



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

**Ref.: A.G. SERVICIOS JURÍDICOS PERIFÉRICOS 28/2013 (R-747/13)**

Examinado el proyecto de informe de la Abogacía del Estado en Valladolid sobre la eficacia temporal del Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero aprobado por Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, esta Subdirección General de los Servicios Consultivos comparte en lo sustancial las consideraciones que se recogen en dicho proyecto y la conclusión a que en él se llega, haciendo las siguientes indicaciones:

1) Dada la analogía funcional que se aprecia entre el plan de urbanismo y el plan hidrológico, por cuanto que si el otorgamiento o la denegación de la licencia urbanística ha de determinarse en función de la conformidad o disconformidad del proyecto de obra con las previsiones del plan de urbanismo, el otorgamiento o denegación de una concesión o autorización del dominio público hidráulico ha de determinarse igualmente en función de la conformidad o disconformidad del aprovechamiento pretendido con las previsiones del plan hidrológico (siendo, por tanto, la condición de legalidad de dichos actos su ajuste a los mencionados planes), debería tomarse en consideración, por vía analógica, la doctrina mantenida reiteradamente por el Tribunal Supremo (sentencias de 14 de marzo de 1988, Ar. 2165; 8 de mayo de 1989, Ar. 3850; 12 de noviembre de 1997, Ar. 8164; 18 de junio de 1998, Ar. 4557; y 3 de noviembre de 1999, Ar. 8480, entre otras) sobre el planeamiento urbanístico que ha de tenerse en cuenta para resolver sobre la concesión o denegación de la licencia urbanística, y que consiste en que la ordenación o planeamiento urbanístico aplicable ha de ser el vigente al tiempo de otorgarse o denegarse la licencia, siempre y cuando la Administración resuelva dentro del plazo reglamentario establecido al efecto, debiendo ser aplicada la ordenación o planeamiento vigente a la fecha de la solicitud cuando la Administración demora la resolución más allá del referido plazo.

Dicho lo anterior, resulta necesario hacer una precisión que queda referida a la conformidad del anterior Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero con la



normativa comunitaria (Directiva 200/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). En el supuesto de que, con arreglo a lo anteriormente indicado, procediera la aplicación del precedente Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero, habría que exceptuar de esta conclusión (y, por consiguiente, aplicar el nuevo Plan Hidrológico) el caso de que la previsión del anterior Plan Hidrológico que hubiera de tomarse en consideración para resolver la pretensión formulada por el interesado resultase contraria a la normativa comunitaria.

2) Como quiera que en la petición de informe se indica que el Plan Hidrológico "contiene disposiciones más restrictivas respecto de varias cuestiones", lo que da pie a que la Abogacía del Estado consultante haga alusión a la prohibición contenida en el artículo 9.3 de la Constitución para entender que no se plantea una cuestión de retroactividad, convendría citar, para reforzar la inexistencia de retroactividad en la aplicación del nuevo Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero a las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 227/1988, de 29 de noviembre (fundamento jurídico 9, párrafo primero) y por el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de junio de 2003 (Ar.5421).

Madrid, 16 de septiembre de 2013.  
LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,  
P.S.  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS,

SR. ABOGADA DEL ESTADO-JEFE  
ABOGACÍA DEL ESTADO EN VALLADOLID  
C/ JESÚS RIVERO MENESES. 1  
40014-VALLADOLID



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN VALLADOLID

CONFEDERACION HIDROGRAFICA  
DEL DUERO

Se recibió en esta Abogacía del Estado de Valladolid escrito de 7 de Agosto de 2013 del Sr. Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero interesando informe sobre la eficacia temporal del Plan Hidrológico de la Cuenca del Duero aprobado por el Real Decreto 478/2013 de 21 de Junio (BOE de 22 de Junio).

La resolución de las cuestiones planteadas se consideró de interés general, tanto por el carácter normativo de los preceptos a aplicar como por la extensión a otras cuencas hidrográficas de la solución interpretativa que se demandaba; por todo ello se elevó consulta, con remisión de un proyecto de Informe, a la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, cuya respuesta se ha recibido el 23 de septiembre de 2013.

