

Nº 18  
Segundo trimestre 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**Número 18. Junio 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## **DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción .....	9
-------------------------------	---

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO POR EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO DE 2016 DE LA REGULACIÓN SOBRE CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES.

D <sup>a</sup> María Soledad Gallego Bernad .....	15
---	----

LA DEMOLICIÓN DE INMUEBLE ORDENADA POR LOS ÓRGANOS JUDICIALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

D. Antonio J. Navarro Espejo .....	47
------------------------------------	----

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN (II): LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza .....	109
----------------------------------	-----

EL OBJETIVO DEL CONTRATO PÚBLICO Y SU DIVISIÓN.

D. José Enrique Candela Talavero .....	175
--	-----

### **SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.

D. Jans Erik Caverro Cárdenas .....	235
-------------------------------------	-----

## **COMENTARIOS DE SENTENCIAS**

RESEÑA SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 47/2019, DE 8 DE ABRIL DE 2019, SOBRE LA FORMA DE REALIZACIÓN DE LA PRIMERA CITACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA AÚN NO PERSONADA, QUE ACUERDA QUE EN EL CASO MENCIONADO DEBIÓ MATERIALIZARSE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO AL DOMICILIO DESIGNADO POR LA ACTORA Y NO MEDIANTE LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA HABILITADA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 283

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 68/2019, DE 28 DE ENERO DE 2019, (Nº DE RECURSO: 4580/2017): LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 299

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 317**

## EDITORIAL

Siguiendo el criterio establecido por la OCDE en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar una rendición de cuentas (accountability) real y efectiva.

Además, los sistemas de integridad a los que hace referencia la recomendación de la OCDE, deberían utilizar modelos de control interno y de gestión del riesgo, de forma similar a la metodología utilizada por las empresas del sector privado cuando establecen y gestionan sus sistemas de compliance.

Los códigos éticos son una pieza clave dentro de los sistemas o marcos de integridad. Su aprobación se torna necesaria en un contexto en el que cada vez más, el conjunto de la ciudadanía demanda mayores dosis de transparencia e integridad institucional frente a los casos de corrupción.

El buen gobierno y el derecho a la buena administración, como derecho de los ciudadanos exigen adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento, como es el diseño de una infraestructura ética dentro de un marco de integridad institucional, en el que la elaboración, aprobación y evaluación de un código ético se convierte en una pieza clave.



La finalidad pretendida, no es otra que, promover la ejemplaridad a través de la integridad, trasladando de manera transversal los valores y principios a las políticas que conforman la agenda del sector público, es decir, a la gestión, preservar la imagen de la institución, y fundamental, recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Otra pieza clave dentro de los marcos de integridad en el sector público, lo constituye el canal de denuncia.

En el ámbito privado, los sistemas de denuncias internas son una clara exigencia directa de programas de compliance y han ido proliferando, desde que, a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, se introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La Unión Europea ha dado un paso importante al aprobar el pasado 16 de abril, la Directiva de Protección a los Denunciantes de Corrupción (conocidos en inglés como «whistleblowers»).

De este modo, se pretende proteger a todos aquellos denunciantes que informen sobre corrupción o fraudes en materia de fraude fiscal; blanqueo de capitales; contratación pública; seguridad en los productos y el transporte; protección al medio ambiente; salud pública; protección de los consumidores y protección de datos. Y lo más importante de todo, prohíbe cualquier represalia contra quienes se atrevan a sacar a la luz irregularidades en empresas privadas y organismos públicos.

En el sector público están sujetas "*todas las entidades jurídicas públicas, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de una entidad jurídica pública*" (art. 8.9 Directiva). No obstante, se permite a los Estados eximir de la obligación de establecer cauces internos de denuncia a los municipios

de menos de diez mil habitantes o con menos de cincuenta empleados, así como a otras entidades del sector público con menos de cincuenta empleados.

Sin lugar a dudas, la Directiva constituye un hito en temas de ética e integridad, ensalzando el canal de denuncia en pilar fundamental de la estructura de un marco de integridad.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN



**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**



**LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO  
SOBRE EL INCUMPLIMIENTO POR EL PLAN  
HIDROLOGICO DEL TAJO DE 2016 DE LA  
REGULACIÓN SOBRE CAUDALES ECOLÓGICOS  
Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES**

“JUDGEMENTS OF THE SUPREME COURT ON THE  
INFRINGEMENT OF ENVIRONMENTAL FLOWS AND  
OBJECTIVES REGULATION IN THE TAGUS RIVER  
BASIN MANAGEMENT PLAN OF 2016”

**María Soledad Gallego Bernad**

Abogada Medioambiental (España)

**Resumen:** En el Derecho español los «caudales ecológicos» son una medida fundamental para la consecución de los objetivos medioambientales que deben establecerse en los Planes hidrológicos para todas las masas de agua superficiales conforme a la Directiva Marco del Agua. Según cinco sentencias dictadas por el Tribunal Supremo entre marzo y abril de 2019, esta obligación ha sido incumplida en el Plan Hidrológico del Tajo del segundo ciclo (2015-2021) aprobado por Real Decreto 1/2016. El Tribunal anula las disposiciones sobre caudales ecológicos y objetivos medioambientales de dicho Plan por vulnerar la legislación vigente. Por lo tanto, deben aprobarse medidas adicionales transitorias y urgentes, que solucionen o reduzcan dicho incumplimiento hasta la entrada en vigor, a partir de diciembre de 2021, de la revisión del Plan hidrológico del

tercer ciclo (2021-2027) que apruebe los caudales ecológicos y objetivos ambientales conforme a la legislación infringida.

**Palabras clave:** caudales ecológicos, objetivos medioambientales, Directiva Marco del Agua, río Tajo, planes hidrológicos de cuenca, medidas adicionales transitorias.

**Abstract:** In Spanish law, "ecological flows" are a fundamental measure for achieving the environmental objectives that must be established in the River basin management plans for all surface water bodies according to the Water Framework Directive. According to five judgments issued by the Supreme Court between March and April 2019, this obligation has been breached in the Tagus River basin management plan of the second cycle (2015-2021) approved by Royal Decree 1/2016. The Court annuls the provisions on ecological flows and environmental objectives of said Plan for infringement of the current legislation. Therefore, additional and urgent interim measures must be approved, to solve or reduce said noncompliance until the entry into force, on December 2021, of the review and updating of the river basin management plan for the third cycle (2021-2027) that approves the ecological flows and environmental objectives according to the infringed legislation.

