessitats i interessos» i no troba empara en l'article 149.1.23 CE perquè aquest precepte, tot i ser transversal, només empararia el caràcter bàsic d'un precepte si aquest tingués una finalitat tuitiva «és a dir, que tingui com a objectiu fer front a fenòmens que degraden i amenacen el medi ambient [...] característica que no sembla predicable de l'art. 24 bis».

Igualment, en la seva opinió, aquest article «tampoc trobaria recer competencial en l'art. 149.1.13 CE, en la mesura que es tracta d'un precepte que s'incardina a la secció 4a, titulada de les zones protegides, del capítol I del títol primer del Reial decret 907/2007 i els articles que la conformen fins a la present modificació tan sols tenien empara competencial, o bé en l'apartat 22 o bé en el 23 de l'art. 149.1 CE, sense que d'altra banda, s'hagi justificat quina és la incidència significativa econòmica de la mesura que ha determinat l'ampliació el seu enquadrament competencial en l'art. 149.1.13 CE».

En conseqüència, el sol·licitant addueix que el precitat article 24 bis i, per connexió, la disposició transitòria segona, envaeixen la competència de la

Generalitat assumida als articles 117 i 144 EAC, sense que canviï aquesta consideració el fet que, segons el seu criteri, la dita modificació reglamentària es justifiqui en el preàmbul del Reial decret 1159/2021 per la necessitat de complir amb els eventuais requisits de publicació i notificació a la Unió Europea perquè, com és sabut, «els criteris constitucionals de repartiment intern de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes no resulten alterats per l'ingrés d'Espanya a la Unió Europea ni per la promulgació de normes comunitàries».

Per la seva banda, pel que fa a l'article 60 bis RPH, el peticionari entén que el precepte crea una nova figura, denominada actuació específica, en la qual s'integren les mesures bàsiques i complementàries «així com altres mesures articulades per a aconseguir els objectius socioeconòmics i ambientals de la planificació hidrològica». I que el seu enquadrament competencial (en l'art. 149.1.13 CE) no és congruent amb el de la resta de preceptes de la secció 8a del capítol I, títol I, RPH (on es troben els programes de mesures, així com les pròpies mesures articulades per aconseguir els objectius ambientals de la planificació hidrològica), que tenen el seu fonament constitucional en el subapartat 22 o en el 23 de l'article 149.1 CE, per la qual cosa ni tan sols tots són bàsics. Al seu criteri, la incoherència en l'enquadrament competencial del precepte, i per connexió de l'annex VI, es justifica amb la incorporació en el propi precepte d'uns objectius socioeconòmics però sense cap justificació de les raons que els avalen i, per tant, hi ha «una falta de relació entre la finalitat de les actuacions específiques que persegueix objectius socioeconòmics amb la finalitat perseguida pel Programa de mesures que té per objecte la consecució d'objectius mediambientals. I en qualsevol cas no s'ha demostrat la significativa incidència econòmica d'aquesta regulació».

A parer del peticionari, en definitiva, l'article 60 bis RPH està articulant un àmbit d'intervenció de l'Estat, en determinar amb caràcter bàsic en les planificacions corresponents a les conques intracomunitàries l'estructura del

resum del programa de mesures i del resum del catàleg d'actuacions específiques, quan, en canvi, correspon a la Generalitat de Catalunya la seva aprovació (art. 25 TRMAC 2003) pel procediment previst al Reglament aprovat pel Decret 380/2006. En conseqüència, conclou que l'article 60 bis i, per connexió, l'annex VI RPH envaeixen la competència de la Generalitat assumida als articles 117 i 144 EAC.

4. Fetes les consideracions anteriors, i a fi de donar resposta a la petició del Govern, en els fonaments jurídics segon i tercer, després de fer una breu exposició del paràmetre competencial aplicable, examinarem, respectivament, l'adequació al marc constitucional i estatutari exposat, d'una banda, de l'article segon, apartat setze, RD 1159/2021, pel qual s'afegeix un nou article 24 bis al RPH i, per connexió, de l'article primer, apartat dos, del mateix RD 1159/2021, que afegeix una disposició transitòria segona al RD 907/2007. I, de l'altra, de l'article segon, apartats trenta i quaranta-tres, RD 1159/2021, que introdueixen l'article 60 bis i l'annex VI al RPH. En aquest darrer fonament, també examinarem l'article primer, apartat tres, del RD 1159/2021, que modifica la disposició final primera del RD 907/2007, per connexió amb tots els preceptes anteriors objecte d'aquest Dictamen.

***Segon. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de l'article segon, apartat setze, i, per connexió, de l'article primer, apartat dos, del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre***

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen i, per tant, el contingut i la finalitat del RD 1159/2021, com també el context normatiu i els antecedents en què s'emmarca, i un cop exposats els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud, ens correspon examinar la constitucionalitat del seu article segon, apartat setze, i, per connexió, de l'article primer, apartat dos, que incorporen, respectivament, un nou article 24

bis al Reglament de planificació hidrològica estatal i una nova disposició transitòria segona al Reial decret 907/2007.

1. L'article 24 bis RPH estableix que:

«Artículo 24 bis. *Estructura informática del registro de zonas protegidas de la demarcación.*

1. Para cada demarcación hidrográfica, el organismo de cuenca responsable de la elaboración del plan o la administración hidráulica competente en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, mantendrá una infraestructura informática que dé soporte al registro de zonas protegidas y que incluya una infraestructura de datos espaciales que permita el intercambio de información con las administraciones competentes en la declaración, gestión y seguimiento de cada uno de los tipos de zonas protegidas incluidas en el registro.

2. Esta infraestructura debe permitir la consulta de los datos por parte de cualquier interesado de modo que se cumpla con lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; en la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España; en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, así como con los demás compromisos y obligaciones internacionales adquiridos por el Estado, especialmente los derivados de su condición como Estado miembro de la Unión Europea y parte firmante de los convenios internacionales.

3. Los contenidos mínimos del registro incluirán para cada tipo de zona:

- a) Legislación específica aplicable.
- b) Administraciones competentes de las recogidas en el artículo 64.
- c) Procedimiento administrativo de designación y plazos.
- d) Tipos de objetivos adicionales.
- e) Medidas de protección adicionales.

4. Los contenidos mínimos del registro incluirán para cada zona:

- a) Código único de la zona protegida.



- b) Nombre de la zona protegida.
- c) Tipo de zona protegida.
- d) Geometría.
- e) Fechas asociadas a la declaración, revisión, modificación o derogación.
- f) Masas de agua asociadas.
- g) Requisitos u objetivos adicionales a cumplir.»

A) Com ha quedat transcrit, el primer apartat de l'article 24 bis RPH estableix l'obligació que l'organisme de conca responsable de l'elaboració del pla o l'administració hidràulica competent en les conques intracomunitàries mantingui una infraestructura informàtica que doni suport al registre de zones protegides de la demarcació hidrogràfica. Aquesta infraestructura ha d'incloure també una infraestructura de dades espacials que permeti l'intercanvi d'informació amb les administracions que són competents per a la declaració, la gestió i el seguiment de cadascun dels tipus de zona protegida que conté el registre.

L'apartat 2 determina que la infraestructura informàtica esmentada ha de permetre la consulta de les dades per part de qualsevol interessat per tal de donar compliment a la legislació sobre l'accés dels ciutadans a la informació pública en els àmbits específics del medi ambient i les infraestructures geogràfiques i al mandat de reutilització d'aquesta informació, així com a la resta de compromisos i obligacions internacionals adquirits per l'Estat, especialment els derivats de la seva condició de membre de la Unió Europea.

I, finalment, els apartats 3 i 4 del precepte enumeren els continguts mínims del registre per a cada zona, a saber, pel que fa a l'apartat 3: legislació específica aplicable; administracions competents; procediment administratiu de designació i terminis; tipus d'objectius addicionals, i mesures de protecció addicionals; i, quant a l'apartat 4: codi únic i nom de la zona protegida; tipus de zona protegida; geometria; dates associades a la declaració, revisió,

modificació o derogació; masses d'aigua associades, i requisits o objectius addicionals a acomplir.

Per connexió, l'article primer, apartat dos, introdueix una disposició transitòria segona al RD 907/2007, que estableix el termini màxim de què disposen els organismes de conca i les administracions hidràuliques competents en les conques intracomunitàries (fins al 31 de desembre de 2024) per adaptar les seves infraestructures informàtiques a les previsions de la nova norma.

B) El Govern, en la seva petició de dictamen, considera que l'article 24 bis RPH estableix una regulació nova i autònoma, no prevista a la legislació bàsica de l'Estat i, en particular, a l'article 99 bis TRLA. Entén que el precepte esmentat de la legislació d'aigües, pel que ara ens ocupa, es limita a preveure que a cada demarcació existeixi un registre de zones de protecció de les aigües superficials o subterrànies i relaciona les zones que obligatòriament s'hi han d'incloure. Com hem avançat en el fonament jurídic primer, considera que el nou precepte, objecte de dictamen, fixa una prolixa llista de continguts mínims del registre per a cada tipus de zona que, en definitiva, configura la regulació total del propi registre, sense deixar marge de desenvolupament normatiu a la Generalitat per adoptar les opcions organitzatives que millor s'acomodin a les seves necessitats i els seus interessos. Conclou que, tot i que l'article 149.1.23 CE és un títol transversal que pot afectar diversos sectors de l'ordenament, no justifica en cap cas aquesta *vis* expansiva, atès que en el medi ambient no s'enquadra qualsevol activitat relativa als recursos naturals sinó només la que directament tendeixi a la seva preservació, conservació i millora.

El sol·licitant descarta, també, la invocació a l'article 149.1.13 CE en la mesura que es tracta d'un precepte que s'incardina a la secció 4a, referida a les zones protegides, del capítol I del títol primer del RD 907/2007, i que els preceptes de la dita secció només tenien encaix o bé en l'apartat 22 o bé en el 23 de

l'article 149.1 CE, sense que es provi tampoc la incidència econòmica significativa de la mesura.

C) Ens correspon en aquest punt dur a terme l'enquadrament competencial, que, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva, exigeix atendre al contingut i la finalitat de la regulació i, si escau, dels preceptes concrets que es qüestionen, així com també al significat i l'abast dels títols concernits (per tots, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5, i DCGE 16/2015, d'1 d'octubre, FJ 2).

a) Com a punt de partida, cal dir que l'article primer, apartat tres, del RD 1159/2021, que modifica la disposició final primera RD 907/2007, preveu expressament el caràcter bàsic de l'article qüestionat, el qual es dicta a l'empara conjuntament de l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica») i 149.1.23 CE («Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció». Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, com hem dit, invoca com a títols competencials afectats els relatius a la competència compartida sobre medi ambient (art. 144.1 EAC) i el referent a la competència exclusiva en matèria d'aigües i obres hidràuliques que pertanyin a les conques hidrogràfiques intracomunitàries (art. 117.1 EAC). Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable de forma preferent en el present cas.

Sobre aquesta tria competencial, el preàmbul del RD 1159/2021 no aporta arguments, ja que es limita a dir que la introducció de l'article 24 bis RPH, juntament amb d'altres, inclou millores en el Reglament de planificació hidrològica «como resultado de su lectura a la luz de las circunstancias actuales» (apt. III).

Al respecte, hom pot dir que la regulació continguda en el nou precepte és complementària de la de l'article 24 RPH que el precedeix, sobre el qual és oportú apuntar que, des de l'any 2007, ha recollit l'obligació legal (art. 99 bis TRLA) d'establir, almenys, un registre de les zones declarades objecte de protecció especial per les normes sobre protecció de les aigües superficials o subterrànies o sobre conservació d'hàbitats i espècies directament dependents de l'aigua («Registre de zones protegides») per a cada demarcació hidrogràfica i ha classificat les tipologies d'aquestes zones a l'empara de l'article 149.1.23 CE.

De fet, hom pot entreveure aquesta complementaritat entre ambdós articles perquè allò que ara prescriu l'apartat 2 de l'article 24 bis és la necessitat que els organismes de conca o les administracions hidràuliques competents, segons el cas, donin suport a l'esmentat registre mitjançant una infraestructura informàtica. I l'anterior amb la doble finalitat, d'una banda, de facilitar l'intercanvi d'informació entre les administracions públiques amb competències en la matèria i fer efectiu el principi d'interoperabilitat entre elles i, de l'altra, en la línia del que disposen els articles 9.2 i 105 CE, de permetre a qualsevol interessat la consulta de les dades que es contenen en el dit registre per tal de garantir, principalment, el dret d'accés a la informació ambiental, àmpliament regulat pel títol II de la Llei 27/2006, de 18 de juliol. Pel que fa a aquesta darrera disposició legislativa, i a títol il·lustratiu, hem de dir que es va dictar a l'empara de l'article 149.1.23 CE, d'acord amb els mandats constitucionals esmentats, que té caràcter de legislació bàsica (disp. final tercera) i que pren com a base el Conveni d'Aarhus, de 25 de juny de 1998, de la Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Europa sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient. A més a més, el mateix apartat 2 de l'article 24 bis conté una remissió a la Llei 14/2010, de 5 de juliol, sobre infraestructures i serveis d'informació geogràfica d'Espanya, que també va ser dictada a l'empara de l'article 149.1.23 CE per implementar la Directiva

2007/2/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de març, per la qual s'estableix una infraestructura d'informació espacial en la Comunitat Europea (Inspire) en els seus aspectes aplicables a les polítiques de medi ambient.

Per tant, vista l'estreta connexió entre l'article 24 bis RPH i les previsions i normes legals indicades que s'insereixen en el precitat títol competencial estatal, sembla lògic avançar que l'àmbit material sobre el qual es projecta el precepte objecte de dictamen és el de medi ambient.

Igualment, cal recordar que, com ja hem exposat, l'exigència de l'existència d'un registre com el que ens ocupa, de naturalesa propera a un inventari o catàleg de zones protegides, prové de l'article 6 de la Directiva 2000/60/CE, on, amb una marcada finalitat mediambiental, es presta una atenció singular a les zones pertanyents a les demarcacions hidrogràfiques que hagin estat declarades objecte de protecció especial per les característiques de les seves aigües superficials o subterrànies o atenent a la conservació dels hàbitats o les espècies que depenen directament de l'aigua, les quals es troben detallades en l'annex IV de l'esmentada norma europea. Certament, aquest precepte va ser transposat pels articles 99 bis TRLA i 24 RPH, als quals ja hem fet referència.

Quant a la invocació del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, aquest Consell ja s'ha pronunciat sobre el seu abast de forma reiterada. Només recordarem aquí que, com dèiem, la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol s'ha de sotmetre a un test o una regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, «de manera que només la normativa que reguli activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi» (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.3.A). Per tant, afegíem, «s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada

incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent referència al DCGE 2/2011, FJ 2.1)».

Dit això, hem de descartar l'aplicació prevalent de l'article 149.1.13 CE respecte al precepte objecte del nostre pronunciament, el qual no té una incidència significativa econòmica, ja que, com hem assenyalat, es limita a regular un aspecte merament instrumental d'un tipus de registre administratiu (l'exigència que adopti una infraestructura informàtica) al mateix temps que disposa quina ha de ser la informació mínima que han de contenir aquests registres (o hauríem de dir més aviat, inventaris o catàlegs) perquè siguin interoperables i presentin un cert grau d'homogeneïtat.

Atesos aquest contingut i aquesta finalitat, també hem de rebutjar que la regulació del nou article 24 bis contingui un conjunt de mesures rellevants de cara a establir el règim d'ordenació d'un sector econòmic concret (per tots, i en relació amb la matèria de medi ambient, DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2, i 6/2013, de 8 de juliol, FJ 2.3, o, també, STC 100/2020, de 22 de juliol, FJ 3, entre moltes d'altres) i que, per tant, des d'aquesta perspectiva, pugui ser inserible en l'article 149.1.13 CE. Una altra cosa seria que el precepte objecte de dictamen tingués per finalitat l'establiment del contingut obligatori dels plans hidrològics de conca (art. 99 bis.4 TRLA i 24.4 RPH), però no és aquest el cas, atès que ja hem raonat que la norma incideix en la configuració mateixa del registre i no en com s'ha d'incloure en els dits plans.

En conseqüència, tant pel seu contingut (proporcionar informació sobre espais de les demarcacions hidrogràfiques que, per les seves característiques, han de ser objecte de protecció especial des del punt de vista ambiental) com per la seva finalitat (recopilar, per part dels organismes de conca o les administracions hidràuliques competents, determinades dades sobre les zones registrades i unificar el format en què aquestes es poden consultar per afavorir l'intercanvi de la informació i, alhora, facilitar l'accés als ciutadans), hem de

concloure que l'article 24 bis RPH i, per connexió, la disposició transitòria segona RD 907/2007, s'incardinen sense dificultat en el sector material del medi ambient.

b) Enquadrada la norma reglamentària que es dictamina en l'àmbit material de medi ambient, és procedent fer una breu referència a la distribució constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable. En aquest sentit, cal dir que la competència sobre protecció del medi ambient es configura com una competència compartida, en la qual correspon a l'Estat la determinació de la normativa bàsica (art. 149.1.23 CE) i, d'acord amb aquesta, la Generalitat pot dictar la legislació de desplegament i la normativa reglamentària, a més d'estendre's a l'exercici de les funcions executives i dictar normes addicionals de protecció (art. 144.1 EAC).

L'abast d'aquesta competència ha estat tractada en reiterades ocasions per aquest Consell, doctrina a la qual ens remetem (entre d'altres, DCGE 2/2011, FJ 4; 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2; 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2.2; 6/2013, FJ 2; 1/2016, de 25 de febrer, FJ 2, i 11/2017, de 19 de setembre, FJ 2), i també pel Tribunal Constitucional (per totes, l'emblemàtica STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 2 i seg.). Només cal posar de manifest que ambdós han incidit en el fet que la fixació de la legislació bàsica per part de l'Estat en matèria de medi ambient no pot tenir una extensió tal que impedeixi a la Generalitat l'establiment de polítiques pròpies en aquest àmbit material a través dels corresponents instruments normatius. I, pel que ara interessa, respecte de l'abast de les funcions executives, hem d'afirmar que aquestes corresponen en exclusiva a la Generalitat en matèria de medi ambient i que «la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret i [...] ha de ser excepcional» (DCGE 4/2011, fent menció de la jurisprudència constitucional). Aquesta excepcionalitat es donaria quan sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de

seguretat i greu i urgent necessitat i, com veurem en el present supòsit, quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti (DCGE 5/2020, de 29 de maig, FJ 2).

A l'últim, respecte als aspectes de caràcter instrumental, com ara la creació i regulació de registres públics o la previsió de bases de dades o programaris informàtics, tan usuals i necessaris per a la modernització de les administracions públiques i la seva adaptació a l'entorn digital, hem de dir que la regulació i l'exercici d'aquestes funcions resten vinculats a l'àmbit competencial corresponent i, en conseqüència, pertocuen a qui tingui la dita competència material. Així, les comunitats autònomes poden crear registres públics administratius com a instruments de publicitat i control que faciliten l'exercici de les seves competències substantives, per bé que l'Estat, a l'empara de les seves competències bàsiques, pot establir criteris normatius en la configuració d'aquests registres, a l'efecte d'homogeneïtzar-ne la informació i facilitar la coordinació entre ells. D'aquesta manera, té la capacitat per fixar directrius de metodologia comuna que permetin assolir la interoperabilitat i l'homogeneïtat desitjades en la tramesa de la informació, si bé aquestes directrius han de resultar proporcionades en el seu contingut i la seva finalitat i respectar les competències autonòmiques en la matèria.

Això vol dir, situats en la matèria de medi ambient i d'acord també amb el que preveu l'article 150 EAC, preservar la capacitat de desenvolupament normatiu d'aquest tipus d'instruments i la potestat per a la seva organització, que «comprèn, entre altres aspectes, l'adscripció del registre a un departament o organisme concret; l'atribució de competències administratives específiques; la dotació pressupostària suficient per tal que sigui operatiu i del personal adient perquè pugui funcionar, així com la concreció de la fórmula organitzativa que es consideri més idònia conformement a les lleis i els reglaments d'organització administrativa» (DCGE 5/2019, de 23 de juliol, FJ



2, i, semblantment, DCGE 24/2015, de 17 de desembre, FJ 2; 12/2015, de 22 de juliol, FJ 3, i STC 55/2018, de 24 de maig, FJ 8).

Pel que fa a l'àmbit concret del medi ambient, el Tribunal Constitucional ha considerat bàsiques les prescripcions relatives a la necessitat que existeixin certs registres i inventaris, la configuració del seu contingut (dades inscriptibles) i la determinació de la seva eficàcia, com també l'ordenació i la regulació del servei en les seves línies mestres, «máxime cuando la catalogación ha de conectarse con los planes y viene exigida por la normativa europea e internacional», i compleix la funció de sintetitzar i permetre la valoració de la informació ambiental (STC 138/2013, de 6 de juny, FJ 4, fent reproducció de la STC 102/1995 i referint-se en aquest cas a l'Inventari Espanyol del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat i, en el mateix sentit, STC 45/2015, de 5 de març, FJ 6).

D) En aquest apartat analitzarem l'encaix de l'article 24 bis RPH en el sistema de distribució competencial anteriorment descrit.

Com hem exposat, aquest precepte es refereix al contingut mínim que ha de nodrir el registre de zones protegides de la demarcació hidrogràfica, establert a l'empara de l'article 99 bis TRLA i recollit a l'article 24 RPH, les dades del qual han de tenir suport en una infraestructura informàtica que faciliti l'accés dels interessats a la informació mediambiental i l'intercanvi d'informació entre administracions i organismes competents. Per tant, en una primera aproximació, observem que el tenor literal del precepte estableix una obligació concreta: «mantendrá una infraestructura informática que dé soporte al registro», però en cap cas dissenya, concreta o predetermina com s'ha d'organitzar i gestionar aquest registre de zones protegides. D'altra banda, només es limita a enumerar seguidament (apts. 3 i 4), com veurem, les dades mínimes que han d'integrar el dit registre, dades que s'han de revisar

periòdicament i s'han de mantenir actualitzades (art. 99 bis.3 TRLA i art. 25 RPH).

En aquest context, és rellevant posar de manifest, a l'efecte de la nostra anàlisi, que, de conformitat amb el que disposa el mateix apartat 2 de l'article 24 bis RPH, aquesta obligació formal de mantenir una infraestructura informàtica ha de ser útil i eficaç per tal de donar ple compliment a un conjunt de disposicions legals, totes elles dictades per l'Estat en exercici de la seva competència bàsica sobre medi ambient, ex article 149.1.23 CE, encaminades a fer efectiu l'exercici del dret d'accés dels interessats a la informació mediambiental, facilitar la participació de la ciutadania en la presa de decisions en matèria de medi ambient i garantir l'accés a la justícia i la tutela administrativa en assumptes mediambientals, drets i principis tots ells derivats, com ja hem dit, de la Constitució, de la normativa bàsica en l'àmbit del règim i procediment de les administracions públiques i dels convenis internacionals, així com d'altres disposicions de dret comunitari, configurant així un conjunt normatiu homogeni amb un cert grau d'autonomia dins de l'àmbit material mediambiental.

Precisament, en aquest sentit no és sobrera la referència que efectua l'apartat 2 de l'article 24 bis RPH quan preveu expressament que l'esmentada infraestructura ha de permetre la consulta de dades per part de qualsevol interessat. Així, a títol indicatiu i en consonància amb l'anterior, cal apuntar que l'article 25.3 RPH disposa que el registre de zones protegides serà de consulta pública permanent, sens perjudici d'atendre les sol·licituds d'informació formulades d'acord amb la Llei 27/2006. Addicionalment, per contextualitzar la norma objecte de dictamen, resulta il·lustratiu fer esment del que disposa el nou article 25 bis, que crea un sistema d'informació de tots els registres de zones protegides com a node comú per facilitar l'accés dels ciutadans a la informació que contenen i reunir les dades que siguin exigibles per la Comissió Europea.

Per tant, d'acord amb el que s'ha exposat, l'Estat pot fixar unes directrius de procediment i funcionament generals i comunes als registres de les demarcacions hidrogràfiques, que garanteixin l'homogeneïtat i facilitin la coordinació entre totes les administracions implicades en la tramesa de la informació i, en definitiva, en l'assoliment dels objectius que persegueix la llei (DCGE 12/2015, FJ 3, citat pel DCGE 5/2019, FJ 2). Amb més raó quan, com hem dit, l'exigència normativa que les administracions públiques o els organismes competents disposin d'unes eines o uns instruments informàtics té per finalitat garantir uns drets reconeguts als ciutadans amb l'objectiu d'avançar envers la digitalització del sector públic i, en general, de la societat pròpia del segle XXI i sense que això impliqui vulnerar la capacitat de cada comunitat autònoma, en exercici de les seves competències, per desenvolupar o ampliar aquesta normativa i exercir les funcions executives que li corresponen amb relació a aquest instrument administratiu de recopilació d'informació de les zones objecte de protecció especial per tal de gestionar-les i tractar-les adequadament.

És en aquest marc competencial, a parer nostre, que s'ha d'interpretar el tenor de l'article 24 bis RPH, tant quant a l'exigència informàtica de suport del registre, incloent-hi les dades geogràfiques espacials (apt. 1), com a l'establiment d'una informació mínima que ha de constar per a cada tipus de zona i per a cada zona concreta del dit registre (apts. 3 i 4). Hom pot dir que es tracta, doncs, de previsions de naturalesa bàsica que pot establir l'Estat a l'empara de l'article 149.1.23 CE, de contingut regulador normatiu i d'abast proporcionat amb la finalitat perseguida.

En el primer cas, perquè l'apartat 1 estableix una directriu comuna de funcionament general per mitjans electrònics, que no perjudica la configuració concreta dels sistemes i programes informàtics que correspon a la Generalitat en exercici de les seves competències. I, a més, ho fa en la línia dels mandats

generals bàsics vigents per a totes les administracions públiques, amb l'objectiu d'assolir unes millors visibilitat, publicitat, accessibilitat i interoperabilitat de les dades que recullen els diversos registres de les zones protegides de les demarcacions hidrogràfiques. I, en el segon, perquè els aspectes enumerats en els apartats 3 i 4 no tenen caràcter exhaustiu ni tancat sinó que són «contenidos mínimos» i, per tant, l'administració hidràulica autonòmica competent té marge per establir o fixar altres dades addicionals o complementàries d'aquestes i ampliar la base de dades registral.

En definitiva, l'article 24 bis RPH no impedeix que la Generalitat, en exercici de les seves competències en matèria de medi ambient (art. 144 EAC), aprovi la normativa de desenvolupament corresponent en l'àmbit de la seva capacitat d'ordenació funcional, organització i gestió d'aquest registre (catàleg o inventari) de les zones de protecció especial del Districte de Conca Fluvial de Catalunya.

No hem d'oblidar, insistim, que, d'acord amb el que hem exposat anteriorment, l'objectiu de la disposició és garantir una certa homogeneïtzació de les dades que es contenen en els diferents registres de les zones de protecció especial de les diverses demarcacions hidrogràfiques que existeixen arreu de l'Estat sota uns criteris comuns que, d'una banda, evitin la dispersió excessiva de la informació i millorin la coordinació i l'intercanvi de dades amb les administracions competents pel que fa a la declaració, la gestió i el seguiment de cada tipus de zones protegides; i de l'altra, facilitin l'accés dels interessats a un conjunt de dades essencials pel que fa a la planificació hidrològica.

Ultra això, a títol indicatiu, convé ressaltar que algunes de les dades que estableix l'article 24 bis RPH ja són plenament operatives en el registre que actualment gestiona l'Agència Catalana de l'Aigua, considerat com a organisme públic competent, com ara, per exemple, la relativa a la legislació específica

aplicable; l'Administració competent, que és la mateixa Agència; el tipus de zona protegida i la seva denominació, o les masses d'aigua associades. Restaria només efectuar la incorporació de les altres dades, algunes d'elles de tipus merament identificatiu, com la relativa al codi únic de zona protegida; les dates associades a la declaració, revisió, modificació o derogació; i a la identificació dels requisits, els objectius o les mesures addicionals de protecció.

Finalment, tenint en compte la naturalesa reglamentària del Reial decret sotmès a la nostra consideració, cal recordar que, des d'un punt de vista formal, les bases s'han d'establir amb caràcter general mitjançant una disposició de rang legal, i només excepcionalment a través d'una norma reglamentària. D'acord amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva, l'excepció es pot justificar quan el reglament esdevingui complement indispensable per assegurar el mínim comú denominador establert en la norma legal bàsica perquè aquesta no resulti l'instrument adequat per regular exhaustivament tots els aspectes bàsics, entre altres raons, pel caràcter marcadament tècnic de la matèria o la seva naturalesa conjuntural i canviant. Així, l'actuació del reglament ha de ser completiva i no delimitadora o definidora de competències, alhora que no pot estendre's a aspectes que no siguin materialment bàsics i no pot suposar en cap cas una abdicació total del legislador de la seva facultat d'establir regles limitadores, transferint aquesta facultat al titular de la potestat reglamentària, sense fixar les finalitats o els objectius que la reglamentació ha de perseguir (STC 161/2014, de 7 d'octubre, FJ 7, fent citació de jurisprudència anterior, i DCGE 4/2011, FJ 2.3, i 11/2017, FJ 2).

Precisament, com ja hem exposat, el registre de zones protegides ha estat creat per una llei amb caràcter bàsic que n'estableix les seves regles essencials (art. 99 bis TRLA), les quals han estat amb posterioritat completades per l'article 24 RPH que, principalment, afegeix altres tipus de zones protegides que han de constar en el registre i, en l'actualitat, per l'article 24 bis, que

s'integra en la lògica de l'article precedent i que ja hem vist que exigeix una infraestructura informàtica al dit registre i la incorporació d'una informació mínima i tècnica respecte a les dites zones, susceptible d'haver-se de canviar segons les circumstàncies.

D'acord amb l'anterior, doncs, aquesta darrera regulació reglamentària, que hom pot dir que actua com a complement indispensable de la llei per garantir la interoperabilitat entre els registres i la coordinació entre organismes i administracions competents, com també un cert grau d'homogeneïtat de les dades que poden facilitar-se als ciutadans (persones físiques i jurídiques) i a les entitats legitimades, compleix els requisits que justifiquen que tingui excepcionalment caràcter bàsic.

En conclusió, l'article segon, apartat setze, del RD 1159/2021, de 28 de desembre, que afegeix l'article 24 bis al RPH, aprovat pel RD 907/2007, de 6 de juliol, no vulnera les competències de la Generalitat sobre medi ambient (art. 144 EAC) i troba empara en l'article 149.1.23 CE.

2. El Govern sol·licita també, per connexió amb el precepte examinat, el parer del Consell respecte de l'article primer, apartat dos, del RD 1159/2021, que afegeix una nova disposició transitòria segona al RD 907/2007, per la qual es fixa un termini fins al 31 de desembre de 2024 per adaptar les infraestructures informàtiques al que estableix l'article 24 i següents del Reglament de planificació hidrològica en relació amb el registre de zones protegides. D'aquesta forma, atès que hom pot dir que la fixació d'un termini màxim i cert d'implementació d'allò que es prescriu és un element més de garantia per afavorir l'assoliment del compliment de la finalitat perseguida per la norma, són reproduïbles pel que fa a aquest precepte els arguments exposats en els apartats *C* i *D* del punt anterior d'aquest fonament jurídic. A més, es pot entendre que l'establiment d'un termini per a l'efectivitat de la mesura facilita que les comunitats autònomes disposin d'un marge temporal conegut per

adoptar les decisions i els procediments que els corresponguin (en aquesta línia, STC 183/2016, de 3 de novembre, FJ 3, i semblantment, quant a l'entrada en vigor diferida d'una norma, STC 119/2016, de 23 de juny, FJ 2, i STC 156/2015, de 9 de juliol, FJ 6). Altrament, si bé la determinació de la seva durada és una qüestió d'oportunitat, no sembla que el marge temporal que es dona a les administracions hidràuliques afectades per articular informàticament el registre, incloent-hi les dades espacials (tres anys) sigui irraonable o desproporcionat.

En conseqüència, podem concloure que l'article primer, apartat dos, del Reial decret 1159/2021, que afegeix una nova disposició transitòria segona al RD 907/2007, no vulnera les competències de la Generalitat en medi ambient (art. 144 EAC) i troba empara en l'article 149.1.23 CE.

***Tercer. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de l'article segon, apartats trenta i quaranta-tres, del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, i del seu article primer, apartat tres***

1. En aquest fonament jurídic, com hem avançat, per tal de dilucidar si respecten la distribució constitucional i estatutària de competències, examinarem, en primer lloc, l'article segon, apartats trenta i quaranta-tres, RD 1159/2021, que addicionen uns nous article 60 bis RPH i annex VI al Reglament de planificació estatal de 2007. I, en segon lloc, determinarem si l'article primer, apartat tres, RD 1159/2021, en la modificació que efectua de la disposició final primera RD 907/2007, relativa als títols competencials de l'Estat, habilita legítimament el Govern central per dictar tots els preceptes qüestionats a la sol·licitud, que s'examinen en el fonament jurídic segon i en aquest tercer fonament.

A) Començarem, doncs, amb l'anàlisi de l'article 60 bis i l'annex VI RPH, que el complementa. Per dur a terme aquesta tasca, un cop exposats sintèticament els dubtes del Govern, caldrà determinar prèviament quins són els títols competencials que determinen el paràmetre aplicable, segons el contingut i la finalitat de l'esmentat precepte.

En aquest sentit, a fi d'esclarir-ne l'un i l'altra, haurem d'acudir, entre d'altres, tant al preàmbul del Reial decret objecte de dictamen com al context i els antecedents normatius en els quals s'insereix aquesta nova prescripció reglamentària, que estableix que:

«Artículo 60 bis. *Actuaciones específicas.*

1. A los efectos de su inclusión obligatoria en el plan hidrológico, se entenderán por actuaciones específicas las medidas básicas, complementarias u otras medidas que se concretan en estudios, trabajos, proyectos, obras y actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos socioeconómicos y ambientales de la planificación hidrológica. Su puesta en práctica requiere inversiones económicas.

2. El catálogo de actuaciones específicas de cada plan hidrológico se documentará en la base de datos nacional a que se refiere el artículo 71.7 al objeto de asegurar su correcta actualización, coherencia y completitud, así como para favorecer el seguimiento del programa de medidas y la notificación electrónica a la Unión Europea de esta información cuando corresponda.

3. El plan hidrológico incorporará en su memoria, o en un anejo a la misma, un resumen del catálogo de actuaciones específicas que el plan hidrológico considera necesario abordar o continuar implementando en el sexenio al que se refiere el plan. Dicho resumen se ofrecerá en la forma de un listado que mostrará para cada medida activa durante el sexenio, al menos y siempre que esté disponible, la siguiente información:

- a) Código único identificativo de la medida.
- b) Breve denominación identificativa de la medida.
- c) Carácter de la medida según Tabla 1 del anexo VI.
- d) Tipo y subtipo de la medida según Tabla 2 del anexo VI.



- e) Finalidad de la medida según Tabla 3 del anexo VI.
- f) Administración pública competente según Tabla 4 del anexo VI.
- g) Administración o sociedad pública responsable de la ejecución de la medida según Tabla 5 del anexo VI.
- h) Inversión total requerida por la actuación (millones de euros).
- i) Inversión a materializar en el sexenio al que se refiere el plan hidrológico (millones de euros).
- j) Año en que se inicia la inversión.
- k) Año en que finaliza la inversión.
- l) Porcentaje de participación de la Administración General del Estado en la financiación, incluyendo en su caso aportaciones de fondos de la Unión Europea u otros.
- m) Porcentaje de participación de las comunidades autónomas en la financiación, incluyendo en su caso aportaciones de fondos de la Unión Europea u otros.
- n) Porcentaje de participación de la Administración local en la financiación, incluyendo en su caso aportaciones de fondos de la Unión Europea u otros.
- o) Porcentaje de participación de los usuarios u otros interesados de ámbito privado en la financiación, incluyendo en su caso aportaciones de fondos de la Unión Europea u otros.»

Per la seva part, l'annex VI, al qual remet expressament el precepte tot just transcrit, incorpora les «Tablas de referencia para documentar las actuaciones específicas del programa de medidas», que inclou: el codi relatiu a cada tipus de mesura, en funció de si és bàsica, complementària o es tracta d'altres mesures (taula 1); els codis i les descripcions dels tipus i subtipus de mesures (taula 2); els codis en funció de la finalitat de la mesura (taula 3); els codis de les administracions competents que han adoptat la mesura (taula 4), i l'agent, organisme o entitat responsable de l'execució de la mesura en el si de cada administració (taula 5).

El preàmbul del RD 1159/2021 argumenta que aquesta regulació relativa als requisits dels plans hidrològics forma part d'un seguit de millores que s'han d'incorporar amb caràcter necessari i urgent en la configuració dels nous plans hidrològics de conca revisats per al tercer cicle (proper sexenni 2022-2027). En concret, en nom de l'organització i la documentació dels programes de mesures que han d'impulsar les diverses administracions públiques competents, diu que s'introdueixen aclariments, entre d'altres, respecte a les actuacions específiques amb pressupost d'inversió associat (apt. II, lletra *d*, i apt. III, lletra *d*).

Cal avançar que, segons la modificació que efectua la norma reglamentària objecte de dictamen de la disposició final primera del RD 907/2007, relativa al «Fundamento competencial», l'article 60 bis i l'annex VI RPH, que el complementa, haurien estat dictats pel Govern de l'Estat a l'empara de les seves competències sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica previstes a l'article 149.1.13 CE.

B) La sol·licitud del Govern, com hem indicat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, planteja dubtes de constitucionalitat en relació amb l'esmentat precepte reglamentari i l'annex; resumidament, al·lega que ambdós envaeixen les competències de la Generalitat ex articles 117 i 144 EAC per dues raons principals: d'una banda perquè l'enquadrament en l'article 149.1.13 CE de la creació d'«una nova figura, denominada actuació específica, en la qual s'integren les mesures bàsiques i complementàries, així com altres mesures articulades per aconseguir els objectius socioeconòmics i ambientals de la planificació hidrològica» prevista en l'article 60 bis «no és congruent amb el de la resta de preceptes que conformen la secció 8a del Reial decret 907/2007 —art. 43 al 61—. I l'anterior perquè «el fonament competencial dels articles 43, 44 i 55 que, respectivament, delimiten el programa de mesures, relacionen les mesures bàsiques i les mesures complementàries, continua sent l'art. 149.1.23 CE», ja que aquest programa, segons el mateix

article 43 RPH i l'article 92 quater TRLA «es configura com un instrument que té com a finalitat la consecució dels objectius mediambientals assenyalats a l'article 92 bis TRLA».

A més, l'escrit destaca que «ni tan sols tots els preceptes que conformen el contingut del programa de mesures són bàsics, atès que molts d'ells tan sols són aplicables a les conques intercomunitàries o compartides de competència estatal, però no són aplicables a les conques hidrogràfiques internes que són competència de les comunitats autònomes» (entre els preceptes no bàsics, emparats en l'art. 149.1.22 CE cita els art. 45 a 49, 52 a 54, 56 a 58, 59.1 i .2, 60 i 61 RPH). I, igualment, considera que és incoherent que les actuacions específiques de l'article 60 bis, relacionades amb les diverses tipologies del programa de mesures, s'emparin en el títol estatal econòmic citat i, en canvi, les mesures mateixes del programa previstes a l'article 43 es fonamentin en el títol estatal sobre medi ambient. Afegeix que les raons que avalen aquesta nova invocació competencial no es justifiquen a la norma, més enllà del fet que les actuacions específiques persegueixin objectius socioeconòmics.

I, d'altra banda, perquè el Govern entén que l'article 60 bis constitueix una extralimitació reglamentària que vulnera les competències de la Generalitat ex article 117.1 EAC perquè imposa una obligació d'incorporar nous continguts obligatoris en la planificació hidrològica que no exigeix la legislació bàsica estatal, els preceptes de la qual (art. 42.1.g i 92 quater TRLA) «només obliguen a incorporar un resum del programa de mesures en el pla hidrològic de conca, sense establir cap determinació pel que fa al contingut d'aquest programa de mesures, que correspon aprovar a cada administració competent de conformitat amb l'article 41.2 TRLA» i, en concret, a l'Administració catalana. Res no es diu, però, específicament sobre l'apartat dos de l'article 60 bis i el manteniment per part de l'Administració estatal d'una base de dades amb l'objecte de facilitar la coordinació i coherència de la informació inclosa

en els plans hidrològics i el desenvolupament dels programes de mesures que aquests incorporen.

C) Exposat l'anterior, la qüestió a dirimir amb caràcter previ és, doncs, quin és el títol competencial prevalent en el qual s'emmarca la matèria regulada pel nou article 60 bis i per l'annex VI RPH. Ja hem avançat que, segons la disposició final primera RD 907/2007, modificada per la norma objecte de dictamen, el Govern estatal ha dictat el precepte reglamentari esmentat a l'empara de les seves competències exclusives sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). I l'anterior tot i que la nova tipologia de les actuacions específiques, que s'ha d'incloure obligatòriament en els plans hidrològics, té una evident connexió amb el programa de mesures de la demarcació hidrogràfica que, com veurem, s'insereix en l'àmbit de les competències sobre medi ambient. Així, per tal de determinar adequadament quin són el contingut i la finalitat de l'article 60 bis cal explicar, prèviament i breu, en què consisteix el dit programa de mesures i quina relació manté amb els plans hidrològics.

a) Sens perjudici del que ja ha quedat explicat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, a títol de context normatiu, que resulta d'interès per situar la controvèrsia tot i no constituir cànon de constitucionalitat, cal recordar que el programa de mesures, que deriva de les prescripcions de la Directiva 2000/60/CE, s'ha d'establir per a cada demarcació hidrogràfica i s'ha de posar en pràctica en els plans hidrològics de conca, amb la finalitat d'assolir els objectius mediambientals de les aigües que formen part d'aquella (art. 4, 11 i annex VI Directiva 2000/60/CE). Així, la demarcació hidrogràfica, com a requisit imprescindible per posar en pràctica la citada norma europea i eina principal de la gestió de les aigües continentals i marines, és l'àmbit territorial de referència dels plans hidrològics de conca i es defineix com la zona terrestre i marina composta per una o més conques hidrogràfiques veïnes i les aigües de transició, subterrànies i costaneres associades a les dites conques (art. 16

bis TRLA i art. 2.15 i 3.1 Directiva 2000/60/CE). La seva delimitació, guiada per criteris hidrològics, és convencional i correspon fixar-la al Govern de l'Estat mitjançant reial decret, un cop escoltades les comunitats autònomes (art. 16 bis.5 TRLA). Actualment, a Espanya s'han establert vint-i-cinc demarcacions hidrogràfiques, cadascuna amb el corresponent pla hidrològic de conca, de les quals dotze són intercomunitàries (RD 125/2007) i tretze són intracomunitàries.

Pel que fa a l'organització territorial de la gestió hídrica a Catalunya, es divideix en les conques hidrogràfiques internes que, com hem dit, constitueixen el Districte de Conca Hidrogràfica o Fluvial de Catalunya, els límits geogràfics del qual van ser establerts mitjançant el Decret 31/2009, substituït recentment pel Decret 28/2022, i en les conques hidrogràfiques intercomunitàries, integrades per la part catalana de les conques dels rius Ebre, Garona i Xúquer (art. 6 TRMAC 2003).

En el primer cas, a l'empara de les competències exclusives de la Generalitat sobre aigües que pertanyin a conques intracomunitàries (art. 117.1 EAC), pertoca al Govern, per mitjà de l'Agència Catalana de l'Aigua, elaborar i aprovar el pla hidrològic de conca de la demarcació hidrogràfica intracomunitària catalana (art. 18 i 25 TRMAC 2003 i 41.1 TRLA), el qual es denomina Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya (art. 21 TRMAC 2003). Aquest Pla, que, per al període 2016-2021, va ser aprovat pel Decret 1/2017, es troba actualment, per al proper sexenni (2022-2027), en fase de tramitació. Posteriorment, aquest Pla de gestió se sotmet a l'aprovació del Govern de l'Estat, en els termes que preveu l'article 40.6 TRLA (ha de respectar el que disposen els art. 40.1, .3 i .4 i 42 TRLA: no afectar els recursos hídrics d'altres conques i acomodar-se a les determinacions del Pla hidrològic nacional i al contingut obligatori dels plans hidrològics de conca), aprovació que s'ha dut a terme, per al segon cicle esmentat, mitjançant el Reial decret 450/2017, de 5 de maig.

En el segon cas, ex article 117.3 EAC, la Generalitat participa igualment en la planificació hidrològica i en els òrgans de gestió estatals dels recursos hídrics i dels aprofitaments hidràulics que pertanyin a conques hidrogràfiques intercomunitàries (art. 18 TRMAC 2003 i art. 26 a 36 ter TRLA: junta de govern, consell de l'aigua, comitè d'autoritats competents...), les quals s'han indicat abans.

Arribats a aquest punt, cal fer esment de la planificació hidrològica a escala estatal que es du a terme, principalment, a través del Pla hidrològic nacional, aprovat per l'Estat mitjançant la Llei 10/2001, a l'empara dels títols de l'article 149.1.13 i .22 CE (disp. final segona). Aquesta Llei, a banda de contenir previsions normatives, entre d'altres, sobre transferències i transvasaments, usos de recursos hídrics o normes complementàries de planificació, llistes d'inversions i actuacions d'interès general o prioritàries en les diferents conques hidrogràfiques, estableix els criteris rectors de les mesures de coordinació dels plans hidrològics de conca (art. 5). I, alhora, remetia a un futur reglament, que havia d'elaborar el Consell de Ministres, previ informe del Consell Nacional de l'Aigua i de les administracions hidràuliques autonòmiques de les conques intracomunitàries, en el termini màxim de dos anys, el desenvolupament dels criteris de coordinació relatius a aspectes tècnics i metodològics que hauran de tenir-se en compte quan es revisin els esmentats plans, d'acord amb les determinacions que s'estableixen seguidament (art. 6). No consta una norma reglamentària singular, amb el dit aspecte específic, més enllà de l'aprovació del ja citat Reglament de planificació hidrològica mitjançant el Reial decret 907/2007, informat favorablement, segons diu el seu preàmbul, pel Consell Nacional de l'Aigua.

b) Pel que ara interessa, la normativa legal i reglamentària estatal de caràcter bàsic en matèria d'aigües (art. 42 TRLA i art. 4 RPH) prescriu quins són els continguts obligatoris dels esmentats plans hidrològics de conca (tant

intercomunitaris com intracomunitaris). Certament, el TRLA no especifica cap títol habilitant, ja que a l'article primer es limita a declarar que la regulació que s'hi conté se situa en general en el marc de les competències delimitades a l'article 149.1 CE. Nogensmenys, el RD 907/2007 va invocar l'article 149.1.13 CE per regular aquell concret aspecte (disp. final primera). Així, en els citats plans, ha de constar obligatòriament l'establiment «d'un resum dels programes de mesures adoptades per assolir els objectius previstos»; resum que s'explicita a continuació en què ha de consistir (art. 4.1.g, lletres a' a o', RPH), de forma coincident amb el que estableix la Directiva 2000/60/CE (art. 11, 13.4 i annex VII.7).

Quant al programa de mesures que, com hem dit, deriva de les prescripcions europees, és un instrument de caràcter autònom, amb entitat i contingut propi (detallat, extens i tècnic...), que té com a àmbit territorial de referència la demarcació hidrogràfica, i que està lligat ineludiblement als plans hidrològics de conca. Cal dir que la seva transcendència rau en el fet que és en els programes de mesures on s'adopten les decisions i que aquestes tenen una dimensió estratègica de gran rellevància jurídica en el si del compliment de les obligacions mediambientals derivades de la normativa europea i bàsica estatal (art. 92 bis TRLA i 11.1 Directiva 2000/60/CE). Una altra cosa és que es reflecteixin després i de manera resumida en aquests instruments de planificació, atès que s'interconnecten de forma directa amb la resta de les seves determinacions.

L'article 92 quater TRLA es dedica específicament a la regulació del contingut del programa de mesures (també l'art. 43 RPH). El títol habilitant del Govern de l'Estat per dictar aquesta norma que, com en el cas anterior, s'especifica en el RD 907/2007 i no pas en el text refós de la Llei d'aigües, és l'article 149.1.23 CE. Així, segons l'esmentat article 92 quater, les mesures, atenent al seu caràcter, es classifiquen en bàsiques i complementàries: les primeres són els requisits mínims que han de complir-se en cada demarcació, i es

detallen a l'article 44 RPH. I les segones són les que en cada cas s'hagin d'aplicar addicionalment per assolir la consecució dels objectius mediambientals o una protecció addicional de les aigües, entre les quals es poden incloure instruments legislatius, administratius, econòmics o fiscals; acords negociats en matèria de medi ambient; codis de bones pràctiques; creació i restauració d'aiguamolls, etc.; en particular, el programa de mesures haurà d'incloure les mesures complementàries que es detallen als articles 56 a 60 RPH (art. 55 RPH). El Reglament de planificació hidrològica estatal estableix també altres mesures, la major part de les quals no tenen, en canvi, naturalesa de bases estatals (és el cas de les previstes als art. 46 a 50, i 52 a 54 RPH).

D'altra banda, la potestat per seleccionar les mesures que, en el cas del Districte de Conca Fluvial de Catalunya, formen part del Pla de gestió d'aquest Districte (art. 20 i 22 TRMAC 2003) correspon a la Generalitat d'acord amb el procediment previst en el seu Reglament de planificació hidrològica (art. 2, 9 i 10 RPH 2006; art. 25 TRMAC 2003 i art. 41.1 TRLA), i tindrà suport en una anàlisi de cost-eficàcia i en la valoració de la seva repercussió en altres problemes mediambientals i socials (art. 43.6 i .7 RPH). Igualment, els programes de mesures s'hauran de coordinar i integrar en els plans hidrològics de conca (art. 41.2 TRLA).