Atendiendo a tal respuesta de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, cúmpleme informar cuanto sigue:

1) El Plan Hidrológico de la cuenca del Duero aprobado por el Real Decreto 478/2013, de 21 de Junio, ha entrado en vigor, conforme con su Disposición final tercera, el 23 de Junio de 2013.

Los Planes Hidrológicos de cuenca tienen claramente un valor normativo, según se deriva del art. 40 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y de los artículos 81, 83.4 y 89.2 del Real Decreto 907/2007, de 6 de Julio, que aprueba el Reglamento de Planificación por lo que ha de partirse de esta naturaleza jurídica, de disposición general dirigida a una pluralidad indeterminada de personas para interpretar su ámbito temporal de aplicación, o, en términos más rigurosos, su vigencia.



El Plan Hidrológico de la cuenca del Duero entra en vigor y es vinculante desde el 23 de Junio de 2013, fecha en que, además, queda expresamente derogado conforme con su Disposición Derogatoria única el anterior Plan Hidrológico de la cuenca del Duero aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de Julio, que ya no resulta aplicable.

La cuestión concreta que se plantea en la petición de informe es el régimen jurídico que ha de regir en los procedimientos administrativos iniciados mediante una solicitud presentada antes del 23 de Junio de 2013 y que hayan de resolverse durante la vigencia del nuevo Plan Hidrológico.

Es cierto, según se constata en la petición de informe, que el Real Decreto 478/2013 no tiene ninguna Disposición transitoria propiamente dicha que de forma genérica resuelva la cuestión planteada; se observa, sin embargo, que en determinados preceptos; por ejemplo, en sus artículos 27.5 y 30.5, el propio Plan Hidrológico ha contemplado regímenes de transitoriedad para casos específicos.

Se da la circunstancia que otros Planes Hidrológicos recientemente aprobados tampoco contemplan disposiciones transitorias, así ocurre, por ejemplo con el Real Decreto 355/2013, de 17 de Mayo (BOE de 21 de Mayo) que aprueba el Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir.

Ahora bien, en estas mismas fechas el legislador ha aprobado otros instrumentos normativos de planificación introduciendo Disposiciones Transitorias cuando lo ha estimado necesario, así en los Real Decretos 399 y 400 ambos de 7 de Junio de 2013 (BOE de 8 de junio) en que se aprueban los Planes Hidrológicos de Cantabria Occidental y Oriental, respectivamente.

La ausencia de disposiciones transitorias ha dado lugar, en el ámbito de la legislación administrativa, a que se haya aplicado, expresamente (por ejemplo, Disposición Transitoria Primera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector



Público) o por analogía, el criterio temporal escogido por la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme al cual los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de una Ley seguirán rigiéndose por la Ley anterior hasta su Resolución.

No obstante, este criterio general no resulta de aplicación, a juicio de esta Abogacía del Estado, a los procedimientos administrativos en materia de aguas que se vean afectados por la entrada en vigor del Plan Hidrológico de cuenca y ello es así porque, en esta específica materia ("lex specialis derogat generalis"), resulta que la normativa sectorial ha expresado explícitamente que el hito temporal esencial en el procedimiento administrativo en que debe valorarse la adecuación y compatibilidad con el Plan Hidrológico es el dictado de la Resolución (comúnmente el otorgamiento o denegación de una concesión demanial) y no la presentación de la solicitud.

En sustento de esta interpretación destacamos expresamente las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar y por su claridad, debe destacarse la literalidad misma de las disposiciones que regulan la aplicación misma de los Planes Hidrológicos.

El art. 59.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas dispone:

*"Toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos..."*

Los artículos 40.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el art. 90 del Reglamento de Planificación Hidrológica al referirse a los "Efectos de los planes hidrológicos" expresan de forma imperativa su carácter vinculante y, en su apartado segundo, concreta *"Las resoluciones de los organismos de cuenca y*

*de cualquier otra administración pública en materias relacionadas con los planes hidrológicos deberán ajustarse a los términos de los mismos”.*

Por tanto, si como ocurre en el presente caso de regulación de la cuenca del Duero, el propio Plan Hidrológico no prevé régimen transitorio y deroga el Plan anterior, la resolución cuando se dicte habrá de ajustarse al Plan vigente, debe destacarse que ambos preceptos recogen disposiciones imperativas.