**Key words:** ecological flows, environmental objectives, Water Framework Directive, Tagus river, River basin management plans, additional interim measures.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN: LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES EN EL DERECHO INTERNO Y DE LA UNIÓN EUROPEA.- II. LOS CAUDALES ECOLÓGICOS EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA CUENCA DEL TAJO DE 2014.- III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PÉRDIDA DE

OBJETO DEL RECURSO CONTRA EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO DEL PRIMER CICLO (2009-2015).- IV. SENTENCIAS ANULATORIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DEL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO 2015-2021.- 1. Declaración de nulidad por el incumplimiento de la obligación de aprobar en el Plan Hidrológico del Tajo un régimen de caudales ecológicos completo con carácter vinculante para el horizonte temporal del Plan (2015-2021) para todas las masas de agua tipo río de la cuenca.-A) *Artículos anulados de la Normativa del Plan 2015-2021 sobre caudales ecológicos.*- B) *Pronunciamiento de las sentencias del Tribunal Supremo sobre la omisión del establecimiento de caudales ecológicos en todas las masas del Plan, y específicamente en las del río Tajo.*- 2. Incumplimiento de la obligación de establecer en el Plan Hidrológico del Tajo 2015-2021 los objetivos medioambientales de las masas de agua conforme a lo regulado en la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua.- V. CONCLUSIÓN: MEDIDAS A ADOPTAR DESDE LA FIRMEZA DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD EN ABRIL DE 2019 Y LA ENTRADA EN VIGOR A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2021 DE LA NUEVA REVISIÓN DEL PLAN HIDROLÓGICO (2021-2027), QUE ESTABLEZCA OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES Y CAUDALES ECOLÓGICOS CONFORME A LA NORMATIVA INFRINGIDA.

## **I. INTRODUCCIÓN: LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES EN EL DERECHO INTERNO Y DE LA UNIÓN EUROPEA.**



El artículo 1.a de la Directiva marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, DMA) indica que: *«el objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas que... 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».*

Objetivo general que recoge el Derecho español (arts. 40.1 y 92.a Real Decreto Legislativo 1/2001 TRLA) y del que la jurisprudencia ha dicho que: *«el artículo 40.1 de la Ley de Aguas ubica como primer objetivo de la planificación el de "conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas", aspecto de evidente y legal relevancia»* (STS de 23 de septiembre de 2014, rec. 582/2012, STS 3720/2014, FJ 5º).

Según la Directiva, para conseguir una adecuada protección de las aguas se deben alcanzar una serie de objetivos medioambientales, para los que deben ponerse en práctica programas de medidas especificados en los planes hidrológicos. En las aguas superficiales estas medidas deben:

- a) Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficiales<sup>1</sup>.
- b) Proteger y mejorar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado

---

<sup>1</sup> Artículo 4.1.a.i DMA, de la Directiva 2000/60/CE, artículo 92 bis.1.a.a' TRLA y artículo 35.a.a' del Real Decreto 907/2007, RPH

o potencial ecológico y un buen estado químico de las mismas, a más tardar en 2015<sup>2</sup>.

- c) Y en el caso de las zonas protegidas (entre las que se incluyen los espacios de la Red Natura 2000 y humedales Ramsar) deben cumplirse los objetivos anteriores antes de 2015 (sin posibilidad de prórrogas ni excepciones), y además las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en dichas zonas, y por tanto, los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen<sup>3</sup>.

El artículo 4 apartado 4 de la Directiva establece que los plazos podrán prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos, siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa afectada y se cumplan todas las condiciones establecidas en dicho artículo. Sin embargo, el artículo 4.1.c de la Directiva no contempla la posibilidad de excepciones al cumplimiento de todos los objetivos para las zonas protegidas a más tardar en 2015 (a diferencia del artículo 4.1.a y b, que si contempla expresamente prórrogas y excepciones para las masas de agua fuera de las zonas protegidas).

Estos objetivos medioambientales deben fijarse para cada una de las masas de agua superficial de la cuenca tipo río, identificándose, para cada una de ellas, las medidas necesarias para conseguir que se cumplan: *«los Estados miembros velarán por que se establezca para cada demarcación hidrográfica, o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, un programa de medidas, teniendo en cuenta*

---

<sup>2</sup> Artículo 4.1.a.ii y iii DMA, artículo 92 bis.1.a.b', 92 bis.1.d y disposición adicional undécima.1.a TRLA, y artículo 35 apartados a.b' y d RPH.

<sup>3</sup> Artículo 4.1.c DMA, artículo 92 bis.1.c TRLA, y artículo 35.c RPH.

*los resultados de los análisis exigidos con arreglo al artículo 5, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 4» (artículo 11.1 DMA y artículo 92 quáter, 43.1 y 2 RPH).*

Una de las medidas fundamentales para prevenir el deterioro de las masas de agua superficiales y conseguir el buen estado o potencial ecológico de las mismas, es el establecimiento de un régimen de caudales ecológicos.

La aplicación efectiva de un régimen adecuado de caudales ecológicos vinculados al objetivo de buen estado o potencial ecológico y a los objetivos ambientales particulares de las zonas protegidas, es por tanto, una medida clave o esencial. El régimen de caudales ecológicos juega, en este sentido, un papel fundamental en la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados, y se encuentra entre los indicadores del estado ecológico establecidos en la Directiva en relación a los objetivos medioambientales en las masas superficiales tipo río (apdo. 1.1.1 Anexo V de la Directiva 2000/60/CE).

En el Derecho español la principal medida para la consecución de los objetivos medioambientales de las masas de agua superficiales son los «caudales ecológicos» o «caudales ambientales». Estos caudales ecológicos tienen como finalidad legal la «conservación y recuperación del medio natural» así como mantener «como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera» (artículo 42.1.b.c' TRLA) considerándose como una «restricción» o «limitación previa» que se impone con carácter «general» o «preferente» a los sistemas de explotación (arts. 59.7 y 98 TRLA y artículo 26 de la Ley 10/2001). Su carácter instrumental respecto de los objetivos medioambientales

se recoge expresamente en el Reglamento de Planificación que además de definir el régimen de caudales ecológicos como el que «permite mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados», lo define como «el caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos» (artículo 3.j y artículo 18.2 RPH).

