



Roj: **STS 71/2025 - ECLI:ES:TS:2025:71**

Id Cendoj: **28079130052025100002**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **14/01/2025**

Nº de Recurso: **510/2023**

Nº de Resolución: **10/2025**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 10/2025

Fecha de sentencia: 14/01/2025

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 510/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/12/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 510/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 10/2025

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande



En Madrid, a 14 de enero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 510/2023, interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Han intervenido como partes demandadas, la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado; la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por la Letrada de sus servicios Jurídicos, y la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa del Tajo, representada por la procuradora D.ª Carmen García Rubio y defendida por el letrado D. Abel Salvador la Calle Marcos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Mediante escrito presentado el 10 de abril de 2023, la representación de la Junta de Andalucía interpuso ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso contencioso administrativo frente al Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Por diligencia de ordenación de 18 de abril de 2023, se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero y se requirió al Ministerio para la Transición Ecológica para la remisión del expediente administrativo.

SEGUNDO.-Mediante escrito de 28 de abril de 2023, la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, actuando en la representación que legalmente ostenta, solicitó su personación en el recurso, teniéndosele por personada en calidad de parte recurrida mediante diligencia de ordenación de 3 de mayo de 2023; e igualmente, en escrito de 19 de mayo de 2023, la procuradora D.ª Carmen García Rubio, en nombre y representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa del Tajo solicitó su personación en el procedimiento en calidad de parte codemandada, teniéndosele por personada, como parte recurrida, mediante diligencia de ordenación de 24 de mayo de 2023.

TERCERO.-Tras recibirse el expediente administrativo, la representación de la Junta de Andalucía formuló demanda en cuyo suplico interesaba el dictado de una sentencia mediante la que se:

«[...] anule el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (publicado en el BOE nº 35, de 10 de febrero de 2023) y en particular, las siguientes disposiciones:

- La Disposición Adicional Tercera.
- La Disposición Adicional Novena.
- La Disposición Final Segunda.
- Los artículos 10, 11 y 13.1 del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (en relación con los apéndices 5 y 6).
- Los artículos 12 al 18, que integran el Capítulo III del Anexo X, sobre Prioridad de Usos y Asignación de Recursos, de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.
- El Anexo XIII sobre "Medidas vinculadas al Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad ambiental de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura.»

CUARTO.-El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito de 19 de febrero de 2024 en el que solicita de la Sala que se dicte una sentencia:

«[...] inadmitiendo y en su defecto desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora.»



La representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contestó a la demanda escrito presentado el 21 de marzo de 2024, interesando que :

«[...] inadmitiendo y subsidiariamente desestimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo formalizado de contrario con imposición de costas a la parte recurrente».

Y, por su parte, la representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa del Tajo, mediante escrito de 12 de abril de 2024, contestó a la demanda, solicitando el dictado de una sentencia por medio de la cual:

«[...] se inadmita o se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto con expresa condena en costas a la parte demandante».

QUINTO.-Mediante Decreto de 15 de abril de 2024, se fijó la cuantía del recurso en indeterminada, y, por auto de 1 de julio de 2024, se acordó recibir el pleito a prueba, admitiéndose las pruebas periciales solicitadas por la recurrente, sin que se considerara preciso su ratificación, admitiéndose la prueba documental aportada por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Asimismo, se inadmitió la prueba documental propuesta como 2.2 por la representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa del Tajo, y se admitieron los informes acompañados en su contestación. Por último, se concedió a la parte recurrente el término de diez días para la presentación de su escrito de conclusiones.

SEXTO.-Evacuado el trámite de conclusiones escritas formuladas por todas las partes, por diligencia de ordenación de 21 de octubre de 2024, quedaron las actuaciones conclusas y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

SÉPTIMO.-Por providencia de 12 de noviembre de 2024, se señaló para votación y fallo el día 17 de diciembre de 2024, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la Junta de Andalucía se dirige contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Más en concreto, el recurso se dirige contra la disposición adicional tercera, la disposición adicional novena, la disposición final segunda; los artículos 10, 11 y 13.1 del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (en relación con los apéndices 5 y 6); y los artículos 12 al 18, que integran el Capítulo III del Anexo X, sobre Prioridad de Usos y Asignación de Recursos, de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

Este Real Decreto trae causa de la disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, siguiendo las previsiones de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, que obliga a revisar cada seis años los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas. Ello determina que los planes revisados mediante el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, referidos al ciclo sexenal 2016-2021, deban ser nuevamente actualizados para su aplicación en el periodo 2022-2027, siendo ésta la finalidad del Real Decreto impugnado.

Según el artículo 41.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, el procedimiento para elaborar y revisar los planes hidrológicos se regulará por vía reglamentaria. A este mandato obedece el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y recientemente modificado por el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre. Completa el desarrollo reglamentario previsto en la ley la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, por tanto, de especial relevancia en el trabajo de revisión de estos planes hidrológicos.

Junto a las disposiciones citadas, deben mencionarse otras normas prevalentes que completan y establecen los requisitos que deben atender los planes hidrológicos que se revisan con el Real Decreto impugnado. Entre



todas ellas destacan el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, y el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativo a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

Por otra parte, el artículo 41.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, determina que la elaboración y la propuesta de ulteriores revisiones de los planes hidrológicos se llevarán a cabo por el organismo de cuenca correspondiente, o por la administración hidráulica competente para el caso de las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma que haya asumido esas competencias.

La parte dispositiva del Real Decreto impugnado consta de un artículo, nueve disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cinco disposiciones finales y trece anexos.

Los doce primeros anexos incluyen el contenido normativo de los correspondientes planes hidrológicos. Se trata, como dispone el artículo 81.1.b) del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, de determinados contenidos del plan que tienen carácter de norma y que han de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado».

Como hemos señalado al inicio, la impugnación se centra en el presente procedimiento en la disposición adicional tercera, la disposición adicional novena, la disposición final segunda; los artículos 10, 11 y 13.1 del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (en relación con los apéndices 5 y 6); y los artículos 12 al 18, que integran el Capítulo III del Anexo X, sobre Prioridad de Usos y Asignación de Recursos, de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

SEGUNDO.- Alegaciones de la Junta de Andalucía

Opone, en primer lugar, la representación de la Junta de Andalucía, tras justificar su legitimación activa para la interposición del recurso contencioso-administrativo, la nulidad de pleno derecho por omisión de los trámites esenciales del procedimiento, conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En particular, alega esta parte que se ha omitido el trámite de informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, con infracción del artículo 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Argumenta que se ha omitido el citado informe pues, en la convocatoria de la sesión del Consejo Nacional del Agua en que tenía que informarse el proyecto del Plan Hidrológico del Tajo, se incluyó un proyecto distinto del que fue objeto de informe, de modo que el Consejo Nacional del Agua no pudo pronunciarse sobre el que finalmente ha sido aprobado mediante el Real Decreto impugnado.