Esta es la interpretación dada por la Sala tercera del Tribunal Supremo que en su Sentencia de 7 de Marzo de 2011 (Recurso de Casación 115/2007) en la que se razona: *“SEXTO.- Resulta necesario comenzar haciendo una consideración general sobre la vinculación de las concesiones administrativas a los Planes Hidrológicos.*

***La utilización racional de los recursos naturales para la defensa del medio ambiente que proclama el artículo 45.2 de la CE, impone que el uso racional de un recurso natural como el agua haya de sustentarse, habida cuenta su carácter escaso y limitado, sobre una adecuada planificación.***

*Pues bien, las concesiones administrativas de aguas, en la medida que atribuyen un uso privativo sobre un bien de dominio público, han de respetar las normas de los planes hidrológicos y se encuentran, por tanto, sujetas a dicho contenido normativo. La planificación o programación hidrológica no se entiende, ni resultará eficaz, si sus previsiones no tuvieran carácter vinculante.*

*Acorde con tales exigencias, no es de extrañar que, con carácter general, el artículo 40.4 del TR de la Ley de Aguas disponga que los “ planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada”, y respecto de las concesiones administrativas para el uso privativo del agua, en particular, se señale que “ toda concesión se otorgará según las*



*previsiones de los Planes Hidrológicos" (artículo 59. 4 del mismo texto legal). Igualmente resulta innegable que ninguno de los objetivos que se propone con la planificación hidrológica, ex artículo 40.1 del indicado TR de la Ley de Aguas, se podría alcanzar --" conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medioambiente y los demás recursos naturales" -- si sus previsiones pudieran ser incumplidas o contradichas." (La letra negrita es nuestra).*

b) Siguiendo con los criterios generales de la normativa de aguas, el criterio expresado de referir la eficacia del Plan al momento en que la Administración hidráulica emite su declaración de voluntad mediante una Resolución es también el que se ha reflejado en la Disposición Transitoria 5ª del Texto Refundido de la Ley de Aguas referida a la *"Eficacia jurídica de los Planes Hidrográficos de Cuenca."*

c) Estos criterios generales se corresponden con la literalidad del propio Plan Hidrológico de la cuenca del Duero aquí examinado que siempre refiere su aplicación al momento de dictar la Resolución y no a la fase inicial o de trámite del procedimiento administrativo, así se deriva por ejemplo de los artículos 41.1, 42, 43, 52, 54, 55.2, 64, etc., del propio Real Decreto 478/2013.

El primero de ellos dispone :

*"Artículo 41. Solicitud de nuevas concesiones.*

*1. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 59.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, toda concesión se otorgará según las previsiones del Plan Hidrológico."*



Debe destacarse que el texto mismo del Plan cuando quiere imponer sus requisitos y especificaciones a solicitudes formuladas con posterioridad a su entrada en vigor hace mención a la "*nueva solicitud*" (artículos 54.3 y 56 del Plan); así, el Plan Hidrológico de alguna manera distingue entre las solicitudes ya en curso en el momento de su entrada en vigor y las solicitudes nuevas; esto es, posteriores al 23 de junio para las que requiere determinadas condiciones.

d) Lo hasta aquí expresado explica, por otra parte, que el artículo 65.1.c) y 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas prevenga la posibilidad que la aprobación de un nuevo Plan Hidrológico pueda derivar incluso, en la incoación de oficio de un procedimiento de revisión de las concesiones ya existentes; de tal forma que es evidente que si la Administración Hidráulica debe ajustar las concesiones anteriores (Resoluciones definitivas y firmes, por tanto) a los Planes Hidrológicos nuevos, tanto más deberá procurar que las solicitudes en fase de tramitación se ajusten a aquéllos.

Los Organismos de Cuenca en la legislación vigente (art .23.1 a) y 65 del Texto Refundido de la Ley de Aguas) tienen una obligación expresa de vigilar la adecuación al Plan Hidrológico de todos los títulos habilitantes para el uso del dominio público hidráulico y resultaría ilógico que se vieran obligados a revisar una concesión para adaptarla a un Plan Hidrológico que ya estaba vigente cuando se dictó la Resolución, aun cuando se hubiese solicitado al amparo de un Plan Hidrológico anterior.