D) En aquest panorama s'incorpora, com sabem, l'article 60 bis, introduït pel RD 1159/2021 objecte de dictamen, que estableix un nou contingut obligatori dels plans hidrològics de conca. En aquest sentit, estipula que en la memòria dels dits plans o en un annex a aquesta ha de constar «un resumen del catàlogo de actuaciones específicas que el plan hidrológico considera necesario abordar o continuar implementado en el sexenio al que se refiere el plan». Per tant, com més endavant exposarem amb més detall, no es tracta de la creació d'una nova categoria de mesures sinó que la norma afecta el contingut mínim i necessari que han d'incorporar els plans hidrològics de conca. En altres



paraules, prescriu que hauran de recollir un resum del catàleg de mesures bàsiques, complementàries o altres mesures, adoptades pels organismes o administracions hidrològiques competents, que persegueixin objectius socioeconòmics i ambientals en la demarcació hidrogràfica i que alhora requereixin inversions econòmiques per a la seva posada en pràctica. Aquest resum, que tindrà la forma de llista, haurà de contenir, almenys i sempre que sigui possible, un seguit d'informació respecte a cada mesura activa durant el sexenni de vigència del pla hidrològic, organitzada segons la codificació establerta a l'annex VI al qual es remet expressament: codi únic i breu denominació que identifiquin la mesura; caràcter, tipus, subtipus i finalitat de la mesura; administració pública competent o administració o societat pública responsable de l'execució de la mesura; inversió total requerida per l'actuació i inversió a materialitzar en el sexenni del pla (en milions); anys en què s'inicia i es finalitza la inversió, i percentatge de participació de l'Administració general de l'Estat i/o de les comunitats autònomes, ens locals, usuaris o altres en el finançament, incloent-hi, si n'hi ha, les aportacions de fons europeus o altres fons.

Així doncs, d'acord amb la descripció del marc legislatiu i reglamentari que acabem d'exposar, i de conformitat amb l'objecte del precepte examinat, hem de situar la regulació del nou article 60 bis (i de l'annex VI) RPH en l'àmbit pròpiament dels plans hidrològics i, per tant, de la planificació hidrològica. I això és així perquè, amb independència que el mandat substantiu del precepte prengui com a referència mesures i accions que s'incardin en les polítiques de protecció del medi ambient, la seva finalitat és la configuració del contingut obligatori (mitjançant la previsió d'incorporació de certes dades referides a les dites mesures) dels precitats instruments de planificació i de gestió.

Si iniciem l'exposició del paràmetre competencial per l'ordre estatutari, cal indicar que, d'acord amb l'article 117.1 EAC, les capacitats en matèria de conques hidrogràfiques intracomunitàries, inclosa la seva planificació i gestió,

configuren tot un feix de facultats que, amb caràcter general, corresponen en exclusiva a la Generalitat. Així mateix, hem apuntat anteriorment que l'Administració catalana gaudeix també de competències de participació en la gestió de les conques que superen el territori autonòmic (art. 117.2 EAC).

Ara bé, aquesta caracterització no es pot entendre sense la seva incardinació en el conjunt del sistema de planificació hidrològica estatal i europea. De fet, tal com hem exposat en l'apartat anterior, en el qual hem descrit el contingut i el context normatiu de l'article 60 bis RPH, l'Estat ha aprovat un significatiu corpus legislatiu i reglamentari que fixa les bases i els criteris generals de la planificació hidrològica, la qual comprèn, a grans trets, tres aspectes bàsics: l'organització de les conques intercomunitàries, la planificació de les obres d'interès general i els aprofitaments i transvasaments hidràulics. I, en un sentit integral i sistèmic, la coordinació de tot el sistema i dels instruments normatius i administratius que articulen i donen coherència al conjunt del model, que, per la seva banda, forma part de la planificació en l'àmbit de la Unió Europea.

Aquesta legislació ha estat dictada a l'empara de diversos títols competencials, dels quals, i pel que ara interessa als efectes d'aquest Dictamen, cal destacar-ne dos: l'article 149.1.23 CE, com hem vist amb motiu de l'article 24 bis del mateix Reglament estatal, i l'article 149.1.13 CE, en relació amb aquells preceptes més directament connectats amb l'activitat de la planificació hidrològica i les funcions inherents de coordinació que aquesta implica, en el marc més ampli de la col·laboració i la cooperació que regeix també en aquest àmbit.

En aquest punt de la nostra exposició, hem de recordar que ens trobem en un sector material amb competències compartides, en les quals les mesures de protecció del medi ambient i la planificació hidrològica hi incideixen, amb un règim de titularitats també plural, amb les comunitats autònomes i l'Estat com a principals operadors. Configurat en aquests termes, el Tribunal

Constitucional, de manera reiterada, així com aquest Consell (en dictàmens sobre sectors similars) hem recordat la importància de les funcions de cooperació i col·laboració, i en determinats aspectes de la coordinació (entre d'altres, DCGE 22/2014, de 3 de novembre, FJ 2). Aquesta darrera, com resulta conegut, comporta l'exercici d'una certa potestat jeràrquica quant a determinats elements que són exigibles per part d'un dels titulars de les competències en joc respecte de les altres administracions que participen amb les seves capacitats pròpies i que alhora són objecte de la coordinació. I això anterior tenint present que la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats ha de ser compatible amb la garantia constitucional de l'autonomia de les comunitats autònomes i no pot suposar en cap cas una substitució de les polítiques que els són pròpies (per tots, DCGE 1/2022, de 14 de febrer, FJ 4).

Si ens ubiquem en l'anàlisi de l'abast del títol competencial del precitat article 149.1.13 CE, la doctrina d'aquest Consell, al llarg dels més de deu anys darrers, ha estat la de remarcar que aquesta competència estatal, atesa la seva naturalesa transversal, de contingut quasi omnicomprensiu pel que fa a la seva potencial *vis* expansiva per raó del seu contingut econòmic, ha de ser interpretada de manera restrictiva. Si no es fa així, existeix un risc cert de laminació il·legítima dels títols competencials sectorials de les comunitats autònomes que disposin d'una connexió amb l'economia, condició que es dona en la immensa majoria dels sectors.

Certament, les capacitats de l'Estat, quant a les bases i la coordinació de la planificació estratègica, constitueixen una competència horitzontal que no pot esdevenir un mecanisme d'interferència en el disseny i la implantació de les polítiques públiques autonòmiques, ni normativament ni executivament, en aquelles matèries en les quals l'Estat no disposa d'una competència pròpia reconeguda a la Constitució. Aquesta és la línia que hem sostingut i que hem

argumentat en nombrosos pronunciaments davant la invocació reiterada d'aquest títol per part de l'Estat en diverses matèries (a títol d'exemple, DCGE 4/2015, de 10 de març, FJ 2 i 3; 26/2014, de 18 de desembre, FJ 2, 3 i 4; 5/2014, de 14 de febrer, FJ 2; 18/2013, de 21 de novembre, FJ 2; 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2; 4/2013, de 7 de maig, FJ 2 i 3; 9/2012, de 2 d'agost, FJ 2; 6/2011, de 20 de maig, FJ 3, i 2/2011, de 21 de març, FJ 2).

Segons aquest Consell, com ja hem indicat succintament en el fonament jurídic precedent, la correcta interpretació i aplicació de l'article 149.1.13 CE, en especial quan ens situem en el seu primer incís o concepte «bases de la planificació general de l'activitat econòmica», requereix una premissa habilitant precisa, com és el fet que esdevingui necessària per la seva incidència significativa en el conjunt de l'economia estatal, ja sigui pel seu impacte quantitatiu o qualitatiu. En el primer supòsit es fa referència a regulacions que porten aparellades, afecten o generen unes xifres macroeconòmiques rellevants per al sistema econòmic en termes globals i, en el segon, el que denominem qualitatiu, a la regulació que incideixi de manera important o estructural en l'ordenació d'un sector estratègic per a l'economia.

En el cas que ara estem examinant, a priori, podria entendre's que una qüestió com és l'ordenació de la informació relativa al contingut d'un pla hidrològic d'una demarcació hidrogràfica integrada per una o diverses conques intracomunitàries no afecta les bases de l'economia i que, per contra, es tracta d'una qüestió menor, d'incidència acotada. No obstant aquesta impressió indiciària, creiem que cal avançar que aquesta no és la conclusió correcta ni definitiva a la qual s'ha d'arribar. I això perquè ens trobem davant d'una matèria complexa com és la planificació i gestió dels recursos hídrics, que reuneix unes característiques inherents de complexitat, integració i complementarietat. A continuació, intentarem justificar aquesta qüestió i apuntar la que considerem que és la conclusió que correspon.

D'acord amb el que hem exposat al començament, si bé la Generalitat és l'Administració competent per elaborar i aprovar la planificació de la seva demarcació hidrogràfica, en la mesura que el precitat Districte de Conca Fluvial de Catalunya no supera els límits territorials de la comunitat autònoma, aquesta unitat d'ordenació, juntament amb la resta de plans hidrològics de conca, constitueixen un conjunt articulat que complementa i que s'ha de coordinar amb les previsions del Pla hidrològic nacional (PHN). Per tant, el pla català ha adequar-se als principis, els criteris i les normes d'harmonització recollides a la Llei d'aprovació del dit Pla estatal i a la resta de la normativa bàsica en la matèria. Per aquesta raó, com hem vist, els plans hidrològics de conca, als quals es refereix el nou article 60 bis RPH, han de ser validats en darrera instància pel Govern de l'Estat, un cop aquest en verifica la compatibilitat i l'ajustament a les determinacions del PHN.

Al respecte, la doctrina constitucional ha declarat que:

«Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.ª 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 de octubre, 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.» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20)

Dit això, el Tribunal argumenta que no es tracta de supplantar la potestat planificadora de la comunitat autònoma, sinó d'integrar-la en el conjunt superior de la política hidràulica general, per tal d'evitar les disfuncions que es puguin produir (mateixa STC i mateix fonament jurídic).

Quant a la legislació estatal, cal tenir en compte que tant la regulació del contingut obligatori dels plans hidrològics, que fa el Reglament estatal (disp. final primera, apt. 1, RD 907/2007, en relació amb l'art. 4 RPH), com la Llei del Pla hidrològic nacional (disp. final segona), s'emparen en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE. El Tribunal Constitucional mateix ha afirmat que el recurs de l'aigua és un bé essencial i estratègic, que afecta el conjunt de l'economia. I no únicament per la consideració òbvia que és un recurs vital i escàs per a la ciutadania, sinó perquè al mateix temps és una premissa indispensable per al funcionament de quasi tots els sectors de la producció industrial i econòmica. Per aquesta raó, ha afirmat que «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», per bé que aquesta competència «no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de 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» (ibídem).

Establerta la naturalesa essencial i l'impacte significatiu de l'aigua i la seva planificació com a bé per a la vida i per a l'activitat econòmica, també esdevé inqüestionable que la seva gestió i conservació està interconnectada entre conques i territoris, i el tractament del conjunt amb una política cohesionada i coherent és indispensable. Aquesta realitat fàctica es tradueix en l'àmbit regulador i administratiu en un seguit d'objectius, instruments i procediments amb diferents nivells territorials i de decisió administrativa i política, que inclouen principalment les administracions autonòmiques i l'estatal, sense oblidar la participació local.

En aquesta lògica de model integrat i d'instruments interdependents, el Tribunal ha destacat que la planificació hidrològica no es pot concebre com un règim d'activitats ordenat segons un estricte règim de separació de competències territorials, ja que aquella esdevindria impossible. Per aquesta raó, argumenta que en matèria de política hidràulica s'accentua l'exigència de coordinació entre les diferents administracions interessades i que, d'acord amb això, la regulació dels continguts necessaris dels plans hidrològics de conca pot incloure's en el títol estatal sobre les bases de la planificació econòmica (art. 149.1.13 CE). Així, admet que aquests continguts poden coincidir amb l'exercici de competències autonòmiques basades en altres títols sectorials aliens als aprofitaments hidràulics (urbanisme, ordenació del territori, agricultura, etc.) però, també a l'inrevés, que aquestes darreres poden incidir en la protecció i l'aprofitament dels recursos hídrics que correspon planificar i administrar a l'Estat en les conques que no siguin intracomunitàries.

En definitiva, la circumstància descrita de projecció en un mateix espai físic de competències diferents sobre un recurs natural com són les aigües requereix la creació d'instruments de coordinació específics per part de l'Estat que permetin articular les actuacions de les diferents administracions implicades sense alterar la titularitat i l'exercici de les competències que els són pròpies (STC 227/1988, FJ 20, i, en el mateix sentit, STC 118/1998, FJ 12, i 195/2012, de 31 d'octubre, FJ 6).

D'aquesta manera, com hem vist, quan el Govern aprova el seu Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya (a proposta de l'Agència Catalana de l'Aigua), ha de tenir en compte les exigències del PHN, al qual s'ha d'adequar, una condició aquesta darrera que és un requisit necessari per tal que finalment el dit Pla sigui validat pel Govern de l'Estat.

Per tant, d'acord amb tot l'exposat fins ara, i a tall de síntesi, podem concloure: a) que els principis de participació i col·laboració que regeixen en matèria de

recursos hidràulics també incorporen una dimensió de coordinació estatal amb la finalitat d'integrar i orientar el sistema en el seu conjunt; b) que aquesta funció de coordinació quan es projecta en l'àmbit específic de la planificació hidrològica inclou l'establiment, via normativa i mitjançant els corresponents òrgans de col·laboració i participació, de determinats continguts obligatoris dels plans hidrològics, incloent-hi els de conques intracomunitàries que no superen l'àmbit territorial autonòmic; c) que la regulació que incorpora el nou article 60 bis RPH s'insereix en la matèria de coordinació de la planificació hidrològica en el sentit que consisteix en un seguit d'informació que ha de ser integrada en els plans hidrològics de les demarcacions hidrogràfiques, amb independència que aquesta informació es refereixi a intervencions d'impacte mediambiental, i d) que l'esmentada regulació, des de la perspectiva competencial, troba la seva empara en el segon concepte (*coordinació de la planificació econòmica general*) de l'article 149.1.13 CE, atès el caràcter de bé essencial i vital de l'aigua i l'impacte significatiu que evidencia per al conjunt de les activitats socioeconòmiques del país.

E) En aquest paràmetre hem de situar l'article 60 bis RPH. De fet, si analitzem amb cura el seu contingut, hom s'adona que la finalitat cercada és establir un deure, adreçat a l'organisme de conca o a l'administració hidràulica competent, per elaborar i aprovar el pla hidrològic, d'inclusió i d'organització de certa informació en aquest pla, a l'efecte d'integrar les dades en el conjunt del sistema estatal de planificació hidrològica. En síntesi, tal com ho hem descrit més amunt, l'esmentat article prescriu com s'ha de reflectir en el contingut obligatori del pla hidrològic de conca el catàleg de les actuacions del programa de mesures que reuneixin un seguit de característiques, les quals identifica, com revela la seva intitulació, com a actuacions específiques.

L'apartat primer defineix les actuacions específiques com aquelles mesures programades, en la seva triple tipologia (bàsiques, complementàries i addicionals), que es concreten en estudis, treballs, projectes, obres i



actuacions necessàries per assolir els objectius socioeconòmics i ambientals de la planificació hidrològica i que, per a la seva posada en pràctica, requereixin inversions econòmiques. Aquestes actuacions, de fet, són en gran mesura coincidents amb les existents fins avui, atès que, presumiblement, la immensa majoria comporten una despesa econòmica. Per tant, difícilment es pot arribar a la conclusió que l'article 60 bis RPH crea una nova categoria de mesures diferent a les que ja existien fins ara. Quant als objectius, val a dir que són fixats a escala europea i que es despleguen operativament tant en la dimensió estatal com regional i local.

L'apartat segon, tal com hem indicat també anteriorment, estableix la necessitat de consignar el catàleg d'actuacions en la corresponent base estatal de dades, recollida a l'article 71.7 del mateix Reglament, amb la finalitat de permetre la gestió integrada i el seguiment del conjunt de mesures i programes que formen part del sistema.

I és en connexió amb els dos epígrafs anteriors que cal interpretar l'apartat tercer d'aquest article 60 bis, que estableix les directrius per identificar quina és la informació relativa a les dites actuacions, necessària i mínima, que ha d'incloure la memòria o l'annex que forma part del pla hidrològic de conca, sempre que estigui disponible. És a dir, en el cas que l'organisme de conca o l'administració hidràulica competent disposin d'aquesta informació en el moment de l'elaboració i aprovació del dit pla. Per completar la informació exigida, l'apartat citat es remet a les taules d'un nou annex VI que, com ja hem vist, incorpora una enumeració dels codis que identifiquen el triple caràcter de les mesures (bàsiques, complementàries i altres), la seva tipologia segons una sintètica descripció, les finalitats perseguides, les administracions competents i els agents responsables de l'execució.

El requeriment d'informació, en realitat, tal com s'expressa en el redactat literal del precepte, és un resum del catàleg d'actuacions específiques, en la

mateixa línia del que ja preveuen els articles 42.1.g TRLA i 4.g RPH, per al programa de mesures. En aquest resum s'ha de precisar, en forma de llista, un seguit de dades de naturalesa eminentment identificativa i descriptiva de les esmentades actuacions. Com ja hem apuntat, les dades demanades, en el marc dels sexennis de planificació hidrològica europeus, es troben enumerades de la lletra *a'* a la *o'* i, segons tot just hem sintetitzat, es tracta d'informació que té per finalitat identificar les mesures previstes per les administracions públiques en els seus elements més principals: codi unificat d'identificació; denominació; descripció breu de la finalitat; administracions públiques i operadors competents i partícips, i dades econòmiques i temporals.

Així doncs, segons el nostre criteri, som davant d'una norma que consisteix en una mesura de coordinació que fixa l'Estat en l'exercici de la seva competència d'ordenació i organització del sistema de planificació hidrològica, circumscrita a la petició d'incorporació d'un conjunt de dades en forma de llistes informatives que han de ser incorporades com a part de la memòria (o fins i tot a través d'un annex a aquesta) dels plans de la demarcació hidrogràfica, que han de contribuir al coneixement i el tractament homogeni de les actuacions específiques que aquests inclouen. Hem de recordar que, en el cas de les demarcacions hidrogràfiques, estem referint-nos a un total de vint-i-cinc plans hidrològics de conca que, quan no excedeixen de l'àmbit geogràfic de la comunitat autònoma, són aprovats per les respectives administracions hidràuliques. En el cas català, ja hem vist que el Govern aprova els plans de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya i que, en darrera instància, són validats pel Govern de l'Estat mitjançant el corresponent real decret.

En aquest sentit, també com hem assenyalat abans, la jurisprudència constitucional, des de la dècada dels anys vuitanta (STC 227/1988, FJ 20), ja va establir que l'Estat era titular de la funció de coordinació de la planificació hidrològica, sens perjudici del degut respecte a les competències de les altres administracions competents en la matèria, fet que posteriorment es va

concretar en el marc legislatiu de la Llei del Pla hidrològic nacional, per la qual, com ja hem dit, s'establiren els criteris, els procediments i les regles del model de planificació.

Cal recordar, a més, que a hores d'ara el PHN no s'articula a través d'un pla específic, elaborat i aprovat pel Govern central, equivalent als existents de demarcació, sinó a través d'un sistema de coordinació i validació general que genera un resultat complet i de conjunt mitjançant la integració dels plans territorials parcials, intracomunitaris i intercomunitaris (art. 45 TRLA).

I perquè això sigui factible no hi ha dubte que cal la implementació d'un sistema de recollida i tractament de les dades i la informació mínimament homogeni i compatible, que s'obté i s'integra a través de la base de dades esmentada a l'apartat segon de l'article 66 bis RPH, i mitjançant la informació inclosa amb caràcter de mínims, i en la mesura que estigui disponible, per part dels organismes o administracions hidràuliques competents, segons la dimensió territorial del pla.

Per tant, al nostre parer, no estem davant d'un supòsit d'interferència i, consegüentment, de vulneració de les competències materials de la Generalitat sobre la capacitat d'ordenar les aigües que pertanyin a les seves conques hidrogràfiques intracomunitàries, ja que el mandat de l'article 60 bis RPH no suposa l'obligació d'adoptar mesures concretes. Així, és rellevant destacar que l'Administració catalana, amb independència del subministrament de la informació que sol·licita l'article 60 bis RPH, manté les seves capacitats a l'hora d'establir el programa de mesures de la seva demarcació, i dins d'aquest, de determinar les actuacions específiques que li corresponen, en el marc de la normativa general de planificació hidrològica i medi ambient, d'acord amb els articles 117 i 144 EAC, respectivament.

D'altra banda, sobre la qüestió que la regulació bàsica estigui continguda en una norma reglamentària en lloc de legislativa, a la qual ens hem referit també en el fonament jurídic precedent, hem de recordar que, efectivament, amb caràcter general, la norma adequada i preferent per establir els règims de bases per part de l'Estat, segons el cànon constitucional, és aquella que disposa de rang legal. Tanmateix, en el present cas, ens pertoca recordar que aquesta mateixa jurisprudència ha admès l'excepció que la llei pot ser completada per un reglament de desenvolupament de caràcter bàsic. En aquest supòsit, calen dos requisits: que la mateixa norma legal bàsica prevegi la seva completesa amb un futur reglament que la desplegui i que els elements remesos a la norma de rang inferior siguin qüestions de caràcter eminentment tècnic i/o evolutiu que difícilment poden ser fixades al llarg del procés legislatiu. D'acord amb aquest paràmetre, que pot ser consultat en la nostra doctrina consultiva anterior (per tots, DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3), l'article 60 bis RPH no planteja problemes de constitucionalitat, atès que per la naturalesa del mandat que estableix (l'ampliació de la informació del resum ja previst en els articles 42.1.g TRLA i 4.g RPH), així com pel tipus de informació que exigeix (tècnica i identificativa), compleix els requisits que faciliten l'excepció a la regla general del rang legal de les bases.

Quant a la qualitat de les dades requerides, hem de dir també que la seva configuració a través d'una llista per la qual s'identifica el catàleg de les actuacions específiques —mitjançant codis, xifres, descripcions breus i l'enumeració dels operadors concernits— tampoc considerem que desnaturalitzi el concepte de *resum*, en la mesura que el conjunt de la informació no deixa de ser una síntesi enumerativa i classificatòria dels projectes i les previsions d'inversió.

Pel que fa als esments que conté l'article 60.1 bis RPH als «objectius socioeconòmics», evidencien una connexió amb els articles 1 LPH i 45 TRLA i

són inherents, en tot cas, al concepte de la planificació hidrològica i de les mesures amb càrrega econòmica que aquesta implica.

Arribats a aquest punt, considerem oportú recordar un dels principis estructurals de l'estat compost i descentralitzat: d'una banda, el necessari respecte de les competències dels poders territorials i autonòmics per part dels centrals, evitant les interferències il·legítimes i el desapoderament de funcions assumides estatutàriament per raó d'una pretesa necessitat d'homogeneïtat; i, de l'altra, la necessària coordinació, col·laboració i cooperació de manera que l'eficàcia i eficiència de les mesures sigui compatible amb el respecte de les capacitats dels distints nivells territorials de poder polític. I perquè aquesta dinàmica de funcionament descentralitzada s'assoleixi amb efectivitat, els mecanismes i instruments d'intercanvi d'informació són indispensables i comporten necessàriament l'ús de sistemes i metodologies que facin tractables i explotables les dades que constitueixen la base per a la decisió i gestió de les polítiques públiques.

Tanmateix, som conscients de les dificultats fàctiques que en nombrosos casos pot comportar l'establiment de determinats mecanismes de coordinació i cooperació, especialment quan aquests són fixats per normació reglamentària, sense el consens interadministratiu desitjable en supòsits que requereixen recursos humans, materials i temps suficient per implantar-los.

Tot i així, aquestes circumstàncies, per més comprensibles que siguin, no són una qüestió que pugui transcendir la dimensió administrativa per esdevenir un supòsit de vulneració de l'ordre constitucional i estatutari.

Un cop formulada la darrera consideració, la qual entenem que és convenient reflectir, malgrat que no és determinant en l'examen que ens correspon dur a terme, i una vegada analitzat el contingut de la regulació dels diversos apartats i epígrafs que integren el nou article 60 bis RPH i, per connexió, l'annex VI al

qual remet per a la seva completesa, hem de concloure que aquests no vulneren les competències de planificació hidrològica de la Generalitat ex article 117.1 EAC. I l'anterior perquè allò que fan és establir un deure d'ordenació d'una part de la informació que ha d'integrar el contingut dels plans hidrològics de conca (i, per tant, del Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya), amb la finalitat de facilitar la seva coordinació entre tots ells i amb el PHN, i en la mesura que no pertorba ni interfereix en les capacitats substantives i decisòries de la Generalitat a l'hora de dissenyar, aprovar i gestionar el precitat instrument de planificació hidrològica i establir, per tant, les seves polítiques públiques en la matèria. Respecte de la informació requerida, cal tenir present, a més, que es projecta únicament sobre les mesures (bàsiques, complementàries o altres) que portin aparellada una previsió de despesa econòmica (actuacions específiques); que s'ha d'adjuntar sempre que estigui disponible; que adopta la forma de resum, en forma de llista (adjuntada a la memòria o annex del pla hidrològic), i que es limita substancialment a ressenyar codis i dades de caràcter identificatiu.

Així mateix, i prenent com a base les consideracions que hem exposat sobre el caràcter estratègic, complex i integrat del sistema de planificació hidrològica estatal, i de la naturalesa de l'aigua com a bé essencial per a les bases de la economia, sumat en el seu conjunt segons l'ordenació de les demarcacions, l'Estat troba empara en el títol competencial ex article 149.1.13 CE per aprovar el precitat precepte en l'exercici de les facultats de coordinació que li corresponen en la precitada matèria.

En conclusió, els apartats trenta i quaranta-tres de l'article segon del Reial decret 1159/2021, en els nous article 60 bis i annex VI que incorporen al Reglament de planificació hidrològica, aprovat pel Reial decret 907/2007, no vulneren les competències de la Generalitat sobre aigües de conques intracomunitàries ex article 117.1 EAC ni sobre medi ambient ex article 144 EAC, i troben empara en l'article 149.1.13 CE.

2. En darrer terme, ens correspon examinar l'article primer, apartat tres, del RD 1159/2021, que modifica la disposició final primera RD 907/2007, relativa al fonament competencial de la norma, en la qual es detallen els títols competencials del Govern de l'Estat per aprovar el Reglament de planificació hidrològica, que són els següents:

«Disposición final primera. *Fundamento competencial.*

1. Los artículos 1.1, 2 y 3, así como los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9.1, 15, 16, 16 bis, 17.1, 2 y 4, 17 bis, 19.1, 40, 42.1, 60 bis, 64, 65, 66.1, 67, 68, 69, 70, 71, 76.1, 78.1, 83, 84, 85, 86, 87.3, 4, 5, 6 y 7, 89.2, 4 y 5, 90, 91.1 y 3 y 92 de este reglamento tienen carácter básico y se dictan al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

2. Los artículos 18, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 39 bis, 43, 44, 45 bis, 49 bis, 49 ter, 50, 51, 55 y 59.3 de este reglamento tienen carácter básico y se dictan al amparo del artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

3. Los artículos 7, 8, 10, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 83 bis y 83 ter tienen carácter básico y se dictan conjuntamente al amparo del artículo 149.1 en sus reglas 13.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución. Además el artículo 83 ter también se dicta al amparo del artículo 149.1.3.<sup>a</sup> que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales.

4. Los restantes artículos de este reglamento se dictan al amparo del artículo 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que reserva al Estado competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma.»

Respecte d'aquesta disposició, tot i que el peticionari no argumenta explícitament els dubtes que li planteja, cal entendre que la qüestiona per

connexió amb els preceptes sol·licitats, atès que sí que menciona l'habilitació competencial que el RD 1159/2021 els dona sobre la base de l'article 149.1.13 i .23 CE.

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, expressada molt recentment en el DCGE 1/2022, de 14 de febrer (FJ 4.3), les disposicions que contenen els títols competencials habilitants mantenen «la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulneren les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter "sistemàtic" emprat pel Tribunal Constitucional (DCGE 16/2015, FJ 3.12)». Com és sabut, aquest darrer sosté que les esmentades disposicions no tenen caràcter autònom sinó que es vinculen a la impugnació dels preceptes prèviament examinats (STC 36/2021, de 18 de febrer, FJ 1). Consegüentment, són o no inconstitucionals en la mesura i amb l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en les clàusules competencials que s'hi contenen (entre d'altres, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14, i DCGE 16/2010, 13 de juliol, FJ 4.6).

En conclusió, l'article primer, apartat tres, del RD 1159/2021, que dona nova redacció a la disposició final primera RD 907/2007, pel que fa a l'habilitació dels preceptes examinats, que hem considerat precedentment que s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat, no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## **CONCLUSIONS**

**Primera.** L'article segon, apartat setze, i l'article primer, apartat dos, del Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, que modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica, que



incorporen l'article 24 bis a aquest Reglament i la disposició transitòria segona al Reial decret 907/2007, no vulneren les competències de la Generalitat sobre medi ambient previstes a l'article 144 EAC i troben empara en l'article 149.1.23 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'article segon, apartats trenta i quaranta-tres, del Reial decret 1159/2021, que incorpora al Reglament de planificació hidrològica, aprovat pel Reial decret 907/2007, l'article 60 bis i l'annex VI, no vulnera les competències de la Generalitat sobre aigües de conques intracomunitàries ni sobre medi ambient previstes, respectivament, als articles 117.1 i 144 EAC, i troben empara en l'article 149.1.13 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'article primer, apartat tres, del Reial decret 1159/2021, que modifica la disposició final primera del Reial decret 907/2007, pel qual s'aprova el Reglament de planificació hidrològica, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que hem declarat conformes amb el marc constitucional i estatutari a les dues conclusions anteriors, tampoc no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.