Además, opone que se ha prescindido del proceso de concertación que consagra la planificación hidrológica, conforme al apartado 3.4 de la Instrucción de Planificación Hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre. Argumenta que no se han aportado en el momento procedimental previsto en el citado precepto la memoria jurídica, la memoria hidrológica ni la memoria económica que son esenciales en dicho trámite del procedimiento para la determinación y establecimiento de los caudales ecológicos antes de su aprobación final, conforme al apartado 3.4.5 IPH.

Asimismo, opone la falta de coordinación de las determinaciones contenidas en los Planes Hidrológicos del Tajo y del Segura, con infracción del principio de seguridad jurídica.

En segundo lugar, como infracciones de carácter sustantivo, opone la representación de la Junta de Andalucía la infracción del principio de jerarquía normativa de los artículos 10 y 11, en relación con el apéndice 5, caudales ecológicos de la parte normativa del PH del Tajo, así como el artículo 13.1, en relación al apéndice 6, al no contemplar la asignación y reserva del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura, y de la disposición final segunda. Argumenta, en particular, esta parte que el Apéndice V, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la parte normativa del Plan Hidrológico del Tajo, al regular unos caudales ecológicos que imponen el desembalse de agua en el embalse de cabecera para el mantenimiento de dichos caudales ecológicos, vulneran las previsiones que para el Trasvase Tajo-Segura contienen tanto la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, como la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, que hacen depender el trasvase del volumen de agua embalsada y no de la existencia de caudales ecológicos mínimos. En concreto, señala la parte que los preceptos del PH del Tajo, que incrementan de manera escalonada en el tiempo los caudales circulantes en Aranjuez o que no contemplan las dotaciones correspondientes al aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura no respetan las condiciones hidrológicas del citado aprovechamiento establecidas en normas con rango de Ley, las cuales entiende esta parte que son de aplicación preferente, estando integradas en la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. En particular, señala la parte que del examen conjunto



y sistemático de las Leyes 21/2013 y 21/2015, así como de las modificaciones de la Regla de Explotación introducidas, con habilitación legal suficiente, por el Real Decreto 773/2014, modificado por el Real Decreto 638/2021, de julio, resulta que la condición hidrológica del caudal no inferior a 6 m³/s en Aranjuez, establecida por la Disposición Adicional Primera, párrafo tercero de la Ley 52/1980, no ha sido derogada por el legislador y está en la actualidad vigente. Concluye la demandante afirmando que dicho caudal se trata de un caudal circulante mínimo y no de un caudal ecológico, por lo que el incremento escalonado del régimen de caudales ecológicos aprobado por el Apéndice 5 del PH del Tajo afecta al aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura, y, en definitiva, a las "condiciones hidrológicas de esta transferencia; es decir, el plan hidrológico de demarcación del Tajo no puede afectar a los recursos hídricos asignados por la ley a otra demarcación hidrográfica (la del Segura) y ordenados por una planificación superior a las de las demarcaciones.

Por último, también como infracción sustantiva, opone esta parte la infracción del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, por falta de motivación técnica del criterio de fijación de los caudales y de la discrecionalidad, que provoca, asimismo, la nulidad del Decreto. Argumenta, en este sentido, esta parte que la vinculación entre caudal ecológico y garantía del buen estado de las masas de agua, que intenta justificar el PHT es fruto de una equívoca interpretación de la Directiva MA que no habla de caudales ecológicos en el artículo 2 de definiciones, sino solo de caudal, en sus Anexos II y V, como elemento descriptor para caracterizar las masas de agua desde el punto de vista hidromorfológico, pero en ningún momento como elemento prescriptor que vincule o limite la gestión cuantitativa y aprovechamiento de las aguas.

Añade que el establecimiento de los caudales ecológicos debe configurarse con el menor detrimento de los posible de los existentes derechos del uso del agua, y, en el presente caso, los criterios de proporcionalidad e intervención mínima han sido completamente ignorados en la planificación que se aprueba, lo que afecta directamente a la debida motivación en la disposición impugnada.

Por último, opone esta parte la ausencia de justificación técnica de las medidas adoptadas, y los efectos de la reducción de la disponibilidad hídrica traspasable tiene efectos inmediatos, continuos y permanentes, por cuanto reduce los caudales potenciales de trasvasar para usos en las explotaciones de regadío del sureste español y una pérdida de actividad económica en las regiones afectadas que la parte calcula en unos 297,5 millones de euros y unos 5.900 puestos de trabajo a tiempo completo.

En consecuencia, solicitaba esta parte en el suplico de su demanda la estimación del recurso contencioso-administrativo con anulación del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y en particular, las siguientes disposiciones: la disposición adicional tercera, la disposición adicional novena, la disposición final segunda; los artículos 10, 11 y 13.1 del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (en relación con los apéndices 5 y 6); y los artículos 12 al 18, que integran el Capítulo III del Anexo X, sobre Prioridad de Usos y Asignación de Recursos, de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura, así como el Anexo XIII sobre "Medidas vinculadas al Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad ambiental de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura".

TERCERO.- Contestación del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado, en primer lugar, opone la falta de legitimación activa de la Junta de Andalucía, al no ostentar un interés legítimo de conformidad con el artículo 19.1.a) y d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En segundo lugar, en cuanto a las infracciones procedimentales alegadas de contrario, alega esta representación que el informe del Consejo Nacional del Agua fue evacuado de un modo plenamente válido, con todos los efectos que le son propios. Ello se desprende del informe del Consejo de Estado de fecha 19 de enero de 2023, en el que se expone que el informe final del Consejo Nacional del Agua fue emitido después de una reunión inicial y de que se preparara un nuevo texto del Real Decreto, al que se refiere el informe final. El dictamen del Consejo de Estado considera el proceso de informe y deliberación del Consejo Nacional del Agua como mejorable pero correcto, de modo que no había obstáculos de orden procedimental para aprobar la norma sometida a consulta.

En tercer lugar, señala esta representación que la necesidad de implantar caudales ecológicos en la cuenta del Tajo, como en el resto de cuencas, es imperativa, en cuanto derivada de la normativa nacional y de la Unión Europea. En concreto, señala esta parte que la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000) impone, como objetivo medioambiental, la obligación de lograr el buen estado de las masas de agua antes de finalizar el tercer ciclo de planificación (2027), y para valorar ese estado, uno de los



elementos de calidad esenciales que se utiliza para valorar la calidad hidromorfológica de las masas de agua es el caudal circulante, lo que, traspuesto a la normativa española, da lugar a la regulación del régimen de caudales ecológicos. Y en cuanto a la fijación de los caudales ecológicos, señala el Abogado del Estado que los únicos valores que responden a la metodología impuesta por la IPH para la determinación de los caudales ecológicos serían los implantados a partir de 2027, y que se ha previsto una implantación progresiva precisamente para desarrollar medidas especialmente en la Cuenca del Segura que aporten recursos alternativos y puedan paliar los eventuales efectos que produzca la implantación de los caudales ecológicos fijados.

En cuarto lugar, sostiene el Abogado del Estado, tras exponer jurisprudencia de la Sala sobre la materia, que sí que se ha producido el proceso de concertación, como puede comprobarse en el apéndice 3 del anejo 12 de participación pública del Plan Hidrológico del Tajo que obra en el expediente. Sin embargo, señala que el proceso de concertación propio del procedimiento de implantación del régimen de caudales ecológicos que establece el artículo 18.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica está limitado a los usos y demandas existentes en el ámbito de planificación correspondiente, sin que tengan los usuarios de las aguas trasvasadas a otros ámbitos de planificación la consideración de usuarios de la cuenca hidrográfica del Tajo.

En quinto lugar, en cuanto a la falta de coordinación de las determinaciones contenidas en los Planes Hidrológicos del Tajo y Segura alegada de contrario, alega el Abogado del Estado que el Real Decreto impugnado ha tratado, en la medida de lo posible, tomar en consideración la eventual incidencia de sus previsiones sobre la cuenca del Segura, y por ello ha introducido el sistema de implantación progresiva e importantes medidas compensatorias, así como una serie de previsiones normativas.

En sexto lugar, en lo que respecta a la infracción del principio de jerarquía normativa en relación con la regulación del trasvase Tajo-Segura, argumenta la representación del Estado que no resulta posible establecer un régimen de caudales ecológicos condicionado previamente a las demandas que puedan existir en un ámbito de planificación determinado y menos aún si tales demandas resultan ajenas a dicho ámbito. En lo que respecta, en concreto al caudal que se establece en la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980 (6 m³/s en Aranjuez antes de la confluencia del Jarama), dado que el mínimo caudal establecido en Aranjuez en el PHDT es de 6,5 m³/s, aplicable hasta el 31 de diciembre de 2025 durante los meses de junio a septiembre, y se prevé el incremento del caudal después de dicho año, no existe ninguna vulneración de la mencionada Ley 52/1980. Además, destaca el Abogado del Estado el carácter prioritario de la cuenca cedente, conforme a la propia Ley 52/1980, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Trasvase Tajo-Segura y reforzado en el punto 2 del artículo 12 de la Ley 10/2001, de forma que pretender introducir limitaciones a la caracterización del régimen de caudales ecológicos en el río Tajo por su afección al volumen a traspasar puede entenderse una vulneración de la legislación vigente.

A continuación, denuncia esta parte la visión parcial, fragmentaria y errónea de las reglas y principios que rigen el trasvase Tajo-Segura, de las que deduce la Administración recurrente la infracción del principio de jerarquía normativa. Además, añade esta parte que, conforme al artículo 59.7 del TRLA, los planes hidrológicos deben determinar los caudales ecológicos que no tienen el carácter de uso, sino de restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación. Igualmente, el artículo 5 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico nacional recoge, entre los principios rectores de las medidas de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca, los relativos al buen estado ecológico de las aguas y la protección de los caudales ambientales, de igual manera que el Real Decreto 713/2014 recoge en su disposición adicional segunda, en términos inequívocos, la prevalencia de lo establecido en el Plan Hidrológico del Tajo.

Seguidamente, rechaza el Abogado del Estado la falta de motivación técnica y desproporción en la fijación de los caudales ecológicos, argumentando que el Plan Hidrológico no fija los caudales de manera arbitraria sino que se ha aplicado la normativa vigente y se ha seguido la metodología de la Instrucción Técnica de Planificación. Señala que la sistemática seguida se ha venido reflejando en los documentos de las distintas fases del proceso de revisión del Plan Hidrológico, quedando plasmada inicialmente en el apartado de metodología del Anejo 2 del Esquema de Temáticas Importantes (ETI), donde se explica el criterio para la fijación del caudal ecológico mínimo que se proponía.

Por último, frente a los perjuicios esgrimidos por la parte contraria, el Abogado del Estado expone los efectos perjudiciales de la no implantación de caudales ecológicos sobre el estado de las aguas y su fauna, lo que justifica la necesidad de proceder de inmediato a la progresiva implantación de los caudales ecológicos fijados en el Real Decreto impugnado.

En consecuencia, interesaba esta parte la desestimación del recurso contencioso-administrativo, con imposición de las costas procesales a la parte recurrente.

CUARTO.- Contestación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



La Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se adhiere, en síntesis, a la argumentación expuesta por la Abogacía del Estado, en particular en lo que se refiere a la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la Junta de Andalucía.

En segundo lugar, señala esta representación que el caudal ecológico mínimo corresponde al último escalón temporal, que es el único que obedece a la instrucción de planificación hidrológica, mientras que se consideró oportuno introducir unos valores de caudal intermedios con el fin de responder a la necesidad de que trascorra un tiempo suficiente para desarrollar medidas en la cuenca del Segura, con el fin de que se puedan aportar recursos alternativos a las supuestas mermas que se producirían en el trasvase Tajo-Segura como consecuencia de implementar el régimen de caudales ecológicos. Invoca el artículo 59 del TRLA y el Real Decreto 773/2014, en cuya disposición adicional segunda se señala que "las disposiciones contenidas en este Real Decreto no podrán afectar a las asignaciones, reservas, caudales ecológicos y mínimos, previstos en el Plan Hidrológico".

Insiste la parte al afirmar que el único caudal realmente válido en el procedimiento llevado a cabo para la planificación es el correspondiente al último escalón, mientras que los caudales establecidos para los dos primeros escalones han sido el resultado de un proceso de concertación en el que se consensuó un periodo transitorio que permitiese llevar a cabo las infraestructuras necesarias para garantizar el suministro de agua de origen no convencional, principalmente de la desalinización. Y dicho caudal ecológico mínimo se calculó conforme a la Orden ARM/2656/2008, Instrucción de Planificación Hidrológica.

Rechaza esta parte, igualmente, el incumplimiento de la normativa vigente del Trasvase, pues las normas que rigen el mismo establecen un volumen de agua desembalsable hacia la cuenca del río Tajo de 365 hm³ anuales, cifra que no se alcanzaría cumpliendo con caudales ecológicos mínimos. Añade que el incremento de caudal que se contempla en el Dictamen del Consejo de Estado, emitido en la tramitación del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, según el mencionado dictamen, no condicionará en la práctica la explotación del sistema ya que por el río ya circula un caudal algo superior a 7 m³/s.

Por último, niega la existencia de infracción procedimental alguna, por cuanto, en la celebración del Consejo Nacional del Agua, el Secretario de Estado expuso que el texto definitivo objeto de votación vería alterado el contenido relacionado con la disposición adicional novena, como viene recogido en el borrador de informe del Consejo Nacional del Agua.

En consecuencia, interesaba esta parte la desestimación del recurso contencioso-administrativo, con imposición de las costas procesales a la parte recurrente.

QUINTO.- Contestación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa del Tajo

Por su parte, la representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma en Defensa alegó, en primer lugar, que no se ha producido una omisión en sentido escrito del informe del Consejo Nacional del Agua, pues se produjo una exposición del cambio del texto, aunque fuera ésta verbal, y, en lo que respecta a la ausencia del proceso de concertación, argumenta esta parte que la alegación carece de fundamento, pues el proceso se ha realizado, aunque sea con deficiencias que no pueden fundamentar su nulidad.

En segundo lugar, en cuanto a la infracción del principio de jerarquía normativa alegado de contrario, con remisión a lo manifestado en su contestación por la representación de la Administración General del Estado, manifiesta que el hecho de que las normas con rango de ley que regulan el régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura establezcan volúmenes máximos u ordenen la distribución de dichos volúmenes no impide que en aplicación de otras normas con mayor o igual rango se adopte un régimen de caudales ecológicos.

En tercer lugar, niega esta parte la ausencia de coordinación entre planes hidrológicos, argumentando que la parte demandante incurre en contradicción al reprochar de manera simultánea que la norma impugnada adopta medidas de coordinación que le están vedadas por ser contenido exclusivo del Plan Hidrológico Nacional (disposiciones adicionales primera y novena del Real Decreto 35/2023), y simultáneamente que no las adopta e infringe el principio de seguridad jurídica.

En cuarto lugar, en lo que respecta a la falta de motivación técnica de los caudales ecológicos, argumenta esta parte que el ordenamiento jurídico exige la implantación de los caudales ecológicos, conforme a los artículos 42.1.b) y 59.7 del Real Decreto Legislativo 1/2001, artículo 26.1 de la Ley 10/2001, artículo 4.1.b.c. y 18.1 del Real Decreto 907/2007 y apartado 3.4 de la Orden ARM/2656/2008, y no existe una ausencia de justificación



técnica de las medidas adoptadas en la norma objeto de impugnación, y manifiesta que, si bien la regulación jurídica del régimen de caudales ecológicos exige la realización de estudios específicos sobre cada tramo de río, la misma no impone la obligación de realizar estudios sobre los efectos que pudieran producirse en los usos agrícolas de los beneficiarios de una transferencia. Añade que no deben considerarse acreditados los supuestos impactos de la implantación del régimen de caudales ecológicos de la demarcación hidrográfica del Tajo.

Por último, señala esta representación que el estado de las masas de agua del eje central de Tajo que son objeto de escalonamiento de los caudales mínimos se encuentran, en su mayor parte, en un estado "peor que bueno" y con una evaluación del riesgo de impacto muy alta, conforme a la información que se desprende en el Plan Hidrológico de 2023, por lo que la obligación de mejorar el estado de las masas de agua transcrita (artículos 4.1.a.iii de la Directiva 2000/60 y 92 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001) a través del régimen de caudales ecológicos establecido no resulta no solo prioritaria con preferencia sobre cualquier otra, sino urgente.

En consecuencia, interesaba esta parte la inadmisión o la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto de contrario, con imposición de las costas procesales a la Administración recurrente.

SEXTO.- Legitimación activa de la Junta de Andalucía.

Por evidentes razones de lógica procesal, nos referiremos primero a la falta de legitimación activa opuesta por el Abogado del Estado en relación con el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía, dado que sólo si la misma es rechazada procederá que examinemos la pretensión accionada en este proceso, de conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 68 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pues bien, la cuestión relativa a la legitimación activa de las Comunidades Autónomas para la impugnación de los Planes Hidrológicos ha sido ya abordada por esta Sala en reciente sentencia de 2 de abril de 2024, recurso número 338/2023, en relación, precisamente con la impugnación del mismo Real Decreto 35/2003, de 24 de enero, que aquí se cuestiona.

Y en dicha sentencia manifestamos que:

«[...] ciertamente, las Comunidades Autónomas no gozan de una suerte de acción pública en defensa de la legalidad para la impugnación de disposiciones generales, debiendo justificar un interés legítimo al amparo del art. 19 LJCA, sin perjuicio de que dicho interés deba ser analizado, como siempre que nos situamos en el acceso a la jurisdicción, desde la perspectiva que nos proporciona el principio *pro actione*.

Así situados, concurren en el presente caso diversas circunstancias de las que cabe colegir un interés legítimo de dicha Comunidad Autónoma que trasciende de la mera defensa de la legalidad en la impugnación de la disposición general recurrida.

Por una parte, la Comunidad Autónoma recurrente ha intervenido en la tramitación de la disposición general impugnada por encontrarse tal intervención legalmente prevista a través del Consejo Nacional del Agua del que forma parte (art. 19.2 TRLA). Consta, así, en el expediente la activa intervención de dicha Comunidad Autónoma en relación con el informe preceptivo emitido por ese organismo sobre el real decreto impugnado (art. 19.1.b TRLA) y, específicamente, en relación con la redacción definitiva de la disposición adicional novena aquí recurrida.

Asimismo, la Comunidad Autónoma recurrente ha presentado alegaciones ante el Consejo de Estado en relación con la norma impugnada, y así consta en el informe emitido por dicho alto órgano consultivo.

Y en fin, la propia disposición adicional novena objeto de impugnación prevé, como uno de los mecanismos de coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el Acueducto Tajo-Segura, que la Comunidad Autónoma recurrente, afectada como cuenca cesionaria, forme parte, junto con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de una comisión bilateral encargada de realizar anualmente el seguimiento del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como del programa de medidas asociado.

Cuando el legislador da expresa intervención a la Comunidad Autónoma recurrente en el procedimiento de tramitación de la norma recurrida, a través del informe que debe emitir el Consejo Nacional del Agua del que forma parte, y la propia norma reglamentaria impugnada prevé, también expresamente, su intervención en su propio desenvolvimiento posterior, integrándola en una comisión de seguimiento de la incidencia de los caudales ecológicos impugnados en el ámbito del Trasvase Tajo-Segura, no puede sostenerse que el objeto de su impugnación sea ajeno a su ámbito de competencias (art. 19.1.d LJCA) o que los intereses legítimos (art.



19.1.a LJCA) de dicha Comunidad Autónoma no se encuentren concernidos por la norma impugnada hasta el punto de negarle su acceso a la jurisdicción para impugnarla.

La conclusión no puede ser, entonces, otra que entender activamente legitimada a la Comunidad Autónoma recurrente para la interposición del presente recurso contencioso administrativo.»

Y estas mismas circunstancias concurren en el caso aquí examinado respecto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que el motivo de inadmisión debe ser igualmente desestimado.

SÉPTIMO.- La revisión de los planes hidrológicos aprobada por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero.

La disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, siguiendo las previsiones de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, obliga a revisar cada seis años los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas. Ello determina que los planes revisados mediante el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, referidos al ciclo sexenal 2016-2021, deban ser nuevamente actualizados para su aplicación en el periodo 2022-2027, siendo ésta la finalidad del Real Decreto impugnado.

Según el artículo 41.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, el procedimiento para elaborar y revisar los planes hidrológicos se regulará por vía reglamentaria. A este mandato obedece el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y recientemente modificado por el Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre. Completa el desarrollo reglamentario previsto en la ley la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias y, por tanto, de especial relevancia en el trabajo de revisión de estos planes hidrológicos.

Junto a las disposiciones citadas, deben mencionarse otras normas prevalentes que completan y establecen los requisitos que deben atender los planes hidrológicos que se revisan con el Real Decreto impugnado. Entre todas ellas destacan el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, y el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, relativo a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

Por otra parte, el artículo 41.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, determina que la elaboración y la propuesta de ulteriores revisiones de los planes hidrológicos se llevarán a cabo por el organismo de cuenca correspondiente, o por la administración hidráulica competente para el caso de las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma que haya asumido esas competencias.

La parte dispositiva del Real Decreto impugnado consta de un artículo, nueve disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cinco disposiciones finales y trece anexos.

Los doce primeros anexos incluyen el contenido normativo de los correspondientes planes hidrológicos. Se trata, como dispone el artículo 81.1.b) del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, de determinados contenidos del plan que tienen carácter de norma y que han de publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

En el Anexo VII, donde se contienen los preceptos impugnados en este proceso, se recoge el régimen jurídico del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

El ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir es definido por el artículo 2.1 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

OCTAVO.- Planes hidrológicos y potestad reglamentaria.

Como hemos ya señalado en múltiples sentencias de la Sala en relación a recursos interpuestos contra esta misma disposición general, debemos primeramente señalar que el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero responde al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración Pública, y como hemos dicho ya en SSTs de esta Sala, entre otras en la de 22 de marzo de 2019 (recurso 4432/2016), o en la de 1 de abril de 2019 (recurso 4448/2016):

«[...] el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la



publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92 , y el art. 131 de la actual Ley 39/2025 , y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución , en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa , lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.

Como señala la sentencia de 16 de diciembre de 2008 (rec. 61/2007) "las apreciaciones subjetivas del recurrente sobre la oportunidad del criterio establecido por el titular de la potestad reglamentaria, cualquiera que sea la valoración que merezca, no constituye una razón o motivo de nulidad de la disposición, pues, como ya señalamos al examinar la jurisprudencia sobre el alcance del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria, se trata de valoraciones que pertenecen al ámbito de la discrecionalidad y consiguiente decisión del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita, sin que la impugnación de una disposición general pueda fundarse en los criterios de oportunidad o conveniencia subjetivos de quien la impugna, como señala la sentencia de 5 de diciembre de 2007 , consideraciones de oportunidad que, como indica la sentencia de 13 de junio de 2007, no suponen en modo alguno que la regulación sea contraria a derecho».

Así, debemos recordar que, conforme al artículo 40.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, la planificación hidrológica tiene "por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, 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 medio ambiente y los demás recursos naturales". Añade dicho artículo, en su apartado 2, que la gestión racional y sostenible del recurso [...] condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite. Y su apartado 4 que 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, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65.

En congruencia con ello, el artículo 42 del TRLA establece el contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca, previendo en el mismo, como se desprende de sus apartados a) y b), tanto la descripción general de la demarcación hidrográfica, con inventario de los recursos superficiales y subterráneos, como los usos y demandas existentes con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, incluyendo un resumen del uso del suelo, y otras afecciones significativas de la actividad humana, así como la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, con consideración de la conservación y recuperación del medio natural.

NOVENO.- El informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua.

Comenzando a analizar el fondo del asunto, el primer motivo de nulidad que opone la representación de la Junta de Andalucía es la omisión del trámite de informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, respecto de la que alega la infracción del artículo 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Entiende que se ha omitido el citado informe pues, en la convocatoria de la sesión del Consejo Nacional del Agua en que tenía que informarse el proyecto del Plan Hidrológico del Tajo, se incluyó un proyecto distinto del que fue objeto de informe.

Esta concreta cuestión ha sido también resuelta en la sentencia más arriba citada, de 5 de junio de 2024, referida -insistimos- al mismo Plan Hidrológico que el que es aquí objeto de impugnación, en la cual señalábamos que:

«Estas irregularidades habrían consistido, a su parecer, en que el texto de la disposición adicional novena del proyecto que se sometió a debate y votación en el Consejo Nacional del Agua el 29 de noviembre de 2022, en la sesión plenaria de aprobación del informe, no coincidía con el texto sobre el que finalmente se informó favorablemente por ese órgano en un aspecto sustancial que determinó, en su criterio, que algunos votos favorables al informe emitido hubieran sido distintos de conocerse el texto finalmente aprobado.



Alega a este respecto que en el texto sometido a informe del Consejo Nacional del Agua la aplicación sucesiva de los tres escalones de los caudales ecológicos -un primer escalón que se aplica desde la entrada en vigor del plan hasta el 31 de diciembre de 2025, un segundo escalón, entre el 1 de enero de 2026 y el 31 de diciembre de 2026, y un tercer escalón, desde 1 enero 2027- no era automática, sino que, tras la implantación del primero, el paso a los siguientes, segundo y tercero, se condicionaba al resultado del programa de seguimiento del estado de las aguas y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Trasvase Tajo-Segura, y en cambio, en el texto final que se informó favorablemente y que fue remitido al Consejo de Estado, el paso al segundo y tercer escalón se produce de manera automática. Entiende que se trata de una modificación sustancial, producida en el curso de la intervención del Consejo Nacional del Agua, que debió dar lugar a remitir el texto nuevamente a dicho órgano para que se emitiera nuevo informe y que, al no haberse hecho así, se ha producido un vicio sustancial en la tramitación determinante de la nulidad de pleno derecho de la disposición general impugnada.

Y efectivamente, según consta en la documentación obrante en autos -y así se refleja, asimismo, en el informe del Consejo de Estado-, en el curso del debate producido en la sesión plenaria del Consejo Nacional del Agua de 29 de noviembre de 2022, se produjo un cambio en la redacción de la disposición adicional novena como consecuencia de una propuesta realizada in voce por el Secretario de Estado de Medio Ambiente que consistió en la eliminación de las condiciones que se establecían para la aplicación progresiva de los volúmenes de caudales ecológicos previstos en el plan del Tajo. Esta propuesta de nueva redacción realizada verbalmente por el citado Secretario de Estado se debió a lo manifestado en el curso del debate por algunos intervinientes sobre la inadecuación del régimen de caudales ecológicos condicionado, que se contenía en el proyecto inicial, a la regulación legal de dichos caudales y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que había determinado la anulación del plan hidrológico del Tajo correspondiente al ciclo anterior, segundo ciclo de revisión de los planes hidrológicos, precisamente en relación con la necesidad de previsión en el plan de caudales ecológicos.

Ante esta modificación del texto de la disposición adicional novena producida en el curso del debate, algunos miembros del Consejo Nacional del Agua emitieron un voto condicionado, es decir, condicionaban su voto favorable a que la redacción que finalmente se aprobase fuese la misma que se remitió al Consejo, siendo contrario en el supuesto de que se acogiese la redacción propuesta in voce por el Secretario de Estado en el curso del debate.

De esta sucesión de acontecimientos se desprende que, ciertamente, en palabras del Consejo de Estado, «el debate y la votación en el Consejo Nacional del Agua no se desarrollaron con la claridad y la transparencia con las que debieran haber transcurrido». Sin embargo, no es posible deducir de ello -como asimismo concluye dicho alto órgano consultivo- un vicio en la formación de la voluntad de dicho órgano colegiado determinante de la nulidad de pleno derecho, ya que el debate permitió conocer perfectamente las posiciones de cada uno de los vocales en relación con la cuestión controvertida en cualquiera de las dos redacciones planteadas. La emisión de votos condicionados por algunos de los miembros a la que antes aludimos prueba que conocían perfectamente el cambio producido en la redacción de la disposición adicional novena en el curso del debate en los términos indicados. Y además, como también se destaca por el Consejo de Estado, «incluso si el sentido del voto de las entidades que se oponen a la redacción modificada de la disposición adicional novena hubiera sido contrario al proyecto, este habría obtenido igualmente una mayoría de votos a favor, con lo que el sentido del informe del Consejo Nacional del Agua habría sido igualmente favorable».

En efecto, concluye en su dictamen el Consejo de Estado que "la opinión del Consejo Nacional del Agua ha sido válidamente formulada a los efectos de integrar el ejercicio de una función de participación y consulta que el ordenamiento le encomienda, con carácter preceptivo, en el procedimiento de elaboración del proyecto de Real Decreto que se dictamina".

Y en este sentido, añadíamos en la sentencia de 5 de junio de 2024 que:

«No puede olvidarse que nuestra jurisprudencia sostiene una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales que no caiga en el mero formalismo y que atienda a la finalidad a la que responden las reglas de procedimiento y a la función que el trámite está destinado a cumplir (por todas, STS 1650/2022, de 14 de diciembre, rec. 1740/2021).

Debemos entender, por estas razones, que el criterio del Consejo Nacional del Agua, preceptivo, pero no vinculante, ha sido válidamente emitido, dando así cumplimiento a la función de participación y consulta que el ordenamiento le encomienda, que es la finalidad que dicho trámite está destinado a cumplir.»

En consecuencia, dirigiéndose el presente recurso contencioso-administrativo contra la misma disposición adicional novena del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, el mismo criterio ha de sostenerse aquí, con la consiguiente desestimación del motivo.

**DÉCIMO.- El proceso de concertación en la Planificación Hidrológica. La necesaria coordinación entre los Planes Hidrológicos de la cuenta del Tajo y del Segura.**

Opone en el siguiente motivo la representación de la Junta de Andalucía la omisión del proceso de concertación que consagra la planificación hidrológica, conforme al apartado 3.4 de la Instrucción de Planificación Hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, argumentando que no se han aportado en el momento procedimental previsto en el citado precepto la memoria jurídica, la memoria hidrológica ni la memoria económica que son esenciales en dicho trámite del procedimiento para la determinación y establecimiento de los caudales ecológicos.

Pues bien, esta cuestión se encuentra igualmente resuelta en la citada sentencia de 5 de junio de 2024, ante idéntico motivo de impugnación articulado por la representación de la Comunidad Valenciana.

Así, en dicha sentencia, ante la infracción de los artículos 3.4.5 y 3.4.6 de la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH), aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, así como el art. 18.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico -el motivo del presente recurso se centra en la infracción, por este mismo motivo, del apartado 3.4 de la IPH- pusimos de manifiesto que:

«[...] el proceso de concertación al que se refieren los preceptos invocados se desarrolla en el ámbito del plan hidrológico en el que tales caudales se determinan, sin que las aguas trasvasadas se contemplen como usos de la cuenca del Tajo ni forman tampoco parte de las asignaciones y reservas del plan hidrológico del Tajo. Como se dijo en la STS de 25 de noviembre de 2002, rec. 8414/1998, «Los usuarios de las aguas del trasvase no son usuarios de la cuenca en sentido propio, sino de aguas trasvasadas [...] no son usuarios de la cuenca del Tajo, sino de la cuenca del Segura, porque sólo cuando existan aguas excedentarias en la primera y dentro de ciertos límites, podrán utilizarlas, pero en su cuenca y sometidos al respeto al principio de unidad de cuenca hidrográfica».

Además, la exigencia de un proceso de concertación no significa que su determinación deba ser necesariamente el resultado de un acuerdo (STS de 21 de julio de 2022, rec. 2611/2021, antes citada).

Eso no significa que no sea imprescindible la coordinación entre los planes hidrológicos relacionados con el trasvase Tajo-Segura. Si bien la alusión en la demanda a la vulneración del principio de jerarquía en relación con las normas reguladoras del trasvase adolece de generalidad y falta de precisión (no se menciona ningún precepto concreto al que referir la tacha), la necesidad de coordinación resulta patente, en la medida en que se trata de una infraestructura que posibilita la transferencia de recursos hídricos entre las cuencas del Tajo -que cede el agua- y la cuenca del Segura -que la recibe- en las condiciones fijadas en su normativa específica y presidido por los principios enunciados, con carácter general, en el art. 12 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional: la garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente -incluidas las restricciones medioambientales-, la solidaridad, la sostenibilidad, la racionalidad económica, la vertebración del territorio y la recuperación de costes.

Se trata de hacer compatible el régimen de caudales ecológicos, completo y vinculante, que el plan del Tajo debe necesariamente establecer -como advirtiera la jurisprudencia de esta Sala a la que antes se hizo mención- y que debe ser respetado (y así se reconoce en la disposición adicional segunda del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura), con un elemento de la planificación hidrológica nacional como es el trasvase mediante el acueducto del Tajo-Segura.

Sobre ello llamó la atención el Consejo de Estado, habiéndose acogido sus recomendaciones al respecto en el texto de la norma finalmente aprobado, con la inclusión de una disposición final segunda que obliga al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a someter al Consejo Nacional del Agua, en el plazo de 12 meses, una actualización del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, con la finalidad de ajustarlo a las previsiones de los planes hidrológicos aprobados por este Real Decreto 35/2023; y una disposición final tercera que prevé la actualización de la Instrucción de Planificación Hidrológica, en el plazo de dieciocho meses, que deberá fijar unos criterios técnicos y metodologías para la determinación de los caudales ecológicos para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas. Todo ello, sin perjuicio de las comisiones bipartitas previstas en la propia disposición impugnada compuestas por las comunidades autónomas concernidas y el Ministerio.

En definitiva, si bien el procedimiento de concertación propiamente dicho se refiere a los usos y demandas existentes en el ámbito de la planificación correspondiente sin que incluya a usuarios de otras cuencas, la existencia del trasvase, elemento de la planificación hidrológica nacional regulado por su normativa específica, obliga a tomar en consideración la incidencia de sus previsiones en la cuenca receptora mediante la necesaria coordinación. Ello se ha llevado a cabo en la disposición impugnada, fundamentalmente, con las



modificaciones al proyecto que acabamos de mencionar, introducidas en el texto de la norma por sugerencia del Consejo de Estado; mediante la implantación progresiva del caudal ecológico, llegando a su efectiva implantación sólo al final del plan; y con el programa de medidas e inversiones previsto, tanto en relación con la cuenca cedente como, especialmente, en el de la cesionaria, para paliar la incidencia que en esta última supondrá la obligada implantación de dichos caudales, obtener una mayor eficacia y desarrollar recursos alternativos.

Los razonamientos discrepantes que se reflejan en la demanda sobre las modificaciones operadas en el texto de la norma siguiendo las sugerencias del Consejo de Estado o sobre la eficacia o suficiencia del programa de medidas e inversiones previstas no dejan de ser meras discrepancias subjetivas, de oportunidad, que no alcanzan a construir un reproche de legalidad frente a la norma impugnada y que exceden del ámbito de control de legalidad que a esta Sala corresponde.»

Por otra parte, en lo que respecta al proceso de concertación del régimen de caudales ecológicos, ciertamente el apartado 3.4 de la Instrucción de Planificación Hidrológica prevé, en el establecimiento del régimen de caudales ecológicos una segunda fase consistente en un proceso de concertación, "definido por varios niveles de acción (información, consulta pública y participación activa", en aquellos casos que condicionen significativamente las asignaciones y reservas del plan hidrológico. En el mismo sentido el apartado 3.4.6 de la misma Instrucción señala que el proceso habrá de tener en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas. Más adelante señala que "en aquellos casos en los que el régimen de caudales ecológicos condicione las asignaciones y reservas del plan hidrológico, el proceso de concertación abarcará todos los niveles de participación: información, consulta pública y participación activa"

Pues bien, en el informe del Consejo del Agua de la demarcación obrante en el expediente administrativo se da cuenta del proceso de participación pública en el proceso de planificación hidrológica, con referencia expresa a las jornadas de concertación del régimen de caudales ecológicos celebradas. Asimismo, se mencionan las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas durante la consulta pública, en concreto con referencia a la implantación de los caudales ecológicos. Todos estas circunstancias del proceso de tramitación no han sido en absoluto desvirtuadas por la representación de la Administración recurrente.

En definitiva, el motivo articulado por la Junta de Andalucía en referencia a la ausencia del proceso de concertación para la determinación de los caudales ecológicos ha de ser igualmente desestimado.

UNDÉCIMO.- Principio de jerarquía normativa. Artículos 10 y 11 en relación con el apéndice 5 -caudales ecológicos de la parte normativa del PH del Tajo-, así como el artículo 13.1, en relación al apéndice 6, y disposición final segunda. Asignación y reserva del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura.

Alega la Administración recurrente que el Apéndice V, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la parte normativa del Plan Hidrológico del Tajo (Anexo V del Real Decreto impugnado), al regular unos caudales ecológicos que imponen el desembalse de agua en el embalse de cabecera para el mantenimiento de dichos caudales ecológicos, vulneran las previsiones que para el Trasvase Tajo-Segura contienen tanto la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, como la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, que hacen depender el trasvase del volumen de agua embalsada y no de la existencia de caudales ecológicos mínimos. En concreto, señala que los preceptos del PH del Tajo impugnado, que incrementan de manera escalonada en el tiempo los caudales circulantes en Aranjuez o que no contemplan las dotaciones correspondientes al aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura, no respetan las condiciones hidrológicas del citado aprovechamiento establecidas en normas con rango de Ley, las cuales entiende esta parte que son de aplicación preferente, estando integradas en la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. En particular, señala la parte que del examen conjunto y sistemático de las Leyes 21/2013 y 21/2015, así como de las modificaciones de la Regla de Explotación introducidas, con habilitación legal suficiente, por el Real Decreto 773/2014, modificado por el Real Decreto 638/2021, de julio, resulta que la condición hidrológica del caudal no inferior a 6 m³/s en Aranjuez, establecida por la Disposición Adicional Primera, párrafo tercero de la Ley 52/1980, no ha sido derogada por el legislador y está en la actualidad vigente. Según argumenta esta parte, este caudal mínimo, que debe ser respetado, permite que puedan mantenerse en los embalses del sistema de la cabecera (Entrepeñas y Buendía) un volumen de recursos susceptibles del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Pues bien, este motivo ha de ser igualmente desestimado, pues, como correctamente alega el Abogado del Estado, la parte realiza una exposición fragmentada e inexacta de los antecedentes legislativos para llegar a la equivocada conclusión de que el caudal ecológico previsto vulnera el caudal mínimo previsto en las normas anteriores reguladoras del trasvase.



Esta cuestión se encuentra implícitamente respondida en la sentencia de 5 de junio de 2024, a la que nos estamos refiriendo, al invocar el artículo 59.7 del TRLA, conforme al cual los caudales ecológicos no tienen el carácter de uso sino de restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, con la única excepción del abastecimiento a las poblaciones. Esta determinación también se encuentra en el artículo 26 de la Ley 10/2001, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. En consecuencia, no puede tratar la Administración recurrente de imponer las determinaciones de la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, ni la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura.

Por otra parte, la evolución normativa del trasvase Tajo-Segura ha sido ya tratada en la STS nº 309/2019, de 11 de marzo (recurso 4351/2016), en cuyo recurso igualmente se invocaba la vigencia de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico del trasvase Tajo-Segura, y en concreto, la exigencia de dicha Ley de garantizar en el Tajo, antes de su confluencia con el Jarama (en Aranjuez), un caudal no inferior a seis metros cúbicos por segundo. En dicha sentencia se concluye que:

« Las disposiciones sobre el Trasvase Tajo-Segura introducidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y en la Ley 21/2015, de 10 de julio, de modificación de la Ley de Montes, suponen un cambio de escenario de la cuenta del Tajo respecto a anteriores procesos de planificación. Así, aun estando vigente la disposición adicional novena de la Ley 52/1980, en la práctica la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015 limita la capacidad del Plan de la Cuenca del Tajo para fijar el carácter excedentario de las aguas a trasvasar.»

Así, las normas aquí invocadas por la Junta de Andalucía (en esencia, las disposiciones adicionales de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, donde se regulan los volúmenes trasvasables) han de entenderse sustituidas por norma posterior de igual o superior rango, lo que se ha producido en virtud de la Ley 21/2013 y la Ley 21/2015 (que volvió a implantar el mismo régimen tras una sentencia de inconstitucionalidad de la Ley 21/2013). Estas reglas de explotación del trasvase, y sus magnitudes básicas definitorias, conforme a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, han sido revisadas por el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase Tajo-Segura, el cual establece un régimen de trasvase basado y dependiente de las existencias conjuntas de los embalses de Entrepeñas y Buendía, con un nivel mínimo conjunto de 400 hm³, en cuyo caso no cabe aprobar trasvase alguno y un nivel máximo de agua a trasvasar con un nivel a partir de 1.300 hm³.

En consecuencia, procede la desestimación del motivo referido a la infracción del principio de jerarquía normativa, pues, por una parte, el régimen de caudales ecológicos vinculan al resto de aprovechamientos y explotaciones, conforme a la normativa en vigor ecológicos (con la salvedad del abastecimiento a poblaciones), y por otra, la procedencia o no de liberar agua para el trasvase se basa en el volumen conjunto de agua existente en los embalses citados, conforme al Real Decreto en vigor, y no en las magnitudes invocadas por la Administración recurrente.

DUODÉCIMO.- Motivación técnica suficiente de los caudales ecológicos.

A continuación, opone la Junta de Andalucía, como motivo del recurso contencioso-administrativo, la ausencia de motivación técnica en la fijación de los caudales ecológicos, argumentando que el establecimiento de los caudales ecológicos debe configurarse con el menor detrimento de los posible de los existentes derechos del uso del agua, y, en el presente caso, los criterios de proporcionalidad e intervención mínima han sido completamente ignorados en la planificación que se aprueba. Alega la falta de justificación técnica de las medidas adoptadas y los perjudiciales efectos económicos de las mismas (a nivel empresarial y de empleo en la cuenca receptora) en cuanto reduce el volumen del trasvase Tajo-Segura.

Esta cuestión está igualmente suficientemente respondida en la misma sentencia de 5 de junio de 2024, en la cual se señala, al referirse al mismo Plan Hidrológico del Tajo, que se trata de una cuestión de marcado carácter técnico a la que resulta aplicable la doctrina sobre el control jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias. Y en el caso aquí examinado los elementos de prueba aportados por la Junta de Andalucía no permiten desvirtuar la fijación de los caudales ecológicos conforme a las instrucciones metodológicas y técnicas contenidas en la Instrucción de Planificación Hidrológica, tras seguirse un complejo procedimiento promovidos desde las demarcaciones hidrográficas y que tiene sobre la base los estudios pertinentes referidos en la MAIN.

En efecto, en el apartado 5 de la Memoria sobre la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo se especifican los criterios tenidos en cuenta para la determinación del caudal ecológico mínimo de las masas de agua superficial, donde se especifica que "en general se han privilegiado siempre los criterios ambientales, excepto cuando estos entraban en conflicto con



un abastecimiento vulnerable, en cuyo caso, en aplicación del artículo 59.7 del TRLA, se ha acudido al percentil más bajo dentro del rango que permite la IPH". Y en el Anejo 5 de dicha Memoria se detalla exhaustivamente la metodología seguida para la caracterización del régimen de caudales ecológicos, en donde se especifica que en el primer ciclo de planificación hidrológica se realizó un extenso trabajo de caracterización del régimen de caudales ecológicos que constituyen una referencia de partida, y se hace referencia a las actualizaciones y trabajos adicionales realizados para el tercer ciclo de planificación hidrológica, especificándose a continuación los métodos hidrológicos e hidrobiológicos seguidos para el establecimiento del régimen de caudales mínimos. Todo ello no ha resultado desvirtuado de contrario. Antes al contrario, en el propio informe aportado como anexo 6 del documento nº 1 de los aportados junto con la demanda por la Administración recurrente se reconoce la compatibilidad de los valores adoptados en el Plan Hidrológico del Tajo con la Instrucción de Planificación Hidrológica, y se identifica su resultado como uno de los que es posible obtener. La propia afirmación de la necesidad de estudios complementarios para resolver las incertidumbres técnicas que la parte dice detectar no permite la estimación del recurso contencioso-administrativo por este motivo, pues ni siquiera se afirma de contrario la incorrección o el error en los métodos seguidos por la Administración demandada para la determinación del régimen de caudales ecológicos.

En definitiva, el motivo de recurso ha de ser desestimado, y con él el recurso contencioso-administrativo.

DÉCIMOTERCERO.- Costas procesales.

Por lo que se refiere al pago de las costas del presente proceso procede, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, su imposición a la Administración recurrente, si bien, conforme autoriza el párrafo cuarto, a la vista de las circunstancias del caso, se limita a cuatro mil euros (4.000 €) más IVA, la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos por cada una de las partes codemandadas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.-Desestimar el motivo de inadmisibilidad opuesto por el Abogado del Estado en relación con la falta de legitimación activa de la Junta de Andalucía.

Segundo.-Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 510/2023 interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Tercero.-Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el fundamento jurídico noveno de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.