La diferencia entre la aplicación del nuevo Plan Hidrológico a una concesión ya existente o a una nueva solicitud radica en el derecho a percibir una indemnización en el primer caso que no se da en el segundo, de acuerdo con el artículo 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el artículo 90.1 del Reglamento de Planificación Hidrológica, que indican expresamente que los Planes Hidrológicos no crean por sí solos derechos a favor de los particulares





El solicitante de una autorización o concesión no ostenta derecho alguno a su obtención y, por tanto, no es merecedor de un resarcimiento porque se haya modificado el Plan Hidrológico o cualquier otra normativa aplicable a su procedimiento administrativo; siendo así, como ya hemos dicho, que la compatibilidad con el Plan Hidrológico es un requisito específico y no disponible de las Concesiones.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en su Sentencia nº 1809 de 26 de julio de 2011 (PO 2003/2008) así lo interpretaba al valorar el informe de compatibilidad de la Oficina de Planificación Hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Duero diciendo *"El alcance de éste [Informe de la Oficina de Planificación] ha de fijarse a la vista de lo que dispone el artículo 40.3 del Texto refundido de la Ley de Aguas, que dice: "Los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades..."*, lo que interpretado conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 59.4 del mismo Texto, permite concluir que la vinculación al plan es una vinculación negativa, esto es, no podrá otorgarse nada que el plan prohíba, pero un plan, por sí solo, no basta para otorgar un aprovechamiento, pues si así fuera, la potestad conferida al Organismo de cuenca no sería discrecional, sino reglada" (el subrayado y las paréntesis son nuestros).

e) A mayor abundamiento, debe recordarse que si por algo se caracteriza el proceso de elaboración de la planificación hidrológica es por su naturaleza esencialmente pública y participativa, por lo que en los interesados que presentaron la solicitud han tenido ocasión para conocer los nuevos criterios normativos y técnicos del Plan Hidrológico, incluso durante su tramitación.

No puede hablarse, por tanto, ni de confianza legítima ni de derechos adquiridos, entender otra cosa abocaría la normativa de planificación

hidrográfica a un estancamiento inasumible y contrario a la idea de constante revisión y adecuación al medio que se deriva de la legislación que la regula.

f) Finalmente, debe recordarse que la Disposición Adicional undécima del Texto Refundido de la Ley de Aguas y los artículos 15 y 39 del Plan Hidrológico de la cuenca del Duero señalan como horizontes temporales para alcanzar objetivos medioambientales fechas muy concretas, en los años 2015, 2021 y 2027. Por lo que, retomando el ejemplo de su petición de informe, sobre la aplicación del art. 64 del Plan Hidrológico de la cuenca del Duero sobre extracciones en masa subterráneas en mal estado, si no se aplicase a todas las solicitudes anteriores y posteriores al 23 de junio de 2013 se retrasaría la consecución de alcanzar el buen estado de las masa de aguas previsto para el 31 de diciembre de 2015 tanto en la Ley como en el Plan.

II) En definitiva, hemos de aclarar que los procedimientos administrativos cuya solicitud se hubiese presentado antes de la entrada en vigor del Plan Hidrológico de la cuenca del Duero habrán de ajustarse a los términos de éste, no porque se realice una aplicación retroactiva de tal Plan , sino porque el hito temporal a tener en cuenta en su eficacia y aplicación es la Resolución en que se plasma la declaración de voluntad de la Administración Hidráulica y no la solicitud, ni ningún otro trámite intermedio.

A este respecto, la Subdirección General de los Servicios Consultivos ha querido destacar la analogía funcional que se aprecia entre el plan de urbanismo y el plan hidrológico, por cuanto que si el otorgamiento o la denegación de la licencia urbanística ha de determinarse en función de la conformidad o disconformidad del proyecto de obra con las previsiones del plan de urbanismo, el otorgamiento o denegación de una concesión o autorización del dominio público hidráulico ha de determinarse igualmente en función de la conformidad o disconformidad del aprovechamiento pretendido con las previsiones del plan hidrológico (siendo, por tanto, la condición de legalidad de dichos actos su ajuste a los mencionados planes), debería