En la exposición de motivos del Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico en materia de caudales ecológicos, se reconoce que *«el régimen de caudales ecológicos es un requisito «sine qua non» para la consecución de los objetivos de protección previstos en el artículo 92 del TRLA, al ser un instrumento que contribuye a prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales asociados»*.

La determinación o fijación del régimen de los caudales ecológicos es uno de los contenidos obligados del plan hidrológico de cuenca<sup>4</sup>.

Como se trata de un instrumento necesario para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y estos deben establecerse para «todas» las masas de agua, consecuentemente los caudales ecológicos deben también fijarse con el mismo alcance para todas las masas de agua superficiales tipo río. Así lo recoge la Instrucción de planificación hidrológica al señalar que «el ámbito espacial para la caracterización del régimen de caudales ecológicos se extenderá a todas las masas de agua superficial clasificadas en la categoría de ríos o

---

<sup>4</sup> Artículos 42.1.b.c' y 59.7 TRLA, artículo 26 de la Ley 10/2001 y artículo 18 RPH.

aguas de transición» (apartado 3.4.1.2 de la Orden ARM/2656/2008, IPH).

Según el Tribunal Supremo los caudales ecológicos persiguen un objetivo ecológico en consonancia con la Directiva 2000/60/CE., y su fijación es un fin relevante en la planificación hidrológica, por lo que deben fijarse para todas las masas de agua, incluso las que estén en buen estado, siendo este un contenido obligatorio de los Planes (STS de 21 de enero de 2015, Sala 3ª, rec. 278/2013; FD 21º, 23º y 24º).

Al mismo tiempo, según el apartado 3.4.1.3.1. de la IPH para alcanzar los objetivos anteriores, el régimen de caudales ecológicos en los ríos deberá incluir, al menos, los siguientes componentes: a) Caudales mínimos, b) Caudales máximos, c) Distribución temporal de caudales mínimos y máximos, d) Caudales de crecida, e) Tasa de cambio; pues cada uno de ellos cumple una finalidad específica.

Sin embargo, el Plan Hidrológico del Tajo aprobado mediante Real Decreto 1/2016, y anteriormente el Plan Hidrológico del Tajo aprobado por Real Decreto 270/2014, establecieron solo el componente de los caudales ecológicos mínimos y distribución estacional para 16 masas tipo río de la cuenca consideradas estratégicas (5%), y además para otras 3 masas estratégicas del río Tajo en los tramos de Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, aprobaron un caudal mínimo, no ecológico, en sustitución de los caudales mínimos ecológicos mayores que había establecido el Esquema de Temas Importantes de 2010 para dichas masas.

## **II. LOS CAUDALES ECOLÓGICOS EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE LA CUENCA DEL TAJO DE 2014.**

El primer Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo fue aprobado mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de junio, siendo publicado su contenido normativo en la Orden Ministerial de 13 de agosto de 1999. Fue elaborado al amparo de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

Dicho Plan establecía una serie de demandas medioambientales para 14 tramos de río, incluidos 10 m<sup>3</sup>/s para el río Tajo en Toledo, que fueron establecidos sin estudios específicos, y no tenían la consideración de caudales ecológicos.

Para el Tajo en Aranjuez se estableció una demanda "ex lege" de 6 m<sup>3</sup>/s, también sin base en estudio alguno, derivada de la Disposición adicional 1ª de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, que establece que se garantizará un caudal no inferior a 6 m<sup>3</sup>/s en el río Tajo antes de su confluencia con el Jarama (Aranjuez). Caudal que por tanto puede superarse si así lo determina la planificación de la cuenca cedente del Tajo. Debe recordarse que el artículo 12.2 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional establece que «toda transferencia se basará en los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales».

El 23 de octubre de 2000 se aprobó la Directiva 2000/60/CE (Directiva marco del agua) del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua, que supone una nueva configuración de la

planificación hidrológica en sus objetivos, métodos, medidas y seguimiento.

La Directiva Marco del Agua establece un ciclo de planificación que se revisa o actualiza cada seis años. El primer ciclo comprendía el periodo 2009-2015. Sin embargo, el Plan Hidrológico del Tajo del primer ciclo fue aprobado casi al final de ese periodo, mediante el Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, y su parte normativa [«BOE» núm. 89, de 12 de abril de 2014, páginas 30535 a 30638].

Los caudales ecológicos del río Tajo sufrieron diversas vicisitudes en el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo del primer ciclo 2009-2015 (Real Decreto 270/2014), cuya tramitación se inició el 23 de julio de 2007 con la consulta pública de los documentos iniciales.

La Confederación Hidrográfica del Tajo aprobó el 3 de noviembre de 2010 el «Esquema de Temas Importantes» (ETI) exigido por el artículo 14.1.b de la Directiva, al que prestó su conformidad el Comité de Autoridades Competentes. En el mismo, se establecieron caudales ecológicos mínimos trimestrales para veinte masas de agua calificadas como “estratégicas” en la cuenca, entre las que se incluían cuatro tramos del río Tajo en Almodovar, Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, con valores de 10,37 m<sup>3</sup>/s, 10,86 m<sup>3</sup>/s, 14,10 m<sup>3</sup>/s y 15,92 m<sup>3</sup>/s, respectivamente.

El 20 de octubre de 2011 se publicó en la página web de la Confederación Hidrográfica del Tajo el primer borrador del Plan Hidrológico de cuenca, que establecía los mismos caudales ecológicos mínimos trimestrales para el río Tajo que el ETI de 2010. Este borrador fue retirado

a los dos días, por las presiones en contra de un incremento de los caudales circulantes por el río Tajo, que provendrían de los embalses de Cabecera (Entrepeñas y Buendía) disminuyendo los excedentes trasvasables a otras cuencas desde dichos embalses, en aplicación de la prioridad legal de la cuenca cedente.

Debido al establecimiento de estos caudales ecológicos en el río Tajo, el proceso de planificación de la cuenca fue paralizado durante casi dos años, hasta que se sometió a información pública en el BOE el proyecto de Plan en marzo de 2013, que suprimió los caudales ecológicos en el río Tajo y los sustituyó por el caudal mínimo circulante, no ecológico, de 6 m<sup>3</sup>/s en Aranjuez, y 10 m<sup>3</sup>/s en Toledo y Talavera de la Reina. En ese intervalo, se dictó la sentencia del TJUE de 4 de octubre de 2012, asunto C-403/11 que declaró que el Reino de España había incumplido la Directiva 2000/60/CE, al no haber adoptado, a 22 de diciembre de 2009, entre otros, el plan hidrológico de cuenca del Tajo.

No se proporcionó ninguna justificación dentro del borrador del Plan para la supresión de los caudales ecológicos determinados por la planificación hidrológica para el río Tajo, sin embargo el entonces Presidente de la Región de Murcia manifestó en la sesión del 17 de abril de 2013 en la Asamblea Regional de Murcia que había sido su gobierno el que había presionado para la supresión de estos caudales ecológicos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea de Murcia de 17 de abril de 2013. Págs. 2953 y 2954: *«¿Y ahora se preocupan por 400 hectómetros? (...) repito, a mí no me gustan, y exigimos contrapartidas. El memorándum precisamente lo que recoge son las contrapartidas. (...) ¿Pero saben cuál es el problema de fondo que aquí nadie quiere tocar? El de los caudales ecológicos. (...) (...). Eso era letal, esa era la medida letal. Y se*



El 11 de abril de 2014 el Consejo de Ministros adoptó el Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo del primer ciclo (2009-2015), que materializó la supresión de los caudales ecológicos en el río Tajo.

### **III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PÉRDIDA DE OBJETO DEL RECURSO CONTRA EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO DEL PRIMER CICLO (2009-2015).**

El 4 de junio de 2014 varias organizaciones sociales y medioambientales de la cuenca del Tajo, junto con varios municipios ribereños de Entrepeñas y Buendía, interpusieron recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo (recurso nº 400/2014) contra el Plan Hidrológico del Tajo del primer ciclo (2009-2015) aprobado con un retraso de 5 años por el Real Decreto

---

*están ustedes preguntando ¿y durante este año qué hacía Valcárcel? ¿Pues qué cree usted que hacía Valcárcel? Tumbár esto. (...) Nos dedicamos a hacer lo que había que hacer, y era, efectivamente, acabar con esa posibilidad. (...)“borrador del plan de cuenca del Tajo del año 2011”, esto es de ustedes, está aquí. Borrador del plan de cuenca del año 2012, los mismos caudales ecológicos. Borrador del plan de cuenca del año 2013, se acabó. Río Tajo en Aranjuez, 6 metros cúbicos, no 10,90. Río Tajo por Toledo, 10 metros cúbicos, no 14... casi 15. Río Tajo por Talavera de la Reina, 10 metros, no los 17»*

270/2014, de 11 de abril, lo cual hizo que apenas tuviera año y medio de vigencia.

Dicho recurso fue tramitado en todas sus fases, pero tras las conclusiones, se aprobó el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que revisó y derogó el Plan objeto del recurso, por lo que la sentencia del Tribunal Supremo nº 1507/2016 de 22 de junio de 2016 declaró la pérdida de objeto del recurso, sin entrar al fondo del asunto, indicando en su Fundamento de Derecho Octavo «que la tutela judicial invocada queda satisfecha no sólo por lo ya dicho, sino por la posibilidad de impugnar el Real Decreto 1/2016, lo que se ha hecho ya en el recurso 1/4351/2016 por los ahora demandantes».

De igual manera, quedó sin objeto el recurso número 402/2014 interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo ante el Tribunal Supremo contra el Plan Hidrológico del Tajo del primer ciclo.

En ambos recursos los demandantes alegaban el incumplimiento de la obligación de establecer los caudales ecológicos conformes con la legislación vigente al reducir su fijación solo a los caudales mínimos ecológicos de 16 masas de agua (5% de la cuenca), y haber postergado la completa exigibilidad del resto al ciclo 2015-2021. También se incidía en el incumplimiento de la obligación de fijar en las 4 masas estratégicas del río Tajo en Almoguera, Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, caudales ecológicos mínimos y su distribución temporal, que habían sido sustituidos por caudales mínimos, no ecológicos.

La parte demandada y codemandada en dichos recursos, la Administración General del Estado y el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, se había opuesto a los mismos argumentando, que contrariamente a lo indicado por la propia Confederación

Hidrográfica del Tajo y lo establecido en el ETI de 2010, el caudal mínimo de 6 m<sup>3</sup>/s en el Tajo en Aranjuez podía considerarse un caudal mínimo ecológico adecuado para este tramo, en base al informe de un experto contratado para este y otros estudios por dicho Sindicato.

Sin embargo el informe pericial de un reputado experto en caudales ecológicos aportado por los demandantes, corroboraba que los caudales de 6 m<sup>3</sup>/s y 10 m<sup>3</sup>/s fijados en el Plan hidrológico para el río Tajo en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, no son caudales ecológicos, e indicaba que los caudales mínimos ecológicos más adecuados para la consecución en el río Tajo de los objetivos ambientales, mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, y contribuir a que los hábitats y especies vinculados al agua de los espacios protegidos del río Tajo alcancen un estado de conservación favorable, deberían ser al menos de 13,71 m<sup>3</sup>/s en Almoquera, 14,06 m<sup>3</sup>/s en Aranjuez, 26,52 m<sup>3</sup>/s en Toledo y 30,41 m<sup>3</sup>/s en Talavera de la Reina, debiendo incluirse en el régimen una variación temporal similar a la del régimen natural en cuantía y periodicidad.

Pero ante la pérdida de objeto de este recurso la decisión sobre estas cuestiones quedó pospuesta a la sentencia que recayera en el Plan hidrológico del segundo ciclo, que regulaba los caudales ecológicos de la cuenca del Tajo de forma idéntica al Plan del primer ciclo.

#### **IV. SENTENCIAS ANULATORIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DEL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO 2015-2021.**

El 10 de marzo de 2016 las mismas organizaciones sociales y medioambientales de la cuenca del Tajo y los municipios ribereños de Entrepeñas y Buendía, interpusieron un nuevo recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (recurso nº 4351/2016) contra el Plan Hidrológico del Tajo del segundo ciclo (2015-2021) aprobado por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero (Anexo V) que aprobaba la revisión de este y otros 11 planes hidrológicos.

También presentaron otros recursos contra dicho Plan hidrológico, alegando el incumplimiento de las obligaciones sobre caudales ecológicos, los Ayuntamientos de Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, así como la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El Plan Hidrológico del Tajo de 2016 reproducía en gran medida el contenido del Plan Hidrológico de 2014, prolongando la aplicación de unos preceptos reglamentarios aquejados de los mismos incumplimientos del derecho de la Unión Europea y del ordenamiento interno, según los demandantes, en relación a los caudales ecológicos y objetivos medioambientales.

El primer recurso fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 309/2019 de 11 de marzo de 2019 (Rec. 4351/2016), que en lo que interesa a efectos del presente trabajo, en el Fundamento de Derecho 2º, así como en el Fallo de la sentencia, se pronuncia sobre el incumplimiento de la obligación de establecer caudales ecológicos y anula por ello varios artículos del Plan Hidrológico del Tajo de 2016, por considerar que vulneran la legislación vigente, que parte de la Directiva marco del Agua (Directiva 60/2000/CE).

Además, entre marzo y abril de 2019 fueron dictadas otras cuatro sentencias más por el Tribunal Supremo, que declaran la nulidad de los mismos artículos del Plan Hidrológico del Tajo en relación con los caudales ecológicos, y que además, el establecimiento de los objetivos medioambientales en el Plan vulnera también la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua (DMA) y su normativa de transposición, anulando el establecimiento de objetivos medioambientales en todas las masas de agua de la cuenca del Tajo.

La relación del resto de sentencias recaídas es la siguiente:

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 339/2019 de 14 de marzo de 2019 (Rec. 4430/2016), Ayuntamiento de Talavera de la Reina: FD 2º, 3º, 13º a 18º (caudales ecológicos) y FD 4º a 12º (objetivos medioambientales).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 340/2019 de 14 de marzo de 2019 (Rec. 4482/2016), Ayuntamiento de Aranjuez: véase FD 2º, 3º, 13º a 18º (caudales ecológicos) y FD 4º a 12º (objetivos medioambientales).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 387/2019 de 21 de marzo de 2019 (Rec. 4398/2016), Ayuntamiento de Toledo: véase FD 2º, 3º, 13º a 18º (caudales ecológicos) y FD 4º a 12º (objetivos medioambientales).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, nº 444/2019 de 2 de abril de 2019 (Rec. 4400/2016), Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: véase FD 3º Submotivo primero, segundo y tercero (caudales ecológicos) y FD 3º Submotivo octavo, noveno y décimo (objetivos medioambientales).

Las cinco sentencias referidas han devenido firmes (contra ellas no cabía recurso). Entre el 19 de abril y 24 de mayo de 2019 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado el Fallo judicial de las sentencias correspondientes a los recursos de los Ayuntamientos de Toledo, Talavera de la Reina, Aranjuez y Grupos de la Red del Tajo.

1. DECLARACIÓN DE NULIDAD POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE APROBAR EN EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO UN RÉGIMEN DE CAUDALES ECOLÓGICOS COMPLETO CON CARÁCTER VINCULANTE PARA EL HORIZONTE TEMPORAL DEL PLAN (2015-2021) PARA TODAS LAS MASAS DE AGUA TIPO RÍO DE LA CUENCA.

Las cinco sentencias del Tribunal Supremo referidas declaran la nulidad del art. 9.1, 3, 5, 6, y 7, en relación con los apéndices 4.1, 4.2 y 4.3, así como el art. 10.2 en un determinado inciso, de las Disposiciones normativas (Anexo V) del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tajo (PHT), del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero.

***A) Artículos anulados de la Normativa del Plan 2015-2021 sobre caudales ecológicos.***

El Plan recurrido establecía en el artículo 9.1 de la Normativa que «de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 del RPH, se fija el régimen de caudales ecológicos mínimos en condiciones ordinarias para las masas de agua estratégicas que se relacionan en la Tabla 1 del apéndice 4, con los valores trimestrales que se indican en la Tabla 2 del apéndice 4, en situaciones de normalidad hidrológica».

En total, 20 masas tipo río, quedando el 95% restantes excluidas de la fijación de caudales mínimo ecológicos en el horizonte temporal del Plan.

A su vez, en el artículo 9.3 de la Normativa y la Tabla 3 del apéndice 4, a diferencia de las otras 16 masas estratégicas, se excluía incluso del régimen de caudales mínimos ecológicos a las 4 masas estratégicas del río Tajo, fijándose para 3 de ellas (Aranjuez, Toledo y Talavera) caudales mínimos circulantes, no ecológicos, sin variabilidad estacional, y omitiendo fijar caudal mínimo alguno, ni circulante, ni ecológico, para la masa estratégica del río Tajo en Almoquera.

Así mismo, el artículo 10.2 de la Normativa indica que en la Memoria del Plan (Anejo 5) se incluyen «a efectos solamente indicativos» los resultados de unos estudios previos sobre caudales mínimos, máximos, tasas de cambio y caudales de generación, que sin embargo «no serán exigibles en el horizonte temporal del presente Plan». Previsión que reitera el artículo 12 de la Normativa cuando indica que «los únicos regímenes de caudales ecológicos exigibles para el horizonte temporal del presente Plan serán los recogidos en dicho apéndice 4».

Esta regulación de los caudales ecológicos era idéntica a la que establecían los artículos 13, 14, 17 y Anejo VI de la Normativa del anterior Plan Hidrológico del Tajo 2009-2015 (Real Decreto 270/2014), con la diferencia de que este indicaba en el artículo 14.2 que «teniendo en cuenta estos datos, en la siguiente revisión del Plan, que deberá tener lugar antes del 31 de diciembre del 2015, los regímenes de caudales ecológicos deberán revisarse, completarse y quedar implantados, en la forma que resulte procedente».

Sin embargo, a pesar de lo indicado en el Plan Hidrológico de 2014, los artículos 9, 10.2 y 12 y apéndice 4 de la Normativa del nuevo Plan Hidrológico 2015-2021 aprobado por Real Decreto 1/2016, mantuvieron la misma regulación e incumplimientos que el Plan anterior, prolongándolos todavía más en el tiempo, y al menos, por otro ciclo más de planificación.

En el artículo 9.5 de la Normativa se detallaba que hasta el 1 de enero de 2019 podía retrasarse la elaboración de una propuesta de extensión del régimen de caudales a determinadas masas según su mal estado o deterioro, incluidas las que estén en Red Natura 2000, y esta propuesta se aprobaría en la siguiente revisión del Plan (2021-2027). Sin embargo, a fecha 1 de enero de 2019, y en el momento de dictarse las sentencias del Tribunal Supremo, tres meses después, no se había propuesto extensión del régimen de caudales alguna.

Y esto a pesar de que los estudios específicos que permiten determinar los caudales mínimos ecológicos, distribución temporal, caudales de crecida y tasas de cambio para todas las masas de agua de la cuenca del Tajo están realizados desde el primer ciclo de planificación 2009-2015, así como los caudales máximos para 23 masas de agua, y las necesidades de agua para al menos 2 lagos y zonas húmedas.

***B) Pronunciamiento de las sentencias del Tribunal Supremo sobre la omisión del establecimiento de caudales ecológicos en todas las masas del Plan, y específicamente en las del río Tajo.***

Frente a esta regulación y omisiones del Plan Hidrológico del Tajo, las sentencias del Tribunal Supremo interpretan cuál es el alcance de la obligación de establecer regímenes de caudales ecológicos en los planes hidrológicos y declaran que esta obligación se extiende a



todas las masas de agua tipo río del ámbito de aplicación y debe comprender todos los componentes de dicho régimen (no solo caudales mínimos ecológicos, sino también caudales máximos, distribución temporal, caudal generador y tasas de cambio).

De manera resumida, el Tribunal Supremo indica (véase FD 2º STS 11 marzo 2019, rec. 4351/2016, Grupos del Tajo), respecto del incumplimiento de la obligación de establecer unos caudales ecológicos conformes a la legislación vigente que *«un caudal ecológico es aquél que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera»* (artículo 42.1.b.c de la Ley de Aguas ), añadiendo que *«los caudales ecológicos deben contribuir a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico»* en los ríos o en las aguas de transición. Es decir, según el Tribunal Supremo, un caudal ecológico es *«aquel que evita la degradación ambiental del curso de agua, su cauce y su ribera»*. Recalca el Alto Tribunal que *«la normativa estatal sobre Planes Hidrológicos de cuenca parte de la Directiva marco del Agua (Directiva 60/2000/CE), transpuesta por la Ley 62/2003»*, que en su artículo 4 establece unos objetivos medioambientales a tener en cuenta en los Planes Hidrológicos, que son *«Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial y Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial»*.

A la vista de ello el Tribunal Supremo afirma *«no le falta razón a la parte recurrente en su planteamiento, pues, en efecto, de todos los componentes del régimen de caudales ecológicos que deben establecerse, según el apartado 3.4.1.3.1. de la IPH, para las 309 masas tipo río de la cuenca del Tajo, el Plan Hidrológico del Tajo de 2016 ha reducido su fijación solo a los caudales mínimos*

*ecológicos, y estos solo para 16 masas, un 5% de las masas tipo río, que denomina «estratégicas».*

*Añade que, a su vez, «a diferencia de las otras 16 masas estratégicas, se excluye incluso del régimen de caudales mínimos ecológicos a las 4 masas estratégicas del río Tajo, fijándose para 3 de ellas (Aranjuez, Toledo y Talavera) caudales mínimos circulantes, no ecológicos, sin variabilidad estacional».*

Es interesante tener en cuenta que el Tribunal Supremo, indica dentro de los hechos probados de las cinco sentencias que en estas 4 masas de agua estratégicas, en contraposición con las otras 16 masas, *«el régimen establecido no es de caudales ecológicos»*, y que *el único régimen de caudales mínimos ecológicos establecido por la planificación para estas 4 masas de agua estratégicas es el aprobado en el Esquema de Temas Importantes (ETI) de noviembre de 2010 (10,37 m<sup>3</sup>/s en Almoquera, 10,86 m<sup>3</sup>/s en Aranjuez, 14,10 m<sup>3</sup>/s en Toledo y 15,92 m<sup>3</sup>/s en Talavera de la Reina) junto con su distribución trimestral»* y que según la Confederación Hidrográfica del Tajo *«Los caudales ecológicos fijados en el ETI del primer ciclo seguirán siendo una referencia en futuras revisiones del Plan Hidrológico»*. Sin embargo, como vimos, los caudales ecológicos fijados en el ETI del primer ciclo para las 4 masas estratégicas del río Tajo, no fueron luego aprobados en el Plan Hidrológico del Tajo del primer ciclo (2009-2015) ni tampoco en la revisión del segundo ciclo (2015-2021), siendo sustituidos en ambos casos por caudales mínimos menores, no ecológicos, como resalta el Tribunal Supremo.

Las sentencias detallan los pormenores y alcance del incumplimiento, recordando que ya en el Plan hidrológico anterior (Real Decreto 270/2014) se había producido dicho incumplimiento y había postergado su aplicación al Plan enjuiciado (2015-2021). Así mismo, el Tribunal

Supremo recuerda la preocupación alarmante mostrada por el Consejo de Estado ante el riesgo de incumplimiento de la Directiva marco del agua, mientras que en otros planes se habían fijado dichos caudales.

Concluye por tanto el Tribunal, que *«Todo ello lleva a estimar el recurso en cuanto a las pretensiones de declaración de nulidad del art. 9.1, 3, 5, 6, y 7, en relación con los apéndices 4.1, 4.2 y 4.3 de la normativa del PHT, así como el art. 10.2 en el inciso «no serán exigibles en el horizonte temporal del presente Plan», en cuanto supone el incumplimiento de la obligación de la Administración de establecer en el Plan hidrológico del Tajo un régimen de caudales ecológicos completo con carácter vinculante para el horizonte temporal del Plan (2015-2021) en las condiciones legalmente establecidas que se han examinado antes y que han determinado la indicada estimación del recurso».*

Añade la sentencia que *«la declaración de incumplimiento de la obligación de llevar a cabo el establecimiento de un régimen de caudales ecológicos conforme a lo establecido legalmente lleva implícito que ha de estarse a dichas determinaciones legales en su elaboración y aprobación, incluidas, en su caso, las previsiones de revisión de la planificación en los sucesivos ciclos».*

## 2. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER EN EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO 2015-2021 LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DE LAS MASAS DE AGUA CONFORME A LO REGULADO EN LA DIRECTIVA 2000/60/CE MARCO DEL AGUA.

Las cuatro últimas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo además de confirmar la anulación de los referidos artículos del Plan Hidrológico del Tajo respecto

a los caudales ecológicos, declararon también *la nulidad del artículo 19.1, en relación con el apéndice 8.1 y 8.2*, que establecían los objetivos medioambientales en las masas de agua superficiales y subterráneas de la demarcación.

Según el Tribunal Supremo [véase FD 10º STS 14 marzo 2019, rec. 4482/2016, Aranjuez], del examen de la documentación del PHT y de los escritos de las partes, se puede concluir que, frente a 209 masas superficiales de agua para la que se prevé alcanzar objetivos medioambientales en el plazo de 2015, existen otras dos realidades: de un lado, 90 masas de agua para las que dichos objetivos se dejan para un nuevo ciclo de planificación (horizonte de 2021 o 2027), y 6 masas para las que no ha sido posible establecer objetivos ambientales por indeterminaciones en su diagnóstico. [FD 10ª STS Aranjuez].

El Tribunal indica que *«De todo lo anterior podemos concluir que el PHT no contiene una regulación de los objetivos medioambientales conforme con la normativa vigente y ello por las siguientes razones: a) No procede, sin justificación suficiente, a fijar dichos objetivos para todas las masas de agua, incluida una zona protegida (Finisterre). b) Procede a prorrogar más allá de 2015, objetivos medioambientales de zonas protegidas c) Para los objetivos ambientales susceptibles de prórroga, no se acreditan ni motivan la concurrencia de alguno de los supuestos del apartado 6.2 de la Instrucción, de conformidad con el art. 4.4 de la Directiva Marco del Agua»*.

El apartado 4 del artículo 4 de la Directiva Marco del Agua, que el Tribunal Supremo considera incumplido, indica que los plazos establecidos en el apartado 1 podrán prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua, siempre que no

haya nuevos deterioros del estado de la masa agua afectada, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) que los Estados miembros determinen que todas las mejoras necesarias del estado de las masas de agua no pueden lograrse razonablemente en los plazos establecidos en dicho apartado por al menos uno de los motivos siguientes:
  - i) que la magnitud de las mejoras requeridas sólo puede lograrse en fases que exceden el plazo establecido, debido a las posibilidades técnicas,
  - ii) que la consecución de las mejoras dentro del plazo establecido tendría un precio desproporcionadamente elevado,
  - iii) que las condiciones naturales no permiten una mejora en el plazo establecido del estado de las masas de agua;
- b) que la prórroga del plazo, y las razones para ello, se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13;
- c) que las prórrogas se limiten a un máximo de dos nuevas actualizaciones del plan hidrológico de cuenca, salvo en los casos en que las condiciones naturales sean tales que no puedan lograrse los objetivos en ese período;
- d) que en el plan hidrológico de cuenca figure un resumen de las medidas exigidas con arreglo al artículo 11 que se consideran necesarias para devolver las masas de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado, las razones de cualquier retraso significativo en la puesta en práctica de estas medidas,

así como el calendario previsto para su aplicación. En las actualizaciones del plan hidrológico de cuenca figurará una revisión de la aplicación de las medidas y un resumen de cualesquiera otras medidas.

Debe tenerse en cuenta que no solo en estos recursos contra el Plan de 2016 , sino también en los recursos anteriores interpuestos contra el Plan Hidrológico del Tajo del primer ciclo (2009-2015) aprobado en 2014, que perdieron su objeto por la aprobación y revisión del nuevo Plan, los recurrentes alegaban el incumplimiento de esta obligación de establecer los objetivos medioambientales en todas las masas de agua de la demarcación hidrográfica, así como el establecimiento de prórrogas del plazo para alcanzar el buen estado en el 2015 en masas de agua ubicadas en zonas protegidas y/o sin haber justificado de forma específica en el Plan hidrológico de cuenca el cumplimiento de todas las condiciones legales para la prórroga del plazo.

**V. CONCLUSIÓN: MEDIDAS A ADOPTAR DESDE LA FIRMEZA DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD EN ABRIL DE 2019 Y LA ENTRADA EN VIGOR A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2021 DE LA NUEVA REVISIÓN DEL PLAN HIDROLÓGICO (2021-2027), QUE ESTABLEZCA OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES Y CAUDALES ECOLÓGICOS CONFORME A LA NORMATIVA INFRINGIDA.**

Mediante varios Autos emitidos en abril de 2019 el Tribunal Supremo ha indicado que los efectos de la declaración de nulidad son los que legalmente corresponden en caso de disposiciones generales, sin que corresponda al Tribunal determinar los nuevos caudales ecológicos u objetivos medioambientales (Auto

25 Abril 2019, rec. 4351/2016; Autos 9 abril 2019, rec. 4482/2016, rec. 4430/2016, entre otros).

Téngase en cuenta que el incumplimiento del régimen de caudales ecológicos y objetivos medioambientales por el que anula las disposiciones del Plan Hidrológico del Tajo el Tribunal Supremo, vendría referido no solo al periodo 2015-2021, sino que vendría también del periodo anterior 2009-2015 que tuvo idéntica regulación.

Es claro que en el caso de la parte española del Tajo se ha infringido, al menos desde 2015, la obligación del establecimiento de regímenes de caudales ecológicos completos en todas las masas de aguas tipo río. Por tanto, conforme al carácter instrumental fundamental de los caudales ecológicos respecto de los objetivos medioambientales, se ha puesto en riesgo la consecución de dichos objetivos establecidos por la Directiva marco del agua. A lo que hay que unir la vulneración de dicha Directiva en el propio establecimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua de la cuenca del Tajo, según ha declarado el Tribunal Supremo.

La situación de insuficiencia de dichas disposiciones y vulneración del derecho comunitario, se acentúa desde abril de 2019, en que han sido anuladas sin haber sido sustituidas por otras disposiciones conforme a la legalidad, o haberse mantenido transitoriamente las anuladas hasta la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

Según parece, el Gobierno del Reino de España no va a adoptar ninguna medida para evitar que persista este incumplimiento, hasta la aprobación de la revisión del Plan hidrológico 2021-2027 (no antes de diciembre de 2021).

Sin embargo, entendemos que desde el momento de la firmeza de las sentencias y antes de diciembre de 2021, existe la obligación de aplicar de forma inmediata las medidas necesarias o adicionales, incluso con carácter transitorio, para prevenir el deterioro del estado de las masas de agua y lograr el cumplimiento de los objetivos medioambientales, y cumplir en todo caso, el derecho de la Unión Europea e interno infringido.

El artículo 4.1.a. i de la Directiva marco del Agua indica que los Estados miembros habrán de aplicar las *medidas necesarias para prevenir el deterioro* del estado de todas las masas de agua superficial. Sin que estas medidas se limiten a las que puedan establecerse en los planes hidrológicos de cuenca.

Además, el artículo 11 de la Directiva marco del Agua indica que los Estados velarán para que se establezca en cada demarcación hidrográfica un programa de medidas, con el fin de alcanzar los objetivos de su artículo 4. Estos programas incluirán las *medidas básicas*, que son los requisitos mínimos que deberán cumplirse (entre otras, las *medidas necesarias para cumplir la normativa comunitaria sobre protección de las aguas*), y cuando sea necesario, *medidas complementarias*. En cualquier caso, los planes hidrológicos de cuenca (y sus revisiones y actualizaciones), incluirán *un resumen del programa o programas de medidas adoptado* en virtud del artículo 11 (Anexo VII.A.7).

Además, la Directiva establece que cuando se considere que probablemente no se lograrán los objetivos medioambientales establecidos el Estado miembro velará por que *se establezcan las medidas adicionales que sean necesarias para lograr dichos objetivos* (artículo 11.5) y especifica en el Anexo VII.B.4 que las actualizaciones de los planes hidrológicos incluirán un resumen de *todas las **medidas adicionales***



***transitorias*** adoptadas en virtud del artículo 11.5 desde la publicación de la versión precedente del plan hidrológico de cuenca. Obligación transpuesta en el artículo 42.2.d del Real Decreto Legislativo 1/2001 (TRLA).

En cuanto a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca, el artículo 89 del Real Decreto 907/2007 (RPH) prevé dos procedimientos:

- a) En todo caso, una revisión completa y periódica del Plan cada seis años desde su entrada en vigor (art. 89.2 RPH).
- b) Una revisión, que puede ser parcial y previa a la periódica: *«cuando los cambios o desviaciones que se observen en los datos, hipótesis o resultados de los planes hidrológicos así lo aconsejen, el Consejo del Agua de la demarcación podrá acordar la revisión del Plan, que también podrá ser ordenada, previo acuerdo con los departamentos ministeriales afectados, por el de Medio Ambiente, que fijará un plazo al efecto»* (artículo 89.1 RPH).

Entendemos que esta previsión reglamentaria de la revisión parcial del Plan hidrológico, previa a la fecha prevista para su revisión o actualización periódica, encuentra cobertura en la obligación de establecer *medidas adicionales transitorias* del artículo 11.5 y Anexo VII.B.4 de la Directiva marco del Agua (artículo 42.2.d TRLA).

En base a estas disposiciones, deberían adoptarse de forma inmediata medidas urgentes y transitorias hasta la entrada en vigor en 2021 del Plan hidrológico del Tajo del tercer ciclo (2021-2027), consistentes en:

1. El mantenimiento de los objetivos medioambientales de las masas superficiales y subterráneas para las que los Apéndices 8.1 y 8.2 del Plan Hidrológico del Tajo (anexo V del Real Decreto 1/2016) establecían el “Buen estado en 2015” o “Buen estado en 2021”.
2. El mantenimiento del régimen de caudales mínimos ecológico anulado para 16 masas estratégicas (apéndice 4.2. anexo V del Real Decreto 1/2016).
3. El establecimiento de los caudales mínimos ecológicos y su variación estacional para las 4 masas estratégicas del río Tajo (Almoguera, Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina) aprobados por el Esquema de Temas Importantes de 2010.
4. El establecimiento de los regímenes de caudales ecológicos completos (caudales ecológicos mínimos, distribución temporal, caudales máximos, caudales generadores y tasas de cambio) al menos para las 20 masas estratégicas del Plan y aquellas en zonas protegidas de la Red Natura 2000, así como cualesquiera otras en las que se disponga de los datos para su establecimiento transitorio.

Estas medidas están justificadas en *una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente*, ya que la falta de regulación hasta 2021 podría ocasionar un deterioro adicional del estado de estas masas de agua de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Tajo, que podría extenderse a otras masas asociadas e incluso a la parte portuguesa, deterioro adicional que está prohibido por el artículo 4.1.a.i de la Directiva marco del agua. (STJUE de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603).

En el caso específico de las 4 masas estratégicas del río Tajo, la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2019 (rec. 4351/2016) indica dentro de los hechos probados (FD 2º) que en estas 4 masas de agua estratégicas, en contraposición con las otras 16 masas, *«el régimen establecido no es de caudales ecológicos», y que el único régimen de caudales mínimos ecológicos establecido por la planificación para estas 4 masas de agua estratégicas es el aprobado en el Esquema de Temas Importantes (ETI) de noviembre de 2010 (10,37 m3/s en Almoguera, 10,86 m3/s en Aranjuez, 14,10 m3/s en Toledo y 15,92 m3/s en Talavera de la Reina) junto con su distribución trimestral»*. Añade que en el apartado 3.3.11 del Informe de la Confederación sobre la consulta pública del Plan, se indica: *«Puesto que estos valores no son caudales ecológicos, se hace necesario — y así se está haciendo— un especial seguimiento de los mismos y los efectos en la evolución del estado de las masas de agua del río Tajo y su análisis para estimar si esta evolución es suficiente y compatible con la consecución de los objetivos fijados en el Plan. De esta forma, bien en una revisión del Plan acordada por el Consejo de Agua de la Demarcación conforme a lo establecido en el artículo 89.1 del Reglamento de Planificación Hidrológica (RD 907/2007), bien en las siguientes revisiones previstas del Plan conforme a la DMA, se podrá reconsiderar esta determinación y plantear el régimen de caudales ecológicos que se estime oportuno. Los caudales ecológicos fijados en el ETI del primer ciclo seguirán siendo una referencia en futuras revisiones del Plan Hidrológico»*.

Entendemos que mientras no se adopten estas medidas urgentes y transitorias el Reino de España está incurriendo, respecto al Plan hidrológico del Tajo y los ríos y masas de agua de la cuenca, y especialmente en cuanto al río Tajo, en un incumplimiento directo de al

menos, los artículos 4 y 11 de la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua y del Derecho de la Unión Europea.

Por tanto, estas medidas deben adoptarse tan pronto como sea posible, sin que sea admisible retrasarlas hasta diciembre de 2021 que se apruebe el Plan hidrológico del Tajo del tercer ciclo.