tomarse en consideración, por vía analógica, la doctrina mantenida reiteradamente por el Tribunal Supremo (sentencias de 14 de marzo de 1988, Ar. 2165; 8 de mayo de 1989, Ar. 3850; 12 de noviembre de 1997, Ar. 8164; 18 de junio de 1998, Ar. 4557; y 3 de noviembre de 1999, Ar. 8480, entre otras) sobre el planeamiento urbanístico que ha de tenerse en cuenta para resolver sobre la concesión o denegación de la licencia urbanística, y que consiste en que la ordenación o planeamiento urbanístico aplicable ha de ser el vigente al tiempo de otorgarse o denegarse la licencia, siempre y cuando la Administración resuelva dentro del plazo reglamentario establecido al efecto, debiendo ser aplicada la ordenación o planeamiento vigente a la fecha de la solicitud cuando la Administración demora la resolución más allá del referido plazo.

Dicho lo anterior, resulta necesario hacer una precisión que queda referida a la conformidad del anterior Plan Hidrológico de la cuenca del Duero con la normativa comunitaria (Directiva 200/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). En el supuesto de que, con arreglo a lo anteriormente indicado, procediera la aplicación del precedente Plan Hidrológico de la cuenca del Duero, habría que exceptuar de esta conclusión (y, por consiguiente, aplicar el nuevo Plan Hidrológico) el caso de que la previsión del anterior Plan Hidrológico que hubiera de tomarse en consideración para resolver la pretensión formulada por el interesado resultase contraria a la normativa comunitaria.

III) En su petición de informe se indica que el Plan Hidrológico de cuenca *“contiene disposiciones más restrictivas respecto de varias cuestiones”* entendemos que aludiendo a la prohibición contenida en el art. 9.3 de la Constitución Española de 1978 que excluye la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, ya hemos indicado que tal precepto constitucional no resulta de aplicación, porque no es una cuestión de retroactividad y porque no existen derechos individuales merecedores de protección (insistimos los favorecidos por el Plan anterior ya derogado

no son titulares de derechos subjetivos), sino todo lo más meras expectativas de los solicitantes.

La Subdirección General de los Servicios Consultivos subraya esta interpretación de inexistencia de retroactividad en la aplicación del nuevo Plan Hidrológico de la cuenca del Duero a las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, invocando la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 227/1988, de 29 de noviembre (fundamento jurídico 9, párrafo primero) y por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de junio de 2003 (Ar.5421).

Por otra parte, por su propia naturaleza las normas de un Plan Hidrológico no pueden ser consideradas como "no favorables" pues persiguen la protección del dominio público y el interés general, pudiendo una misma norma ser favorable o no dependiendo de la perspectiva e interés del ciudadano que la valore, precisamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Marzo de 2011, arriba citada, refiere como fuente constitucional de la planificación hidrológica la protección del medio ambiente que consagra el art 45 de la Constitución Española de 1978.

IV) Por lo que se refiere al último párrafo de su petición de informe en que se dice:

*"Entendemos que de ser aplicable sólo a las peticiones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor del plan, la información contenida en el mismo como resultado de todos los estudios llevados a cabo para su elaboración puede justificar la denegación de una determinada pretensión formulada con anterioridad, pero en ese caso basada exclusivamente en una valoración técnica, estando limitado el concepto de "incompatibilidad" al ámbito de la fundamentación jurídica."*

Esta Abogacía del Estado considera que el Plan Hidrológico de cuenca tiene un doble contenido: técnico y normativo y que lo que hemos expuesto hasta el momento



ABOGACÍA  
GENERAL DEL  
ESTADO

se refiere a su eficacia jurídico-temporal en su consideración como disposición normativa que, reiteramos será vinculante y obligatoria desde el 23 de Junio de 2013; ahora bien, desde un punto de vista estrictamente técnico los documentos, memorias y estudios que integran el Plan Hidrológico, aun antes de su aprobación, pueden tener un valor específico para integrar la discrecionalidad técnica del Organismo de Cuenca a la hora de valorar en cada caso concreto los conceptos de esta naturaleza; como puedan ser, por ejemplo, “*Los principios rectores de la gestión en materia de aguas*” del art. 14 del Texto Refundido o “*la explotación racional conjunta de los recursos superficiales o subterráneos*” (art. 59.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas).

Es cuanto tengo el honor de informar a UD que, no obstante, decidirá.

**SR. PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO**