

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 447/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 515/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 6 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 447/2023, interpuesto por la procuradora doña Carmen García Rubio, en nombre y representación de la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y del Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), y asistida del letrado don Abel Salvador La Calle Marcos, contra la aprobación del Plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo a través del 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 (BOE 10/02/2023).

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 6 de abril del 2023, la procuradora doña Carmen García Rubio, en nombre y representación de la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y del Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), interpuso ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo recurso contencioso administrativo contra la aprobación del Plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo a través del 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 (BOE 10/02/2023).

SEGUNDO.- Tras recibirse el expediente administrativo, se formuló demanda que concluía suplicando a la Sala que:

«[...] dicte sentencia en la que se adopten los siguientes pronunciamientos:

a) se declaren no ajustados a Derecho y, por tanto, nulos, los escalones establecidos para los períodos comprendidos entre el 11/02/2023 y el 31/12/2025 y entre el 1/1/2026 y el

31/12/2026, para las 19 masas de agua del eje central del Tajo, en el «apéndice 5.1 Régimen trimestral de caudales mínimos» en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023;

b) quedando como único caudal ecológico mínimo aplicable para las 19 masas de agua del eje central del Tajo, el establecido desde 1/1/2027 que se entenderá aplicable desde la sentencia;

c) se declaren no ajustados a Derecho y, por tanto, nulos, los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5 en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023;

d) se ordene a la Administración General del Estado que al revisar el régimen de caudales ecológicos ejerza su discrecionalidad dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión Europea y el Derecho español, en especial con estudios específicos para cada tramo de río, en los ámbitos temporales de aplicación y en el alcance a todas las masas de agua que reúnan las condiciones establecidas por las normas;

e) con expresa condena en costas a la parte demandada.»

TERCERO.- El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que solicita que:

«[...] dicte sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora.»

CUARTO.- No habiéndose recibido el recurso a prueba -sin perjuicio de darse por reproducidos los documentos e informes aportados por las partes-, se presentaron por las partes escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondía.

QUINTO.- Por providencia de 18 de septiembre de 2024 se señaló para votación y fallo el 22 de octubre de 2024, suspendiéndose dicho señalamiento para oír a la Abogacía del Estado sobre un nuevo escrito presentado por la parte actora después del trámite de conclusiones, solicitando el planteamiento de cuestión prejudicial.

Presentadas alegaciones por la Abogacía del Estado con el resultado que consta en autos, se señaló nuevamente para votación y fallo el día 23 de abril del año en curso, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso contencioso administrativo se interpone por la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y por el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA) contra la aprobación del plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo a través del 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 (BOE 10/02/2023).

La impugnación se refiere, sustancialmente, a la determinación de los caudales ecológicos que se lleva a cabo en la revisión del plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo que se lleva a cabo en el Real Decreto 35/2023 que, en su Anexo V, contiene las disposiciones normativas del plan.

SEGUNDO.- Alegaciones de la parte demandante: Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA).

Son sustancialmente las siguientes:

A.- Obligación de establecer los regímenes de caudales ecológicos. El Gobierno de España está obligado a establecer en el plan hidrológico de la

parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo para 2021-2027, los regímenes de caudales ecológicos en todas sus masas de agua tipo río, con todos sus componentes, y a aplicarlos durante todo su período de vigencia, conforme a los artículos 4.1 Directiva 2000/60 y artículo 92 bis Real Decreto Legislativo 1/2001; artículo 11 y anexo V.1.1 Directiva 2000/60 y artículo 42.1.b Real Decreto Legislativo 1/2001, artículo 18 Real Decreto 907/2007 y apartado 3 Orden ARM/2656/2008 y las sentencias del Tribunal Supremo de 11/3/2019, recurso 4351/2016, de 14/3/2019, recurso 4430/2016, de 14/3/2019, recurso 4482/2016, de 21/3/2019, recurso 4398/2016, y de 02/04/2019, recurso 4400/2016.

Por ello, considera que no se ajusta al régimen diseñado por las normas europeas e internas ni a la jurisprudencia citadas la implantación escalonada de los caudales ecológicos que se contiene en la norma reglamentaria impugnada.

Explica que la obligación de implantar los caudales ecológicos como contenido obligatorio de los planes hidrológicos se exige, tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el Derecho español, en los preceptos indicados, y ha sido asimismo destacada en la jurisprudencia, en las sentencias citadas, con relación a la revisión de los planes hidrológicos referente al segundo ciclo de planificación.

Además, hay una necesidad urgente de mejorar el eje central del Tajo ya que el estado de las masas de agua del citado eje central del Tajo que son objeto del escalonamiento de los caudales mínimos es, en su mayor parte, «peor que bueno» y con una evaluación del riesgo de impacto muy alta, según se desprende de la propia información obrante en el Plan hidrológico de 2023.

Al postergar o retrasar la aplicación de los caudales ecológicos mínimos a través del escalonamiento establecido en el «apéndice 5.1 Régimen trimestral de caudales mínimos» del anexo V del Real Decreto 35/2023, se incumplen los preceptos y la jurisprudencia citados.

Los escalones de aplicación que se establecen para las 19 masas de agua del eje central del Tajo desde el embalse de Bolarque hasta el de

Valdecañas son: 1.º) inicial, con la entrada en vigor del plan y una duración de casi tres años (11/02/2023-31/12/2025); 2.º) intermedio, desde la conclusión del inicial y con una duración de un año (1/1/2026-31/12/2026); y 3.º) final, desde la conclusión del intermedio y con una duración de casi un año (1/1/2027-22/12/2027).

En los escalones primero o inicial y segundo o intermedio se fijan caudales inferiores al caudal ecológico mínimo que sólo se aplicaría en el tercer escalón y es el único que puede reputarse realmente caudal ecológico mínimo.

La obligación de implantar caudales ecológicos exigida por el Derecho de la Unión Europea y el Derecho español está calendada para el 22 de diciembre de 2009, fecha en la que se debieron publicar los primeros planes hidrológicos de cuenca. Por tanto, después de trece años de incumplimiento, prorrogarlo con una nueva postergación hasta enero de 2027, no debe considerarse justificado por «la necesidad de que transcurra un tiempo suficiente para desarrollar medidas» paliativas de sus posibles efectos, según se indica en la Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

La nueva postergación escalonada de los caudales ecológicos mínimos constituye un incumplimiento de la obligación de su establecimiento e implantación en 2009 establecida en los artículo 4.1 y 13.6 Directiva 2000/60 y disposición adicional undécima.2.a) Real Decreto Legislativo 1/2001, así como en las sentencias del Tribunal Supremo ya referidas.

B.- Incumplimiento en razón de las zonas protegidas. La nueva postergación escalonada de los caudales ecológicos mínimos incumple la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua desde 2009, sin que sea oponible ninguna excepción, pues afecta a zonas protegidas conforme al artículo 4.1.c) de la Directiva 2000/60.

En los apartados a y b del número 1 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 se establecen las obligaciones de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua

deterioradas con el objeto de alcanzar el buen estado desde 2015, salvo que sea aplicable alguna de las excepciones establecidas en sus números 4, 5, 6 y 7 del artículo 4 de la Directiva 2000/60. Sin embargo, en el apartado c del número 1 del artículo 4 de la Directiva 2000/60, relativo a las zonas protegidas, no se contempla la posibilidad de oponer las excepciones de los números 4 a 7 de dicho artículo. Por ello, entiende que la no inclusión de las excepciones (números 4 a 7 del artículo 4 de la Directiva 2000/60) en la regulación de las zonas protegidas, en contraste con las aguas superficiales y subterráneas en términos generales, determina la prohibición de su aplicación, conforme a la interpretación estricta que debe informar toda excepción.

El plan hidrológico del Tajo de 2023 fija los objetivos medioambientales de las masas de agua en el artículo 18.1 y el apéndice 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023. En el «apéndice 10.1. Objetivos medioambientales para las masas de agua superficiales» se incluye una tabla en la que se fija como objetivo ambiental «alcanzar el buen estado en 2027» y como motivo de la prórroga «viabilidad técnica (art. 4.4 DMA)» para diversas masas de agua del eje central del río Tajo. Pero en algunas de estas masas de agua existen diversas zonas protegidas por lo que no es posible ampliar la fecha límite de implantación de caudales ecológicos respecto de las mismas hasta 2027.

Por lo tanto, el artículo 18.1 en relación con el «apéndice 10.1. Objetivos medioambientales para las masas de agua superficiales» del anexo V del Real Decreto 35/2023 incumplen la prohibición que se deduce del apartado c del número 1 del artículo 4 de la Directiva 2000/60, al aplicar la excepción del artículo 4.4 de dicha norma a zonas protegidas.

C.- Incumplimiento de las condiciones de las prórrogas. La nueva postergación escalonada de los caudales ecológicos mínimos incumple la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua desde 2009, sin que sea aplicable la excepción de prórroga por haber incumplido la condición de no deterioro posterior, conforme al número 4 del artículo 4 de la Directiva 2000/60.

El número 4 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 permite que se prorrogue el término de 2015, en un ciclo hasta 2021 o, incluso, en dos ciclos hasta 2027, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la norma, entre las que se incluye que no haya nuevos deterioros de la masa de agua. Aporta un informe técnico con la demanda en el que incluye el listado de las masas de agua del eje central del río Tajo que han sufrido deterioro y, a pesar de ello, se les aplica la prórroga del art. 4.4 de la Directiva.

Por tanto, el artículo 18.1 en relación con el «apéndice 10.1. Objetivos medioambientales para las masas de agua superficiales» del anexo V del Real Decreto 35/2023 incumplen la condición de no haberse producido nuevos deterioros del artículo 4.4 de la Directiva 2000/60, y por tanto no pueden prorrogarse de nuevo.

D.- Incumplimiento de un régimen completo de caudales ecológicos. Al no haber establecido para todas las masas de agua superficiales un régimen de caudales ecológicos completo que incluya caudales generadores, caudales máximos y tasas de cambio en los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5 en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023, se incumplen los artículos 4.1 Directiva 2000/60 y artículo 92 bis Real Decreto Legislativo 1/2001; artículo 11 y anexo V.1.1 Directiva 2000/60 y artículo 42.1.b Real Decreto Legislativo 1/2001, artículo 18 Real Decreto 907/2007 y apartado 3.4.1.3.1 Orden ARM/2656/2008 y las sentencias del Tribunal Supremo mencionadas.

La fijación de los regímenes de caudales ecológicos para todas las masas de agua tipo río «deberá incluir, al menos, los siguientes componentes: a) Caudales mínimos [...] b) Caudales máximos [...] c) Distribución temporal [...] d) Caudales de crecida [...] e) Tasa de cambio [...]» (apartado 3.4.1.3.1 Orden ARM/2656/2008). Componentes, todos ellos, que se recogerán obligatoriamente en el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica (artículo 42.1.b Real Decreto Legislativo 1/2001 y artículo 4.1.b.c' y artículo 18.1 Real Decreto 907/2007).

Sin embargo, no se han fijado todos estos componentes en todas las masas de agua tipo río.

El reducido número de embalses en los que se establecen los caudales generadores, caudales máximos y tasas de cambio, supone, formalmente, un régimen de caudales ecológicos incompleto y, materialmente, obstaculizar o impedir la prevención del deterioro y la mejora del estado de las masas de agua que exigen el Derecho de la Unión Europea y español. En suma, al haber establecido en el régimen de caudales ecológicos caudales generadores en sólo quince embalses de ciento veintitrés (12%) y caudales máximos y tasas de cambio en sólo diecisiete embalses de cuarenta y uno (41%), en los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5 en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023, se incumplen los preceptos y la jurisprudencia mencionados.

El Reglamento de Dominio Público Hidráulico (art. 49 quáter del Real Decreto 849/1986) exige el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos «en los ríos que cuenten o puedan contar con reservas artificiales de agua embalsada», sin distinción cuantitativa o de destino alguna y sin más condiciones que las aportaciones naturales suficientes y la existencia de los denominados órganos de desagüe en la presa, por lo que el plan no debe reducir la aplicación del régimen de caudales ecológicos con distinciones de tamaño, volumen o uso, no recogidas en la norma. Si la ley no distingue, no se puede hacer distinción.

E.- Después de presentar su escrito de conclusiones, la parte actora solicitó de la Sala el planteamiento de la siguiente petición prejudicial ante el TJUE:

«-Primera cuestión: Conforme al artículo 4.1.a, 11 y anexo V.1.1 de la Directiva 2000/60 ¿las Autoridades nacionales tienen la obligación de establecer y aplicar, entre las medidas necesarias, un régimen de caudales ecológicos en las masas de agua superficiales que contribuyan a alcanzar los objetivos medioambientales?

-Segunda cuestión: Con arreglo al artículo 4.1.a ¿puede considerarse legítimo que las Autoridades nacionales posterguen la adopción una medida necesaria como es el establecimiento y aplicación de caudales ecológicos para alcanzar el objetivo del buen estado de todas las masas de agua para 2015 por razones económico-sociales, habiéndose acumulado ya trece años de retraso y postergando además hasta los diecisiete años?

-Tercera cuestión: Dado que el apartado c del número 1 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 no contempla de manera expresa la posibilidad de aplicar las excepciones de los

números 4 a 7 y no obstante el apartado 8, como sí ocurre con los apartados a y b del número 1 del artículo 4 de la Directiva, ¿ha de interpretarse que en las zonas protegidas no cabe aplicar ninguna de las excepciones contempladas en los números 4 a 7 del artículo 4? ¿en concreto, no puede aplicarse la prórroga para la consecución de los objetivos del número 4?

-Cuarta cuestión: De acuerdo con el artículo 4.4 ¿pueden las Autoridades nacionales seguir aplicando las prórrogas cuando continúa produciéndose un deterioro de la masa de agua afectada?»

TERCERO.- Alegaciones de la parte demandada: Abogacía del Estado.

Son en síntesis las que siguen:

A.- Con carácter previo, alega la inadmisibilidad parcial de la pretensión en relación con el apartado d) del suplico de la demanda por entender que infringe la prohibición contenida en el art. 71.2 LJCA.

B.- Destaca que la pretensión que se ejercita en la demanda, contraria al escalonamiento de los caudales ecológicos en las masas de agua comprendidas en el eje central del río Tajo, se formula en la línea contraria a otros recursos con el mismo objeto que se siguen en la Sala en los que se pretendía que los caudales ecológicos debían entenderse fijados en el primer escalón, vinculándose el posible paso a los siguientes a los estudios correspondientes sobre el estado del agua. Y recuerda la jurisprudencia que invoca la discrecionalidad del poder reglamentario precisamente en estos casos de necesidad de ponderación de intereses contrapuestos que obliga a mantener un equilibrio que es al que responde la fijación escalonada de los caudales ecológicos en el eje central del Tajo. Se refiere también a la justificación del escalonamiento en la Memoria y al informe del Consejo de Estado que los califica como una medida de coordinación entre los planes del Tajo y del Segura.

C.- Explica que en el plan que ahora se recurre se ha implantado un régimen de caudales ecológicos mínimos en todas las masas de agua, régimen al que se añaden el resto de componentes del régimen de caudales ecológicos cuando se ha considerado procedente, como se indica en el artículo 81 del RPH, igual que se ha hecho en los planes hidrológicos de otras

demarcaciones hidrográficas que no han implantado todos los componentes en todas las masas.

Entiende que se ha de puntualizar y aclarar que el establecimiento de caudales ecológicos se exige en la normativa española, no así expresamente en la europea, aunque la Comisión Europea considera relevante su establecimiento para la mejora del funcionamiento de los ecosistemas acuáticos.

Teniendo en cuenta el artículo 4.1 de la DMA, los objetivos medioambientales establecidos son: prevenir el deterioro del estado de las masas de agua; alcanzar un buen estado antes de finalizar el tercer ciclo de planificación (2027); y lograr el cumplimiento de los objetivos adicionales en zonas protegidas. Y los objetivos medioambientales establecidos en el apéndice 10.1 de la normativa del PHT para las masas de agua superficial de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo son mantener o alcanzar el buen estado en 2027, siendo por tanto consistente con las medidas previstas y con el régimen de caudales ecológicos implantado de manera gradual desde la entrada en vigor del PHT al último año del periodo de vigencia del mismo, respetándose así el horizonte 2027 establecido en la Directiva.

En cuanto a la necesidad urgente de mejorar el eje central del Tajo a la que se alude en la demanda, explica que, si bien los caudales ecológicos deben colaborar en el logro del buen estado para las masas de agua, esto no implica que no deban establecerse caudales ecológicos en los casos donde la masa ya ha alcanzado esta situación. Es decir, el hecho de implantar un régimen de caudales ecológicos mínimos en todas las masas de agua no exime de establecer medidas específicas respecto a las presiones significativas que provocan el riesgo en la consecución de los objetivos medioambientales que se pretenden alcanzar, como se ha hecho, por lo que no cabe esgrimir ningún reproche al efecto.

En conclusión, el programa de medidas del PHT contiene las medidas necesarias para hacer frente a las presiones significativas que provocan el

riesgo en la consecución de los objetivos medioambientales de ciertas masas de agua, así como las medidas asociadas con el establecimiento de caudales ecológicos, no estando estas últimas condicionadas al estado en el que se encuentra la masa de agua.

D.- Sobre la postergación de la implantación de los caudales ecológicos.

Alega que en el plan que ahora se recurre se ha implantado un régimen de caudales ecológicos mínimos en todas las masas de agua, siendo esta implantación uno de los cambios más relevantes en el tercer ciclo de planificación. Y el número de masas en que la implantación es gradual es poco significativo respecto al total de masas de agua y, en cualquier caso, supone una mejora del régimen previo, pues estas masas no fueron consideradas previamente como estratégicas y nunca tuvieron un régimen de caudales ecológicos implantado.

En cuanto a la alegación de la demanda que sostiene un pretendido incumplimiento en relación con las zonas protegidas por entender que a éstas no les resulta de aplicación la prórroga prevista en el art. 4.4 DMA, argumenta que la aplicación de la excepción del artículo 4.4 de la Directiva únicamente se ha realizado respecto al objetivo medioambiental de alcanzar el buen estado de las masas de agua, como recoge el artículo 18.1 de la normativa del plan hidrológico del Tajo anteriormente citado, diferenciando dicho objetivo de los correspondientes a los requisitos adicionales relativos a las zonas protegidas vinculadas, que se establecen en el anejo 10 de la memoria del Plan Hidrológico del Tajo. No obstante, reconoce que dichos requisitos en los elementos de calidad (adicionales a aquellos requeridos para que la masa de agua alcance el buen estado ecológico) que han de cumplir las masas de agua para que los hábitats y especies ligados al agua puedan alcanzar un buen estado de conservación, no se encuentran actualmente recogidos en los planes de gestión de los espacios de la Red Natura y, por tanto, tampoco se han identificado en el plan hidrológico impugnado. En conclusión, no se han incumplido las previsiones de la DMA ya que las prórrogas establecidas en la normativa del PHT no se han aplicado sobre los requisitos adicionales relativos



a las zonas protegidas vinculadas a las masas de agua, sino sólo sobre el objetivo general de alcanzar el buen estado del agua.

E.- En cuanto al incumplimiento de las condiciones para la prórroga en alcanzar los objetivos medioambientales previstas en el art. 4.4 de la Directiva, la Abogada del Estado cuestiona la tabla sobre masas de agua deterioradas que se refleja en el informe técnico aportado con la demanda por no ser coherente con la que figura en el Anejo 9 del plan hidrológico del Tajo.

Y explica que, tal y como indica el artículo 4.4 de la Directiva, los plazos 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, por lo que, desde el momento de definir dicha prórroga, no se permitirán nuevos deterioros a lo largo del periodo correspondiente al tercer ciclo de planificación.

Pero destaca que en este tercer ciclo de planificación se han establecido criterios más exigentes que en el anterior ciclo para evaluar el estado de las aguas por lo que los «nuevos deterioros» no son tales, sino que resultan de la aplicación de estos criterios más exigentes.

F.- Sobre la pretendida insuficiencia del régimen de caudales ecológicos implantado, comienza por señalar que si bien de la lectura del escrito de demanda podría deducirse que la parte recurrente sostiene que todos los componentes del régimen de caudales ecológicos deben implantarse en todas las masas el agua, el informe pericial que acompaña considera que sólo en las masas situadas aguas abajo de una infraestructura de regulación debería garantizarse que no se alcanza un caudal máximo o una tasa de cambio, así como que periódicamente se vierta por la presa un caudal de crecida o generador.

A continuación, argumenta que ninguno de los preceptos citados en la demanda en soporte de esta alegación trata de la conveniencia de establecer todos los componentes del régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua situadas aguas abajo de embalses. Sólo el apartado 3.4.1.3.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica parece indicar que sería



necesario que se incluyan los cuatro componentes en cualquier masa de agua de tipo río. Ahora bien, la propia IPH ciñe la aplicación de los caudales máximos (apartado 3.4.1.4.1.2) a «la operación y gestión ordinaria de las infraestructuras hidráulicas» y define la caracterización del régimen de crecidas (apartado 3.4.1.4.1.4) «en aquellos tramos situados aguas abajo de importantes infraestructuras de regulación».

Y las sentencias del Tribunal Supremo que se mencionan en la demanda no entraron a valorar si era necesario que todas las masas de agua de tipo río tuvieran establecidos los cuatro componentes del régimen de caudales ecológicos que se definen en la Instrucción de Planificación Hidrológica.

El art. 49 quáter del Real Decreto 849/1986, citado en la demanda, se refiere al régimen de caudales ecológicos mínimos y no al resto de componentes de los caudales ecológicos, y así se explica en el informe técnico que se acompaña con la contestación a la demanda.

Y el art. 81.1.b del Reglamento de Planificación Hidrológica aclara que no siempre han de fijarse los cuatro componentes del régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua tipo río, sino sólo «cuando resulte procedente».

Se extiende la Abogacía del Estado en explicar las razones técnicas por las que es imprescindible fijar los caudales ecológicos mínimos en todas las masas de agua, pero no en todos los casos todos los demás componentes en todas las masas de agua y se apoya para ello en el informe técnico que aporta con la contestación a la demanda.

G.- Por último, en el escrito de alegaciones presentado en relación con la petición prejudicial formulada por la demandante, la Abogacía del Estado se opuso a su planteamiento ante el TJUE por las razones que allí quedaron reflejadas.

CUARTO.- Sobre la inadmisión parcial propuesta por la Abogacía del Estado.

La alegación de inadmisión parcial que formula la Abogacía del Estado -que no se lleva al suplico de la contestación a la demanda- se refiere al apartado d) del suplico de la demanda por entender que infringe la prohibición establecida en el art. 71.2 LJCA.

Esta objeción no puede prosperar. En este apartado d) del suplico de la demanda, tras solicitarse en los precedentes a), b), y c) que se declare no ajustado a Derecho el régimen de implantación de los caudales ecológicos contenido en el plan hidrológico impugnado, se limita la demanda a solicitar que se establezca otro conforme a Derecho, pues no otra cosa significa cuanto se solicita en el citado apartado d) al pedirse que «se ordene a la Administración General del Estado que al revisar el régimen de caudales ecológicos ejerza su discrecionalidad dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión Europea y el Derecho español, en especial con estudios específicos para cada tramo de río, en los ámbitos temporales de aplicación y en el alcance a todas las masas de agua que reúnan las condiciones establecidas por las normas».

No se impone ninguna redacción específica a la Administración en sustitución de la que se pretende que se anule, sino que, simplemente y a pesar de la prolija redacción, se solicita que el nuevo régimen de caudales ecológicos que sustituya al anulado se ajuste al Derecho interno y de la Unión Europea, petición plenamente respetuosa con el límite al control jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias que impone el art. 71.2 LJCA.

QUINTO.- Sobre la implantación escalonada de los caudales ecológicos en el eje central del Tajo contemplada en la revisión del plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la demarcación Hidrográfica del Tajo llevada a cabo en el Real Decreto 35/2023.

La tesis central que vertebra la demanda sostiene que el Gobierno de España está obligado a establecer en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo para 2021-2027, el régimen de

caudales ecológicos en todas sus masas de agua tipo río con todos sus componentes y a aplicarlos durante todo su período de vigencia, y que, al postergar la aplicación de los caudales ecológicos mínimos a través del escalonamiento establecido en el «apéndice 5.1 Régimen trimestral de caudales mínimos» del anexo V del Real Decreto 35/2023, se incumplen los artículos 4.1 de la Directiva 2000/60 y artículo 92 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001; artículo 11 y anexo V.1.1 de la Directiva 2000/60 y artículo 42.1.b del Real Decreto Legislativo 1/2001, artículo 18 del Real Decreto 907/2007 y apartado 3 de la Orden ARM/2656/2008, así como las sentencias del Tribunal Supremo de 11/3/2019, recurso 4351/2016, de 14/3/2019, recurso 4430/2016, de 14/3/2019, recurso 4482/2016, de 21/3/2019, recurso 4398/2016, y de 02/04/2019, recurso 4400/2016.

Sobre la implantación escalonada de los caudales ecológicos que se contempla en el Anexo V del Real Decreto 35/2023, en las masas de agua del eje central del Tajo ha tenido ya ocasión de pronunciarse esta Sala en un recurso promovido por la Generalidad de Valencia (sentencia de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023) sustentado, precisamente, en el planteamiento inverso al que aquí se sostiene, es decir, por entender que no debería ser automática la progresión entre los tres tramos o escalones en los que se diseña la aplicación de los caudales ecológicos en esta revisión del plan hidrológico del Tajo (PHT) correspondiente al tercer ciclo de planificación, 2022-2027 -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-, sino que tal progresión debería vincularse a los correspondientes programas de seguimiento del estado del agua.

Si bien el planteamiento que aquí se sostiene parte exactamente de la tesis contraria, esto es, de la necesidad de la implantación del último tramo desde el primer momento de la vigencia del plan, resulta necesario, como punto de partida, que reproduzcamos aquí las consideraciones que allí realizamos sosteniendo la conformidad a Derecho de este régimen de

implantación escalonada de los caudales ecológicos, consideraciones que aquí deben mantenerse.

Reproducimos, pues, el fundamento séptimo de la citada sentencia de 5 de junio de 2024:

«[...] **B.-** Nuestra respuesta debe partir del concepto de caudales ecológicos y de su régimen jurídico, cuestión que ha sido ya abordada por esta Sala en los recursos interpuestos contra la anterior redacción del plan hidrológico del Tajo, correspondiente al segundo ciclo de planificación hidrológica (2015-2021), contenida en el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, plan que fue anulado por la Sala, precisamente, por incumplir la obligación legal de determinación de los caudales ecológicos en las diversas masas de agua del Tajo. Nos referimos a la STS 309/2019, de 11 de marzo, rec. 4351/2016; STS 339/2019, de 14 de marzo, rec. 4430/2016; STS 340/2019, de 14 de marzo, rec. 4482/2016; STS 387/2019, de 21 de marzo, rec. 4398/2016; y STS 444/ 2019, de 2 de abril, rec. 4400/2016.

Siguiendo esta jurisprudencia, podemos decir con carácter general 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» (art. 42.1.b.c' del TRLA).

Idéntica definición se recoge en el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), añadiendo en su art. 18 que «el régimen de caudales ecológicos se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición».

En sentido similar, el art. 49 ter.1 del RDPH, se refiere a la finalidad perseguida por el régimen de caudales ecológicos en estos términos:

«1. El establecimiento del régimen de caudales ecológicos tiene la finalidad de contribuir a la conservación o recuperación del medio natural y mantener como mínimo la vida piscícola que, de manera natural, habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera y a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológicos en las masas de agua, así como a evitar su deterioro. Así mismo, el caudal ecológico deberá ser suficiente para evitar que por razones cuantitativas se ponga en riesgo la supervivencia de la fauna piscícola y la vegetación de ribera.»

En definitiva, en palabras de la STS 444/2019 «un caudal ecológico es aquél que evita la degradación ambiental del curso de agua, su cauce y su ribera».

Importa también destacar que, de conformidad con el art. 59.7 TRLA, el art. 49 ter RDPH dispone que los caudales ecológicos, que deben fijarse en los planes hidrológicos de

cuenca, «no tendrán el carácter de uso, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación. En consecuencia, las disponibilidades hídricas obtenidas en estas condiciones, son las que pueden ser objeto de asignación y reserva en los planes hidrológicos de cuenca»; debiendo respetarse «en todo caso» la regla sobre la «supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones» (art. 98 RDPH). En esta misma línea, el art. 49 *quater* RDPH obliga a respetar los caudales ecológicos en todos los sistemas de explotación, con la única excepción del abastecimiento a poblaciones, obligación que se impone, asimismo, a los titulares de aprovechamientos, aunque no se contemple en el título de autorización. En el mismo sentido se pronuncia el art. 26.3 LPHN, añadiendo en su apartado 1 que «los caudales ambientales que se fijen en los Planes Hidrológicos de cuenca, de acuerdo con la Ley de Aguas, tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, que operará con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema».

Es decir, los caudales ambientales constituyen una «una restricción que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación y no es considerado como un uso»; en palabras de nuestra jurisprudencia, «el hecho de que sea una restricción que se impone con carácter general por la Ley, transforma el deber de respetar el caudal ecológico como una carga general que todos los titulares concesionales tienen que respetar» (STS de 21 de julio de 2022, rec. 2611/2021).

Esta necesidad de armonizar un uso del agua sostenible con el respeto al medio ambiente y la protección de los ecosistemas –en palabras de la STS 444/2019, «debe existir un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de agua y la consideración de los regímenes concesionales, de una parte, y la necesidad de velar por el mantenimiento del caudal ecológico»- se refleja también como objetivo de la planificación hidrológica en el art. 40.1 TRLA, conforme al cual: «La planificación hidrológica tendrá 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». Se trata, en definitiva, de determinar las disponibilidades de agua susceptibles de aprovechamiento, preservando simultáneamente la conservación de los ecosistemas fluviales.

Los caudales ecológicos se regulan, finalmente, en la Instrucción de Planificación Hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre (IPH), que establece los normas metodológicas y técnicas que deben regir su determinación.

C.- Y estas normas estatales sobre establecimiento de caudales ecológicos en los planes hidrológicos parten 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 (Directiva Marco del Agua). Interesa destacar a este respecto algunos de sus considerandos:

- «(1) El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.»
- «(4) Las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos...[y se confirma la] necesidad de tomar medidas para proteger las aguas comunitarias tanto en términos cualitativos como cuantitativos.»
- «(23) Son precisos principios comunes para coordinar los esfuerzos de los Estados miembros destinados a mejorar la protección de las aguas comunitarias en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, fomentar su uso sostenible, contribuir al control de los problemas de carácter transfronterizo relativos al agua, proteger los ecosistemas acuáticos así como los ecosistemas terrestres y los humedales que dependen directamente de ellos, y salvaguardar y desarrollar los usos potenciales de las aguas comunitarias.»
- «(25)[...] Deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario.»
- «(26) Los Estados miembros deben tratar de lograr el objetivo mínimo del buen estado de las aguas mediante la definición y aplicación de las medidas necesarias dentro de los programas integrados de medidas, teniendo en cuenta los requisitos comunitarios existentes.»

Con este fundamento, en su art. 4 la Directiva establece los objetivos medioambientales a tener en cuenta en la puesta en práctica de los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos que, en relación con las aguas superficiales, suponen, en síntesis, prevenir el deterioro de su estado; proteger, mejorar y regenerarlas; y reducir la contaminación. Y todo ello para dar cumplimiento al objeto mismo de la Directiva descrito en su art. 1 consistente -en apretada síntesis- en establecer un marco común para la protección de las aguas que «prevenga su deterioro y proteja y mejore el estado de los ecosistemas»; «promueva su uso sostenible»; «tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático», y contribuya de esta forma a garantizar «el suministro suficiente [...] tal y como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo».

Y para todo ello la Directiva establece un calendario de implantación de sus previsiones que obliga a los Estados miembros a su aplicación, previéndose en la disposición adicional undécima, en relación con el art. 92 bis TRLA el calendario para alcanzar los objetivos medioambientales previstos en la normativa europea.

Así pues, los caudales ecológicos, en tanto constituyen una creación jurídica cuya definición integra numerosos componentes caracterizados por su evidente discrecionalidad

técnica, deben observarse como contenido obligatorio de los planes hidrológicos, vinculados a los objetivos perseguidos por la Directiva Marco del Agua para garantizar la conservación o recuperación de los ecosistemas asociados al agua y alcanzar el buen estado o potencial ecológico en las masas de agua, de forma que se garantice un suministro suficiente mediante un uso sostenible, equilibrado y equitativo.

D.- Tras estas consideraciones, podemos ya referirnos al concreto sistema de implantación de los caudales ecológicos en el plan hidrológico del Tajo que centra la impugnación de la recurrente. La MAIN explica este sistema del siguiente modo:

«En el caso particular del plan hidrológico del Tajo, los caudales ecológicos para su eje, entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas, se escalonan de manera creciente en tres saltos temporales según aparecen descritos en el artículo 11.1 y apéndice 5.1 de la normativa de su plan hidrológico. El primero de estos escalones se produciría a la entrada en vigor del plan hidrológico, el segundo a partir del 1 de enero de 2026 y el tercero a partir del 1 de enero de 2027. [...] El paso de los escalones no se vincula con circunstancias ambientales en la cuenca del Tajo sino que responden a la necesidad de que transcurra un tiempo suficiente para desarrollar medidas en la propia cuenca y especialmente en la cuenca del Segura que puedan aportar recursos alternativos a las mermas que se producirían en el trasvase por el acueducto Tajo- Segura como consecuencia de implementar los citados caudales ecológicos, significativamente más elevados que los habitualmente circulantes por esos tramos. El real decreto aprobatorio incorpora una disposición adicional novena para elaborar estudios de seguimiento adaptativo que, especialmente en este caso y por su directa afección a los envíos por el acueducto Tajo-Segura, resulte procedente desarrollar.»

Así pues, en el plan hidrológico del Tajo los caudales ecológicos han decidido implantarse de manera progresiva y no directamente tras su entrada en vigor. Es decir, una vez calculado el caudal ecológico conforme a la metodología establecida en la IPH, en lugar de aplicar este valor, único que puede considerarse «caudal ecológico», desde el inicio de la vigencia del plan, como ocurre en todos los demás casos, se ha decidido implantar dicho valor sólo en el último periodo de vigencia del plan, a partir del 1 de enero de 2027, de forma que en los periodos anteriores se establecen unos valores inferiores para alcanzar el caudal ecológico en 2027 de manera escalonada y progresiva.

Por tanto, el único caudal ecológico que puede calificarse como tal es el que se fija para el tercer escalón. Los dos valores establecidos para los dos escalones previos no pueden calificarse de «caudal ecológico», sino de medidas previstas para coordinar la incidencia que esta previsión del plan hidrológico del Tajo pueda provocar en el Trasvase Tajo-Segura.

Se trata, por tanto, de un sistema particular que elude la implantación de estos caudales desde el inicio de la vigencia del plan, como ocurre en los demás casos, y que permite alcanzar progresivamente el caudal ecológico sólo al final de su vigencia. Esta



particularidad encuentra su debida justificación en la necesidad de desarrollar medidas, especialmente en la cuenca del Segura, que permitan aportar recursos alternativos que puedan paliar los eventuales efectos que en el Trasvase produzca la obligada implantación de los caudales ecológicos en la cuenca del Tajo. Por eso el plan se acompaña de un completo programa de medidas e inversiones (art. 42 del Plan Hidrológico del Tajo y apéndice 20, así como anexo XIII) en ambas cuencas, cedente y cesionaria, para obtener una mayor eficacia en la utilización de los recursos y desarrollar recursos alternativos (según se refleja en la Memoria, una inversión superior a los 1.300 millones de euros en el caso de la cuenca cedente y de 1750 millones en los territorios de las cuencas receptoras; aumento de la capacidad de producción de las desaladoras, instalaciones fotovoltaicas para su suministro eléctrico, infraestructuras de interconexión entre las redes de distribución; modernización de la infraestructura de riego en la cuenca cedente; mejora del saneamiento y depuración en localidades de la cuenca cedente; fijación de tarifas de riego por el agua desalada inferior a su coste, excepcionando el principio de recuperación de costes; regulación de otros recursos alternativos como las aguas regeneradas en el Real Decreto-Ley 4/2023, de 11 de mayo, etc.).

Esta medida supone, en definitiva, el cumplimiento escrupuloso de la obligación de establecer un régimen de caudales ecológicos completo, con carácter vinculante, para el horizonte temporal del plan (2022-2027), alcanzándose progresivamente el caudal ecológico al final de la vigencia de dicho plan.

Como se explica en la MAIN, el paso de los escalones no se vincula al estado de las aguas o a las circunstancias ambientales en la cuenca del Tajo, estas circunstancias han debido tenerse en cuenta para fijar el caudal ecológico de conformidad con la IPH, que es el que se aplica en el último tramo de la vigencia del plan. Estos escalones responden exclusivamente «a la necesidad de que transcurra un tiempo suficiente para desarrollar medidas en la propia cuenca y especialmente en la cuenca del Segura que puedan aportar recursos alternativos a las mermas que se producirían en el trasvase por el acueducto Tajo-Segura como consecuencia de implementar los citados caudales ecológicos, significativamente más elevados que los habitualmente circulantes por esos tramos».

Por ello, el «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» al que se refiere la disposición adicional novena impugnada no se vincula al paso de los escalones, sino a la implantación de los caudales ecológicos en el siguiente ciclo de planificación, el cuarto ciclo.

Decae así la premisa sobre la que se construye la tesis sustancial de la demanda: no se establecen, como entiende la recurrente, unos «caudales ecológicos» escalonados de forma progresiva y automática, sino un único caudal ecológico, el fijado en el último tramo de vigencia del plan, en cuya determinación, de conformidad con la IPH, han debido tenerse en cuenta el estado de las aguas y las circunstancias ambientales, que, en lugar de aplicarse a la



entrada en vigor del plan, se defiere su implantación al final de su vigencia, permitiéndose entre tanto alcanzar unas cifras de caudal inferiores a las del caudal ecológico en atención a las particulares circunstancias concurrentes a las que nos hemos referido.

No puede, por ello, compartirse el criterio de la actora que considera que para respetar la obligación legal de implantación de los caudales ecológicos bastaba la determinación fijada en el primer escalón y su mantenimiento durante todo el periodo de vigencia del plan, de forma que sólo hubiera de pasarse a los sucesivos escalones, segundo o tercero, si así lo exigiera el buen estado de las aguas. Esta interpretación supondría incumplir la previsión legal que obliga a implantar los caudales ecológicos -obligación que hemos recordado en las sentencias ya citadas sobre la revisión de este mismo plan correspondiente al anterior ciclo hidrológico-, pues permite perpetuar en el tiempo magnitudes inferiores a las que configuran el caudal ecológico establecido de conformidad con la Instrucción de Planificación Hidrológica.

No puede olvidarse que, como se explica con detalle en la MAIN, los nuevos planes hidrológicos incorporan un relevante cambio de enfoque, alineándose con el Pacto Verde Europeo y con la transición ecológica y económica asociada. Sin perder de vista que al final del tercer ciclo de planificación, al que responden los planes hidrológicos revisados en la norma impugnada, se alcanza la fecha límite de 2027 para alcanzar los objetivos ambientales a que se refiere el art. 92 bis TRLA, que transpuso el art. 4 de la Directiva Marco del Agua (disposición adicional undécima TRLA). Y que, como consecuencia de ello y así se explica en la Memoria, la Comisión Europea está pidiendo información al respecto a las autoridades españolas en relación con el cumplimiento de los plazos que derivan de la Directiva Marco del Agua y recordando que España ya fue condenada por STJUE de 4 de octubre de 2012 (asunto C-403/2011), como consecuencia del retraso acumulado en la preparación de los planes del primer ciclo 2010-2015.»

Por tanto, en esta sentencia, por las razones que detenidamente acabamos de reflejar -y que aquí mantenemos-, hemos sostenido la legalidad y justificación de este régimen de implantación escalonada de caudales ecológicos, así como que tal escalonamiento respeta, en principio y en sus rasgos generales -a salvo de cuanto luego se dirá-, el horizonte a 2027 para alcanzar los objetivos ambientales a que se refiere el art. 4 de la Directiva Marco del Agua, transpuesto por el art. 92.bis y la disposición adicional undécima TRLA.

SEXTO.- Prórrogas para alcanzar los objetivos ambientales y zonas protegidas.

A.- Cuestiona, no obstante, la parte actora que se haya cumplido en sus estrictos términos el horizonte temporal que diseña la Directiva, que permite la aplicación de los caudales ecológicos escalonados en el eje central del Tajo, al no respetarse los requisitos que en ella se establecen para que pueda ampliarse el marco temporal hasta 2027, ampliación que -explica- no está permitida en relación con las zonas protegidas.

Se refiere a diversas masas de agua del eje central del Tajo vinculadas a zonas protegidas -fundamentalmente identifica las zonas designadas para la protección de hábitats o especies y especialmente las incluidas en la Red Natura 2000- en las que el apéndice 10 a la normativa del PHT ha aplicado la prórroga prevista en el art. 4.4 de la DMA para alcanzar el buen estado en 2027.

Consta en dicho apéndice 10 la definición del objetivo ambiental de cada masa de agua superficial y subterránea, y cuando se indica que éste es el de alcanzar el buen estado en 2027, se precisa la concreta razón de la prórroga en alcanzar dicho objetivo al amparo del art. 4.4 DMA, v.gr. viabilidad técnica, como dicho precepto exige. Y no se cuestiona por la demandada que algunas de estas masas de agua en las que se ha prorrogado alcanzar el objetivo ambiental del buen estado del agua a 2027 están vinculadas con zonas protegidas entre las que se encuentran zonas designadas para la protección de hábitats o especies y algunas incluidas en la Red Natura 2000.

En la medida en que los caudales ecológicos guardan coherencia con el logro de los objetivos medioambientales fijados en la directiva, su postergación mediante este régimen escalonado requiere del cumplimiento en cada masa de agua de los requisitos establecidos en la DMA para que pueda prorrogarse a 2027 el objetivo de alcanzar el buen estado de las aguas.

Se trata, por tanto, de determinar si es posible aplicar la prórroga a 2027 prevista en el art. 4.4 de la DMA para alcanzar el objetivo ambiental de buen estado del agua en masas de agua vinculadas a zonas protegidas. Y ello

requiere analizar la determinación de los objetivos ambientales en la DMA y en la legislación interna que la traspone con especial referencia a los que atañen a las zonas protegidas y, particularmente, a las zonas de protección de hábitats y especies, para luego examinar si la regulación contenida en el PHT se acomoda a tales previsiones.

B.- Con carácter preliminar, debe recordarse que la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada sobre la base del artículo 175 TCE, apartado 1 (actualmente 192 TFUE, apartado 1). Establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, la integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión Europea. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la directiva. Sin embargo, ésta no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (STJUE de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 34 y jurisprudencia citada).

Conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva 2000/60, el objeto de ésta es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos (STJUE de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 36).

C.- A los objetivos ambientales que deben alcanzar los Estados mediante la planificación hidrológica -con los que conecta el establecimiento de caudales ecológicos exigido por la normativa española- y a la cronología para alcanzarlos se refiere el art. 4 de la Directiva que, en los apartados que interesan al presente recurso, dice lo siguiente:

«Art. 4 Objetivos ambientales

1. Al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

a) Para las aguas superficiales

i) Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

ii) los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de la aplicación del inciso iii) por lo que respecta a las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4, de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

iii) Los Estados miembros protegerán y mejorarán todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

iv) Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias con arreglo a los apartados 1 y 8 del art. 16 con objeto de reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, sin perjuicio de los acuerdos internacionales pertinentes mencionados en el art. 1 que afecten a las partes implicadas;

b) Para las aguas subterráneas

i) Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del art. 11,

ii) Los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizarán un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas determinadas de conformidad con

el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del art. 11,

iii) Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante debida a las repercusiones de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.

Las medidas para conseguir la inversión de la tendencia deberán aplicarse de conformidad con los apartados 2, 4 y 5 del art. 17, teniendo en cuenta las normas aplicables establecidas en la legislación comunitaria pertinente, sin perjuicio de la aplicación de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8;

c) Para las zonas protegidas

Los Estados miembros habrán de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas.

[...]

4. 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 de 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 consignent y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al art. 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 art. 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.

5. Los Estados miembros podrán tratar de lograr objetivos medioambientales menos rigurosos que los exigidos con arreglo al apartado 1 respecto de masas de agua determinadas cuando estén tan afectadas por la actividad humana, con arreglo al apartado 1 del art. 5, o su condición natural sea tal que alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado, y se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) Que las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado;

b) Que los Estados miembros garanticen:

- Para las aguas superficiales, el mejor estado ecológico y estado químico posibles teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación,

- Para las aguas subterráneas, los mínimos cambios posibles del buen estado de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación;

c) Que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada;

d) Que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y las razones para ello se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al art. 13 y que dichos objetivos se revisen cada seis años.

[...]»

De este precepto de la Directiva se desprende que el horizonte ordinario en el que debían alcanzarse los objetivos ambientales en ella previstos -fundamentalmente, alcanzar el buen estado de las aguas- era el año 2015, quince años después de su entrada en vigor en diciembre de 2000, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4 del art. 4 -a la que se refieren los apartados 1.a.ii, y 1.b.ii del art. 4 DMA- que, teniendo en cuenta que los planes hidrológicos debieron aprobarse como máximo en diciembre de 2009 y que se revisan cada seis años (art. 13,

apartados 6 y 7 de la Directiva), alcanzan hasta un máximo de dos revisiones de los planes, esto es, hasta diciembre de 2027, sin perjuicio de la posibilidad, no cuestionada, de definir objetivos menos ambiciosos que se contempla en el apartado 5 del art. 4 de la Directiva.

Así pues, salvo supuestos excepcionales que aquí no se discuten, el horizonte máximo en el que debe alcanzarse el objetivo general de conseguir un buen estado de las aguas es el año 2027, esto es, al finalizar el ciclo sexenal que abarca esta segunda revisión de los planes hidrológicos que se aprueba en el Real Decreto 35/2023 objeto de este recurso, 2022-2027, siempre que se den los requisitos que para estas prórrogas se establecen en el apartado 4 del art. 4 DMA y así se justifique en el plan hidrológico correspondiente.

A las zonas protegidas, por su parte, se refiere el precepto en un apartado específico, el apartado 1.c) del art. 4 de la DMA, que obliga a «lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos», a más tardar, quince años después de la entrada en vigor de la directiva (año 2015), salvo que se especifique otra cosa en la norma comunitaria de establecimiento de cada zona protegida, sin que, a diferencia de los apartados anteriores (apartados 1.a.ii, y 1.b.ii) se contenga mención expresa de la posibilidad de excepcionar la prórroga prevista en el apartado 4.

Y en cuanto a la necesidad del reflejo e identificación de estos objetivos ambientales en el plan, el anexo VII de la directiva, referido a la información que deben contener los planes hidrológicos, indica en su apartado 5 que los planes deben contener «[U]na lista de los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4 para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas».

D.- Las zonas protegidas a las que se refiere la DMA son las previstas en el apartado 1 del art. 7 y en su anexo IV: zonas designadas para la captación de agua destinada al consumo humano; zonas designadas para la protección de especies acuáticas significativas desde un punto de vista económico; masas de agua declaradas de uso recreativo (Directiva



76/160/CEE); zonas vulnerables a la contaminación por nitratos y zonas sensibles en el tratamiento de aguas residuales urbanas (Directiva 91/676/CEE y Directiva 91/271/CEE); y zonas designadas para la protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección, incluidos los puntos Natura 2000 (Directiva 92/43/CEE y Directiva 79/409/CEE).

La existencia de zonas protegidas no deriva solamente del Derecho de la Unión, sino también de convenios internacionales suscritos por España y de la propia legislación nacional y autonómica que establecen diferentes categorías de zonas protegidas, cada una de ellas con sus objetivos específicos de protección derivados de su propia base normativa. En el PHT en el Anejo n.º 4 de la Memoria se especifica la normativa aplicable a cada una de ellas y, caso de establecerse en dicha normativa, los objetivos específicos en ella previstos que guarden relación con las masas de agua a las que se vinculan.

Los tipos de zonas protegidas documentados en el registro que se reflejan en el PHT (apartado 6.1 de la Memoria y Anejo n.º 4 de la misma) son: zonas de captación de agua para abastecimiento y zonas de futura captación de aguas para abastecimiento; zonas de uso recreativo; zonas vulnerables; zonas sensibles; zonas de protección de hábitats o especies; reservas naturales hidrológicas; zonas húmedas designadas bajo el Convenio de Ramsar y pertenecientes al Inventario Nacional de Zonas Húmedas (Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo); y perímetros de protección de aguas minerales o termales.

En cada demarcación hidrográfica el organismo de cuenca está obligado a establecer y mantener actualizado un registro de zonas protegidas, con arreglo al artículo 6 DMA y al artículo 99 bis del TRLA, desarrollado en el artículo 24 del RPH (RD 907/2007, de 6 de julio) y en el apartado 4 de la IPH (Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica.).

La memoria del PHT, por su parte, especifica, en su apartado 6, así como en su anejo 4, apéndice 3.5, las zonas protegidas en las que se han reconocido zonas de conservación de hábitats y especies, información que debe completarse, a los efectos de comprobar la asignación de objetivos medioambientales y las posibles prórrogas a su cumplimiento, con lo establecido en el apéndice 10 de las disposiciones normativas y con el anejo 10 de la propia memoria del PHT.

Importa retener, por lo que a este litigio interesa, que las zonas protegidas de conservación de hábitats o especies a las que se refiere la directiva son aquéllas «que dependen directamente del agua» (art. 6.1 DMA), es decir, aquéllas en las que el estado de las aguas constituye un factor importante o determinante de su protección.

E.- La trasposición de la DMA en lo que a los objetivos ambientales se refiere se ha llevado a cabo en la legislación interna del siguiente modo.

El art. 42.1.e) del TRLA impone como contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca -los planes «comprenderán obligatoriamente» dice el precepto- «La lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias.»

Asimismo, el artículo 92 bis del TRLA determina los objetivos medioambientales para las diferentes masas de agua, transponiendo el artículo 4.1 de la DMA (y parte del artículo 4.5, relativo a la definición de objetivos menos rigurosos):

«1. Para conseguir una adecuada protección de las aguas, se deberán alcanzar los siguientes objetivos medioambientales:

a) para las aguas superficiales:

a') Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales.

b') Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.

c') Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.

b) Para las aguas subterráneas:

a') Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.

b') Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.

c') Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.

c) Para las zonas protegidas: Cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen.

d) Para las masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas: Proteger y mejorar las masas de agua artificiales y muy modificadas para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.

2. Los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos deberán concretar las actuaciones y las previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales indicados.

3. Cuando existan masas de agua muy afectadas por la actividad humana o sus condiciones naturales hagan inviable la consecución de los objetivos señalados o exijan un coste desproporcionado, se señalarán objetivos ambientales menos rigurosos en las condiciones que se establezcan en cada caso mediante los planes hidrológicos.»

Por su parte, la disposición adicional undécima TRLA determina los plazos para alcanzar los objetivos medioambientales y las condiciones para establecer prórrogas, transponiendo el artículo 4.4 de la DMA:

«1. En relación con los objetivos medioambientales del artículo 92 bis, deberán satisfacerse los plazos siguientes:

a) Los objetivos deberán alcanzarse antes de 31 de diciembre de 2015, con excepción del objetivo previsto en el apartado 1.a).a') del artículo 92 bis que es exigible desde la entrada en vigor de esta Ley.

b) El plazo para la consecución de los objetivos podrá prorrogarse respecto de una determinada masa de agua si, además de no producirse un nuevo deterioro de su estado, se da alguna de las siguientes circunstancias:

a') Cuando las mejoras necesarias para obtener el objetivo sólo puedan lograrse, debido a las posibilidades técnicas, en un plazo que exceda del establecido.

b') Cuando el cumplimiento del plazo establecido diese lugar a un coste desproporcionadamente alto.

c') Cuando las condiciones naturales no permitan una mejora del estado en el plazo señalado.

c) Las prórrogas del plazo establecido, su justificación y las medidas necesarias para la consecución de los objetivos medioambientales relativos a las masas de agua se incluirán en el plan hidrológico de cuenca, sin que puedan exceder la fecha de 31 de diciembre de 2027. Se exceptuará de este plazo el supuesto en el que las condiciones naturales impidan lograr los objetivos.»

Estos preceptos se desarrollan en términos sustancialmente coincidentes en los arts. 35 (objetivos medioambientales) y 36 del RPH (plazos para alcanzar los citados objetivos y condiciones para establecer prórrogas conforme al art. 4.4 DMA).

Y por último, la IPH en su apartado 6, dedicado a los «objetivos medioambientales», reproduce la previsión del art. 42.1.e) del TRLA, al establecer que:

«El plan hidrológico contendrá la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y las informaciones complementarias que se consideren adecuadas.

Estos objetivos deben estar en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medioambiente.»

Y a continuación (apartado 6.1 IPH), establece los objetivos medioambientales en las aguas superficiales, en las aguas subterráneas y en las zonas protegidas.

Los objetivos medioambientales para las aguas superficiales son (apartado 6.1.1 IPH):

«a) Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial.

b) Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.

c) Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.

En el caso particular de las masas de agua artificiales y muy modificadas los objetivos medioambientales consistirán en proteger y mejorar su estado para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.»

Para las aguas subterráneas (apartado 6.1.2 IPH):

«a) Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.

b) Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.

c) Invertir las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.»

Y para las zonas protegidas los objetivos medioambientales se definen del siguiente modo (apartado 6.1.3 IPH):

«Los objetivos medioambientales para las zonas protegidas consisten en cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y alcanzar los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen.

El plan hidrológico identificará cada una de las zonas protegidas, sus objetivos específicos y su grado de cumplimiento. **Los objetivos correspondientes a la legislación específica de las zonas protegidas no deben ser objeto de prórrogas u objetivos menos rigurosos.»** (El destacado es nuestro)

Y en fin, centrándonos ya en el plan hidrológico cuestionado, PHT, el art. 18 de sus disposiciones normativas, titulado «Objetivos medioambientales», establece que:

«1. Los objetivos medioambientales en las masas de agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, serán mantener o alcanzar el buen estado en los horizontes temporales indicados en los apéndices 10.1 y 10.2, así como cumplir con los requisitos adicionales establecidos en aquellas masas de agua vinculadas con zonas protegidas, establecidos en el anejo 10 de la memoria.»

F.- De conformidad con estas normas, los planes hidrológicos deben definir los objetivos medioambientales que deben ser alcanzados respecto al buen estado de las masas de agua e incorporar los objetivos ambientales específicos de las masas de agua vinculadas a las zonas protegidas que deriven de la normativa reguladora de cada uno de los tipos de zonas protegidas; y estos objetivos medioambientales específicos de las zonas protegidas vinculadas a las masas de agua que los planes deben incorporar no son susceptibles de prórroga alguna ni de disminución del rigor de tales objetivos.

La Memoria del PHT (apartados 6, 9 y Anejos 4 y 10) identifica y delimita, dentro de cada tipo, las zonas protegidas, relaciona los hábitats y especies existentes, su estado de conservación y el estado de las masas de agua asociadas. Asimismo, va desgranando los respectivos objetivos específicos vinculados a masas de agua respecto de cada tipo de zona protegida y su grado de cumplimiento conforme a su regulación en la normativa específica de cada uno de estos tipos de zona, en los casos en los que estos objetivos específicos constan establecidos en los instrumentos normativos reguladores de cada una de ellas, limitándose, cuando no es así - que, como veremos, es el caso de las zonas de protección de hábitats y especies-, a cumplir los objetivos ambientales generales atinentes al buen estado del agua.

G.- Antes de avanzar en el análisis de la configuración de los objetivos medioambientales de las zonas de protección de hábitats y especies en el PHT, conviene despejar una cuestión terminológica en la medida en que puede dar lugar a una cierta confusión de regímenes jurídicos a aplicar que incida, desdibujándolo, en el adecuado tratamiento del régimen jurídico de protección para estas zonas, y que no puede servir para ocultar o justificar la ausencia de identificación de los objetivos medioambientales específicos de estas zonas de protección de hábitats y especies en el PHT.

Nos referimos a la utilización no del todo precisa, como conceptos asimilados, de conceptos jurídicos distintos como son los de «objetivos medioambientales específicos (o particulares)» de las masas de agua

vinculadas a zonas protegidas y los de «requisitos adicionales» establecidos en relación con dichas masas de agua, concepto, este último, que, desde la perspectiva de la legislación de la Unión Europea, no se refiere a objetivos ambientales que deban cumplirse en estas zonas, sino a especificaciones a incluir en los programas de seguimiento de las zonas protegidas (apartado 1.3.5 del anexo V de la DMA, que regula los denominados «requisitos adicionales para el control de las zonas protegidas»).

El artículo 4 de la Directiva Marco del Agua, en el que se enmarca el contexto de esta controversia, regula los objetivos medioambientales que deberán cumplirse al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca. Objetivos medioambientales cuya consecución se pretende para las aguas superficiales, para las aguas subterráneas y para las denominadas zonas protegidas. Tales objetivos medioambientales se regulan, incorporando al ordenamiento jurídico español el contenido de la directiva, en el referido artículo 92 bis del TRLA. Respecto a las zonas protegidas, dicho precepto refiere la existencia de «objetivos ambientales particulares», entendidos éstos como aquéllos que se determinen en las normas de protección que resulten aplicables en una zona protegida (artículo 92 bis. 1.c del TRLA). Término éste, el de «objetivos ambientales particulares», que se reitera en la regulación contenida en el artículo 35.c) del RPH y que aparece con la denominación de «objetivos específicos», e idéntico significado, en la IPH, apartado 6.1.3. Más allá de obvias diferencias semánticas, estas regulaciones se refieren, todas ellas, al mismo tipo de objetivos medioambientales a cumplir en las zonas protegidas vinculadas a masas de agua.

En cambio, el art. 18.1 de las disposiciones normativas del PHT, que se encabeza con el título de «objetivos medioambientales» y se inserta en un capítulo en el que también se alude a tales objetivos, al regular los objetivos medioambientales que deberán cumplirse en las masas de agua de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, no se refiere al cumplimiento de los objetivos específicos o particulares de las zonas protegidas, sino al cumplimiento de «los requisitos adicionales establecidos en

aquellas masas de agua vinculadas con zonas protegidas, establecidos en el anejo 10 de la memoria». Concepto, el de requisitos adicionales, que, como hemos explicado, no hace alusión a objetivos ambientales que deban cumplirse en estas zonas, sino a especificaciones a incluir en los programas de seguimiento de tales zonas protegidas.

No en vano, el artículo 8 del 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, se refiere consecuentemente a los «requisitos adicionales» que deberán aplicar los programas de control en las zonas del registro de zonas protegidas del artículo 99 bis del TRLA, estableciendo un seguimiento adicional del estado de las masas de aguas que se vinculan a dichas zonas, en atención a la mayor protección a la que se someten.

También en la Memoria del plan ambos términos parecen utilizarse como conceptos equivalentes. Y así, cuando en el anejo número 10 de la memoria del PHT se afirma que «[...] los requisitos en los elementos de calidad (adicionales a aquellos requeridos para que la masa de agua alcance el buen estado ecológico), que han de cumplir las masas de agua para que los hábitats y especies ligados al agua puedan alcanzar un buen estado de conservación no se encuentran actualmente recogidos en los Planes de gestión de los espacios de la Red Natura», es porque se está asimilando conceptualmente dichos requisitos para el control adicional de las masas de agua situadas en las zonas de protección de hábitats o especies de la Red Natura 2000, con el concepto de objetivos medioambientales particulares que se establece en el artículo 92.bis del TRLA.

Por tanto, y haciendo ahora abstracción de los problemas conceptuales que la utilización de tal terminología acarrea, podemos colegir que el artículo 18.1 de las disposiciones normativas del PHT ha identificado, de forma suficientemente expresiva -y a ello debemos atender-, que los requisitos adicionales para el control de las masas de agua del registro de zonas protegidas constituyen un objetivo medioambiental a cumplir por el plan

hidrológico en aquellas masas de agua vinculadas con zonas protegidas en que dichos requisitos se hayan establecido.

En definitiva, cuestión terminológica aparte, debemos entender que el citado art. 18.1, dada su ubicación sistemática, se está refiriendo a los objetivos medioambientales particulares de las masas de agua vinculadas con dichas zonas como exige el art. 92.bis del TRLA.

El problema se plantea porque los objetivos ambientales específicos de las zonas de protección de hábitats y especies vinculadas a las masas de agua no se encuentran identificados en el PHT, cuestión que pasamos a abordar.

H.- Centrado, pues, el debate desde un punto de vista conceptual, debemos atender ahora la circunstancia de la significación jurídica que implican, tanto la falta de identificación en el PHT de los objetivos medioambientales particulares o específicos en las zonas de protección de hábitats y especies, como la previsión de la prórroga establecida en el PHT para alcanzar los objetivos medioambientales generales previstos en la Directiva Marco del Agua respecto de las masas de agua vinculadas a dichas zonas.

Ambos extremos son reconocidos por la demandada y se desprenden, asimismo, de la lectura de las disposiciones normativas del plan y de la memoria y anejos que le acompañan: (i) los objetivos medioambientales específicos de las zonas de protección de hábitats y especies no constan reflejados en el plan; y (ii) el plan aplica la prórroga del art. 4.4 DMA para alcanzar los objetivos medioambientales generales previstos en la DMA respecto de masas de agua vinculadas a dichas zonas.

La representación del Estado justifica ambas circunstancias sosteniendo, en síntesis, en cuanto al silencio del plan sobre estos objetivos particulares, que tales objetivos específicos no constan definidos en los respectivos instrumentos reguladores de estas zonas, que son competencia de las administraciones autonómicas, sin que ello sea tampoco necesario -afirma- al no darse una ecuación exacta entre el buen estado del agua y el estado de

conservación de hábitats o especies; y en cuanto a la aplicación de la prórroga del art. 4.4 DMA a masas de agua vinculadas a estas zonas protegidas, efectuando una separación entre los objetivos medioambientales generales y los específicos de estas zonas, indicando que en ningún momento se ha aplicado la prórroga del art. 4.4 DMA a los objetivos ambientales específicos de estas zonas protegidas, que no han sido fijados en sus normas reguladoras, sino solamente a los objetivos generales atinentes al logro del buen estado del agua.

Nos corresponde despejar ahora si ambas circunstancias, así como la justificación ofrecida por la Abogacía del Estado, tienen apoyo en la DMA y en la normativa interna que la traspone, debiendo ya anticiparse que no es así.

I.- Con carácter preliminar no podemos compartir la fundamentación que alega la Abogacía del Estado para justificar el hecho de que los requisitos en los elementos de calidad (adicionales a aquellos requeridos para que la masa de agua alcance el buen estado ecológico), que han de cumplir las masas de agua para que los hábitats y especies ligados al agua puedan alcanzar un estado de conservación favorable, no se encuentren actualmente recogidos en los planes de gestión de los espacios de la Red Natura, justificación que es la siguiente: «[a] priori esto parece coherente con que dicho estado de conservación no tiene por qué ser consecuencia de la calidad de las aguas, ya que, tal y como refleja la información reportada por España a la Comisión Europea en la base de datos CNTRYES estos espacios están sometidos a numerosas presiones y amenazas de diversa índole». Y no podemos compartirla porque, si tal y como trata de justificar la Abogacía del Estado, el estado de conservación de las hábitats y especies no se vincula con el estado de las aguas -incluso en aquéllas en el que no se ha alcanzado el buen estado de las mismas-, entonces estas zonas en las que se ubican dichos hábitats y especies no responderían a la definición de zonas protegidas a los efectos de la DMA y, por ende, deberían excluirse de su aplicación.

Y así, en la regulación de la DMA (art. 6 y anexo IV.1), las zonas protegidas que deben ser incluidas en el registro de cada demarcación son aquéllas «que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en



virtud de una norma comunitaria específica relativa a la [...] conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua,», es decir, «las zonas designadas para protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección».

Por tanto, es la vinculación del estado de conservación del hábitat o especie con el estado del agua lo que determina que sea tenida en cuenta como zona protegida por la DMA y la consiguiente necesidad de su inclusión en el registro de tales zonas. De ahí que el reflejo de los objetivos medioambientales específicos en relación con el estado del agua de las masas de agua vinculadas a estas zonas resulte una determinación necesaria, esencial, del plan.

Por otra parte, partiendo de que, en sentido estricto y como afirma la Abogacía del Estado, la competencia para fijar los objetivos medioambientales particulares a aplicar en las zonas protegidas no constituye una función propia de los instrumentos de planificación hidrológica, no podemos obviar la circunstancia de que sí constituye, en cambio, una obligación que imperativamente se debe cumplir en los planes hidrológicos, incluido, por tanto, el PHT objeto de recurso, la identificación y definición en el plan de tales objetivos medioambientales (Anexo VII, apartado 5 DMA y apartado 6.1.3 de la IPH, en relación con el artículo 42.1.e del TRLA). Obligación lógica y coherente, pues, de lo contrario, resultaría imposible establecer un programa de medidas adecuado a la consecución de dichos fines (como exigen los arts. 4.1 y 11 DMA) e, irremediabilmente, la imposibilidad de que al aplicar dichos programas de medidas se pudiese lograr el cumplimiento de «todas las normas y objetivos» medioambientales, tal y como exige el tantas veces citado artículo 4.1 letra c) de la DMA, pues resulta difícil cumplir, de forma eficaz, algo que ni siquiera ha sido establecido. Recordemos que estos objetivos medioambientales van a condicionar de forma decisiva el contenido y caracterización de los programas de medidas a adoptar, pues precisamente constituyen los programas de medidas el instrumento primordial que establece

la DMA para la consecución de los objetivos medioambientales (artículo 11. 1 de la DMA y art. 42.1.g del TRLA).

Es cierto que se plantea una dificultad cuando estos objetivos específicos vinculados al agua deben ser establecidos por una Administración distinta de aquélla a la que corresponde la aprobación del plan hidrológico, para que éste pueda reflejarlos y ajustarse a sus exigencias, por exigirlo así el sistema constitucional de distribución de competencias, como ocurre en el caso de las zonas protegidas de hábitats y especies, en las que corresponde a las comunidades autónomas su gestión (art. 148.1.9.^a CE) y, por tanto, la definición en sus correspondientes instrumentos normativos de los objetivos específicos y requerimientos hídricos particulares vinculados a masas de agua que sean necesarios para cumplir sus objetivos respectivos de conservación y protección del hábitat y/o especie.

Tal dificultad se pone de manifiesto en el anejo número 10 de la Memoria del PHT cuando reconoce, que «los requisitos en los elementos de calidad (adicionales a aquellos requeridos para que la masa de agua alcance el buen estado ecológico), que han de cumplir las masas de agua para que los hábitats y especies ligados al agua puedan alcanzar un buen estado de conservación, **no se encuentran actualmente recogidos en los Planes de gestión de los espacios de la Red Natura**» (el destacado es nuestro). Pero la propia Memoria del plan ofrece, a continuación, la solución que debería haberse aplicado, al indicar que éstos «[d]eberán por tanto ser establecidos de forma coordinada entre la Confederación Hidrográfica del Tajo y la autoridad competente en los espacios protegidos».

Ante esta ausencia de reflejo en el plan de los objetivos ambientales específicos que han de cumplir las masas de agua para que los hábitats y especies ligados al agua puedan alcanzar un buen estado de conservación, concluye la representación del Estado que «como esos requisitos adicionales no se han establecido, no pueden incumplirse» ni ser, tampoco, objeto de prórroga, de forma que -argumenta- la prórroga efectuada en relación con masas de agua vinculadas a zonas protegidas -que, recordemos, es la que permite establecer el régimen gradual de implantación de los caudales

ecológicos- no afectaría a estos objetivos específicos, respetándose así la prohibición de prórroga de tales objetivos contenida en el art. 6.1.3 IPH.

Y ciertamente, esta conclusión a la que llega la demandada constituye una consecuencia lógica: no se pueden incumplir ni prorrogar unos objetivos ambientales específicos que no han sido establecidos; pero, también de forma indefectible, hace vislumbrar un problema mayor y es que no se justifica que la falta del establecimiento de requisitos adicionales en los elementos de calidad o, en terminología más adecuada, de los objetivos medioambientales particulares derivados de las normas de protección, obedezca a que tales requisitos u objetivos no resultasen precisos para la protección de dichas zonas, sino que evidencian un incumplimiento que se achaca a otros instrumentos de planificación -planes de gestión de la Red Natura 2000-; descargo en el cumplimiento que, a los efectos de las exigencias previstas en la Directiva Marco del Agua y en las normas internas de transposición, resulta irrelevante, pues el órgano competente para la aprobación del plan hidrológico debería haber articulado los medios necesarios para cumplir con su obligación, no sólo de identificar los objetivos medioambientales -todos, incluidos los específicos- para las zonas protegidas (artículo 42.1.e del TRLA), sino de que mediante los programas de medidas que se especifican en el propio plan hidrológico se garantizase el cumplimiento de «todas las normas y objetivos», también los específicos, en el plazo de quince años después de la entrada en vigor de la directiva, conforme establece en el artículo 4.1.c) de la DMA.

Los planes hidrológicos son producto de una compleja tramitación que se inicia desde los organismos de cuenca en la que están previstos mecanismos y cauces de participación de las diversas administraciones sectoriales y territoriales cuyas competencias pueden incidir en los muy diversos aspectos a los que se extiende la planificación del agua, no todos ellos relativos a la órbita de competencia del órgano a quien corresponde su aprobación, y son estos cauces participativos previstos en el curso de su tramitación el mecanismo adecuado para articular la necesaria coordinación entre tales administraciones que permita incluir en los planes su contenido legalmente obligatorio y necesario para que puedan cumplir su función.

En el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos el ordenamiento jurídico ha volcado un notable cúmulo de mecanismos de colaboración y coordinación entre administraciones públicas con el objetivo de lograr una adecuada articulación del complejo entramado de competencias implicadas en la planificación del agua.

En consecuencia, la exigencia que deriva, tanto de la DMA (art. 4.1.c) como del TRLA (art. 42.1.e), de reflejar, como contenido obligatorio de los planes, la definición de los objetivos medioambientales vinculados a las masas de agua, todos, sean generales o específicos de estas zonas protegidas, no puede ser eludida por estar atribuida a otras administraciones su determinación ya que en el propio proceso de elaboración de los planes se prevé la participación de las administraciones concernidas precisamente para que pueda articularse su debida coordinación.

Así pues, el hecho de no haber establecido los objetivos ambientales específicos para las zonas de protección de hábitats y especies supone, por sí solo, un incumplimiento del artículo 4.1.c) de la Directiva Marco del Agua y del art. 42.1.e del TRLA. Por tanto, la controversia jurídica no puede derivarse a comprobar si resultaba factible prorrogar o no los objetivos ambientales específicos previstos para las zonas protegidas, ya que, en este caso, resulta evidente que no podía prorrogarse aquello que ni siquiera se había llegado a establecer.

El artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas (STJUE de 16 de julio de 2020, WWF Italia Onlus y otros, C-411/19, EU:C:2020:580, apartado 32 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, el programa de medidas previsto en el artículo 11 de la DMA también debe tener por objeto el establecimiento de las medidas necesarias para evitar cualquier deterioro de



las zonas protegidas a las que se refiere la Directiva 92/43, y ello exige la clara identificación en el plan de sus objetivos específicos.

El problema de esta situación, a tenor de lo establecido en la Directiva Marco del Agua, es que si no se han establecido los objetivos, resulta evidente que no podrán llegar a cumplirse, y ello determina una completa desprotección, desde la perspectiva hídrica, para dichas zonas, pues no sólo se está prorrogando el objetivo medioambiental de alcanzar o mantener el buen estado de las aguas vinculadas a esas zonas protegidas, a pesar de desconocerse si ello resulta compatible con las necesidades de conservación y protección de dichas zonas vinculadas al estado del agua, sino que también se está omitiendo la obligación de identificar los objetivos específicos y su grado de cumplimiento (apartado 6.1.3. de la IPH). Y es que, debemos insistir en este importante desarrollo lógico, de no llevarse a cabo dicha identificación de objetivos, no resultaría posible, al ejecutar los programas de medidas, contenido necesario del plan, lograr el cumplimiento de «todas las normas y objetivos» que se determinasen en el plazo que establece el artículo 4, apartado 1, letra c) de la DMA para las zonas protegidas.

Es más, a tenor de este incumplimiento, la diferenciación llevada a cabo por la representación del Estado entre lo que podrían considerarse como objetivos medioambientales específicos para las zonas protegidas derivados de sus requerimientos normativos propios -cuya previsión, como hemos dicho, se omite en el PHT en relación con las zonas de protección de hábitats y especies-, respecto de los objetivos medioambientales generales previstos para las aguas superficiales y las aguas subterráneas que se vinculan a las zonas de protección, resulta artificiosa a los efectos del cumplimiento del plazo previsto en el ya mencionado artículo 4, apartado 1, letra c) de la DMA. Artificiosa por cuanto la literalidad del artículo se refiere al cumplimiento de «todas las normas y objetivos» -«*de toutes les normes et de tous les objectifs*», de forma más expresiva en su versión francesa-, lo que determina que el precepto se refiere a que ambos, tanto los objetivos medioambientales específicos -no identificados-, como los generales de las aguas vinculadas a la zona -los únicos previstos-, debían cumplirse en un plazo de quince años



después de la entrada en vigor de la Directiva, sin que cupiera prórroga alguna respecto de ambos.

Tal interpretación resulta coherente con la naturaleza misma de las zonas protegidas, en las que se requiere normativamente de una protección adicional en consonancia con lo que debe componer un régimen de protección reforzado, y, en concreto, con las zonas designadas para la protección de hábitats o especies, pues en las mismas el «mantenimiento o la mejora del estado de las aguas» constituye, precisamente, un elemento relevante para determinar su protección (anexo IV.1 de la DMA y apartado 4.7 de la IPH). O, dicho a la inversa y como antes dijimos, si el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas no hubiese supuesto un factor importante para la protección de hábitats o especies, tales zonas no hubiesen sido consideradas como zonas protegidas a los efectos previstos en la Directiva Marco del Agua.

Conclusión que, por otra parte, se adecua a las pautas interpretativas que ofrece el TJUE en su sentencia, de 24 de junio de 2021, asunto C-559/19 (Comisión Europea contra Reino de España, deterioro del espacio natural de Doñana), cuando establece que, en virtud de los artículos 4, apartado 1, letra c), y 6 y del anexo IV de la Directiva 2000/60, mediante «la adopción de programas de medidas de conformidad con el artículo 11 de dicha Directiva, los Estados miembros no solo deben lograr los objetivos medioambientales en materia de agua fijados por esa misma Directiva, sino que también debían garantizar antes de 2015 el cumplimiento de la normativa europea relativa a las zonas protegidas de que se trata. Así pues, el Reino de España también estaba obligado a aplicar antes de dicho año los mecanismos establecidos por la Directiva 2000/60 para respetar los objetivos fijados por la Directiva 92/43 respecto de los hábitats del espacio natural protegido de Doñana»; y también a las conclusiones alcanzadas en el pleito por la Abogada General, a las que expresamente alude la sentencia para manifestar su conformidad con las mismas, cuando expresa que la «afectación negativa de tipos de hábitat protegidos de la Directiva sobre los hábitats tiene relevancia para el programa de medidas del artículo 11 de la Directiva marco sobre el agua porque los Estados miembros, con arreglo a los artículos 4, apartado 1, letra c), y 6 y al



anexo IV de la Directiva marco sobre el agua, además de los objetivos generales de calidad del agua, habrían de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos de las zonas protegidas en cuestión antes de 2015» (El subrayado es nuestro).

De igual forma, en dicha sentencia se rechaza la posibilidad de aplicación de la prórroga a los objetivos fijados en el inciso i) del artículo 4, apartado 1, letra b) de la DMA, por no aparecer allí mencionado el artículo 4, apartado 4, de la DMA:

«[e]n efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 153 de sus conclusiones, la excepción relativa al aplazamiento de la consecución de los objetivos fijados en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 solo es aplicable a la obligación de mejora establecida en el inciso ii) de dicha disposición, pero no a la obligación de evitar el deterioro a que se refiere su inciso i), cuyo incumplimiento censura la Comisión en el presente asunto.»

Y esta mención a la prórroga del art. 4.4 de la directiva tampoco se contempla en el apartado 4.1.c que analizamos.

Razonamientos que nos llevan a concluir -sin necesidad de plantear cuestión prejudicial alguna- que la opción adoptada en el PHT de prorrogar el objetivo medioambiental de alcanzar o mantener el buen estado de las aguas vinculadas a esas zonas protegidas de hábitats y especies, a pesar de desconocerse si ello resulta compatible con las necesidades de conservación y protección de dichas zonas vinculadas al estado del agua al omitirse la identificación en el plan de tales objetivos específicos, no se ajusta a las previsiones de la DMA ni de la legislación interna que la traspone.

J.- Y en fin, no está de más referirnos a las recomendaciones de la Comisión Europea al Reino de España, formuladas al amparo del art. 18 DMA, en relación con la elaboración de estos planes hidrológicos de tercer ciclo que se aprueban en el Real Decreto impugnado y que se reflejan en la memoria del PHT, apartado 1.3, recomendaciones a las que no se acomodan las previsiones del PHT aquí analizadas:

«23) En los terceros PHC, España debe definir el estado de todas las zonas protegidas, con miras a garantizar un enfoque armonizado en todo el país.



24) España debe calcular las necesidades cuantitativas y cualitativas de los hábitats y las especies protegidos, traducidas en objetivos específicos para cada una de las zonas protegidas que deben incorporarse en los PHC. Asimismo, en los PHC deben incluirse un control y unas medidas apropiados.»

Por consiguiente, y como ciertamente esta situación no parece acomodarse a las exigencias de la DMA y de la legislación interna que la traspone, de las que deriva la necesidad de que los planes hidrológicos, como instrumento esencial de coordinación de la política de aguas, reflejen los objetivos ambientales de las zonas protegidas vinculados a las masas de agua asociadas y su grado de cumplimiento, y que sobre dichos objetivos no cabe aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2000/60, procede estimar la pretensión de la parte recurrente y declarar la nulidad de todas las previsiones contenidas en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo en las que, de conformidad con lo dispuesto en el apéndice 10 de las disposiciones normativas, se prevea la posibilidad de excepcionar el cumplimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua vinculadas a zonas protegidas de hábitats y especies, en las que, además, no se hayan identificado sus objetivos ambientales particulares.

SÉPTIMO.- Posibilidad de prórroga cuando existan nuevos deterioros del estado de las masa de agua afectadas.

A.- Plantea la parte actora en su demanda la existencia de otro incumplimiento de las condiciones de las prórrogas que prevé el PHT al entender que la nueva postergación escalonada de caudales ecológicos mínimos incumple la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua desde 2009, sin que sea aplicable la excepción de prórroga por haber incumplido la condición de no deterioro posterior, conforme al número 4 del artículo 4 de la Directiva 2000/60. En este sentido, insiste en que la implementación de excepciones, como la prórroga del plazo para alcanzar los objetivos medioambientales del artículo 4.4 de la Directiva 2000/60, tampoco es aplicable, como se verá a

continuación, por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la referida Directiva y, en concreto, la que vincula la posibilidad de aplicar la prórroga en la consecución de los objetivos ambientales a la condición de que «no haya nuevos deterioros».

Se nos exige por tanto llevar a cabo un primer análisis de la significación del concepto de «nuevo deterioro» a los efectos de lo previsto en la Directiva Marco del Agua para posteriormente y, a la vista de dicho análisis, determinar si resulta posible la aplicación de la excepción de la prórroga del plazo para alcanzar los objetivos medioambientales en relación con las 19 masas de agua del eje central del Tajo que constituyen el objeto principal de la litis. Vaya por delante que, tal y como hemos concluido en el fundamento jurídico anterior, la prórroga de los objetivos ambientales en aquellas masas de agua vinculadas a zonas protegidas no resultaba posible por la imposibilidad de aplicar la excepción prevista en el artículo 4.4 de la DMA a las zonas previstas en el artículo 4.1.c) de dicha norma.

B.- De acuerdo a lo establecido en el artículo 1, letra a), de la DMA, el propósito de esta norma es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Este marco jurídico busca prevenir cualquier deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependen directamente de los ecosistemas acuáticos en términos de sus necesidades hídricas. A este respecto, el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva prevé que, al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca para las aguas superficiales, «los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 de este artículo y no obstante lo dispuesto en el apartado 8 del citado artículo».

Por su parte, el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la DMA establece que «los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas



subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del artículo 11».

De conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como se aprecia en la sentencia del 5 de mayo de 2022, del asunto C-525/20, Association France Nature Environnement y Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire, el artículo 4.1 de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar, de forma programática, meros objetivos de planificación hidrológica. Al contrario, impone una obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua, vinculante para los Estados miembros una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua correspondiente, en cada etapa del procedimiento establecido por dicha Directiva.

Ciertamente, en la DMA no se define el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial. No obstante, el Tribunal de Justicia ha aportado importantes precisiones por lo que se refiere a los criterios que permitan declarar el deterioro del estado de una masa de agua. De este modo, el Tribunal de Justicia ha señalado que del sistema del artículo 4 de la citada Directiva, y en particular de sus apartados 6 y 7, resulta que los deterioros del estado de una masa de agua, incluso transitorios, solo se autorizan en condiciones estrictas. De ello se deduce que el «umbral por encima del que se declara que se está incumpliendo la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser tan bajo como sea posible» (tal y como se expresa en la STJUE de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, apartado 101, con referencia a la STJUE de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 67).

A este respecto, y por lo que se refiere a las masas de agua que se identifican en la demanda como controvertidas, la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad a que se refiere el anexo V de dicha Directiva descienda a la clase



inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua en su conjunto. No obstante, si el indicador de calidad afectado figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de la masa de agua superficial a los efectos de esa misma disposición (STJUE de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, apartado 59 y jurisprudencia citada).

Así, el Tribunal de Justicia ha precisado que, sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción, debe evitarse cualquier deterioro del estado de una masa de agua, con independencia de las planificaciones a más largo plazo previstas por planes hidrológicos y programas de medidas, y que la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales «sigue siendo vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es aplicable a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial para el que se haya adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico» (STJUE del 5 de mayo de 2022, del asunto C-525/20, Association France Nature Environnement y Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire, asunto C-525/20, EU:C:2022:350, apartado 25). Además, obliga a interpretar el concepto de «deterioro del estado» de las aguas mediante referencia tanto a un indicador de calidad como a una sustancia. De esta forma, debemos entender que la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua conserva su efecto útil siempre que incluya cualquier cambio que pueda poner en riesgo el cumplimiento del objetivo principal de dicha Directiva (conforme se deduce de la STJUE de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 66).

Ciertamente, la exégesis del concepto de «deterioro» del estado de una masa de agua adoptada por el Tribunal de Justicia, en interpretación de los términos del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 y del contexto de tal disposición (véase, en este sentido, la STJUE de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, asunto C-461/13),

resulta de gran exigencia para los Estados miembros, que deberán regirse en su actuación por los principios de no deterioro y de mejora de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos y terrestres dependientes.

C.- Pues bien, tal y como se recoge en la contestación a la demanda y en el escrito de conclusiones de la Abogacía del Estado, así como en el informe elaborado por la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre los aspectos técnicos del recurso contencioso administrativo que acompaña a estos documentos, la recurrida reconoce que en dos de las diecinueve masas de agua controvertidas (con código ES030MSPF0103021 y ES030MSPF0102021), el estado de dichas masas de agua superficiales ha empeorado, justificándose dicho empeoramiento en que los criterios aplicados en este nuevo ciclo de planificación, de conformidad con lo indicado en 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, complementariamente, mediante las guías de Estado elaboradas por el MITECO, resultan más exigentes que los que fueron considerados en el segundo ciclo planificador, según lo establecido en la IPH.

Tal justificación, sin embargo, no resulta admisible por cuanto los objetivos ambientales permanecen inalterados y la utilización de unos criterios adecuados para el seguimiento y evaluación podía -y debería- haberse realizado, sin duda, ya desde un momento inicial en el ciclo planificador. En este sentido, el artículo 92 ter del TRLA obligaba a que cada demarcación hidrográfica estableciese un programa de seguimiento del estado de las aguas al objeto de obtener una visión general coherente y completa de dicho estado y la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, que desarrolla el régimen previsto en el artículo 16 de la DMA, fue objeto de transposición mediante el Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, disponiendo la Administración estatal de margen suficiente para adaptar dichos criterios antes del comienzo del anterior ciclo de planificación (correspondiente a los años 2015-2021).

Dicho lo cual, la demandante no ha aportado y, por tanto, carecemos, de indicios suficientes para determinar si el deterioro en las masas de agua que se han identificado en el instrumento de planificación hidrológica obedece a la incorrección o insuficiencia de los criterios para el seguimiento y evaluación que se estaban aplicando en los anteriores ciclos de planificación o si, por el contrario, tal hecho deriva de que, efectivamente, se habían producido nuevos deterioros en dichas masas de agua que afectaban a su estado ecológico, a su estado químico o a su estado final. Para ello, la recurrente debería haber realizado un análisis comparativo de los resultados de los muestreos del segundo ciclo y del tercer ciclo de planificación, aplicando los mismos criterios de seguimiento y evaluación, lo que permitiría establecer un análisis, en términos homogéneos, útil y objetivo, para evaluar el estado de las masas de agua en uno y otro ciclo. Características que no reúne la prueba aportada por la parte.

Bajo esta consideración, por tanto, no podemos concluir con absoluta certeza que detrás de la indicación de la existencia de un deterioro del estado de la masa de agua, reflejado en la tabla 53 del anejo número 9 de la memoria del PHT, se haya producido un nuevo deterioro en el entendimiento que de dicho concepto hace la jurisprudencia del TJUE en la aplicación del artículo 4 de la DMA, lo que nos lleva a desestimar el motivo de impugnación.

Ni qué decir tiene que, de haberse apreciado la existencia de un nuevo deterioro, hubiese resultado imposible aplicar la excepción de prórroga prevista en el artículo 4.4 de la DMA, no sólo por la propia literalidad del texto del citado precepto -que condiciona dicha posibilidad a que «no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada»-, sino, también, porque tal excepción no se recoge expresamente en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la DMA, que obliga a los Estados miembros a poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca en los que, para las aguas superficiales, deberán aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial sin posibilidad de prórroga; circunstancia consecuente con lo establecido posteriormente en el mencionado artículo 4.4 (tal y como se infiere de la



STJUE de 24 de junio de 2021, Comisión Europea contra Reino de España, deterioro del espacio natural de Doñana, asunto C-559/19, EU:C:2021:512).

OCTAVO.- Establecimiento de un régimen completo de caudales ecológicos.

A.- En su demanda la parte recurrente alega que en los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5, en relación con el artículo 10, del anexo V del Real Decreto 35/2023 impugnado, al no haberse establecido para todas las masas de agua superficiales un régimen de caudales ecológicos completo, se incumplen los artículos 4.1 DMA y artículo 92 bis del TRLA; el artículo 11 y anexo V.1.1 DMA y artículo 42.1.b del TRLA; el artículo 18 del Real Decreto 907/2007 y el apartado 3.4.1.3.1 de la IPH. Alega, también, el incumplimiento de la doctrina que emana de diversos pronunciamientos de esta Sala, entre los que incluye las sentencias de 11 de marzo de 2019, recurso 4351/2016, de 14 de marzo de 2019, recurso 4430/2016, 4482/2016, de 21 de marzo de 2019, recurso 4398/2016; y de 2 de abril de 2019, recurso 4400/2016.

El problema jurídico que plantea la recurrente, en definitiva, es dilucidar si existe una obligación normativa de establecer para todas las masas de agua un régimen de caudales ecológicos completo en los que se incluyan, además del caudal mínimo, caudales máximos, caudales generadores o de crecida y tasas de cambio.

B.- Ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en numerosas ocasiones sobre el concepto de caudales ecológicos y su régimen jurídico (STS 309/2019, de 11 de marzo, rec. 4351/2016; STS 339/2019, de 14 de marzo, rec. 4430/2016; STS 340/2019, de 14 de marzo, rec. 4482/2016; STS 387/2019, de 21 de marzo, rec. 4398/2016; STS 444/ 2019, de 2 de abril, rec. 4400/2016, y más recientemente, en la sentencia de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023, que antes transcribimos). Como en esta última sentencia dijimos, se trata de un constructo jurídico propio de nuestro ordenamiento cuya definición integra numerosos componentes caracterizados por su evidente discrecionalidad técnica, que debe observarse como contenido obligatorio de

los planes hidrológicos, y que, aunque carezca de un reflejo expreso en la DMA, se halla parcialmente vinculado a los objetivos perseguidos por ésta para garantizar la conservación o recuperación de los ecosistemas asociados al agua y alcanzar el buen estado o potencial ecológico en las masas de agua, de forma que se garantice un suministro suficiente mediante un uso sostenible, equilibrado y equitativo.

Esta necesidad de armonizar un uso del agua sostenible con el respeto al medio ambiente y la protección de los ecosistemas -en palabras de la STS 444/2019, «debe existir un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de agua y la consideración de los regímenes concesionales, de una parte, y la necesidad de velar por el mantenimiento del caudal ecológico»- se refleja también como objetivo de la planificación hidrológica en el art. 40.1 TRLA, conforme al cual: «La planificación hidrológica tendrá 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». Se trata, en definitiva, como dijimos en nuestra sentencia de 5 de junio de 2024, de determinar las disponibilidades de agua susceptibles de aprovechamiento, preservando simultáneamente la conservación de los ecosistemas fluviales.

Dicho lo cual, y partiendo de la relevante premisa de que los caudales ecológicos constituyen una creación normativa propia de nuestro ordenamiento, resulta evidente que su caracterización no podrá suponer un incumplimiento de lo establecido en la Directiva Marco del Agua, pues esta norma no refleja el concreto perfil regulatorio que deben ostentar los caudales ecológicos ni qué componentes deben integrar dicho concepto.

C.- Por tanto, una vez centrado el debate en si la falta de previsión en un instrumento de planificación hidrológica de todos los componentes que pueden conformar el concepto de caudal ecológico, para todas las masas de agua que ordena el plan, supone una vulneración de nuestra normativa en

materia de aguas, conviene precisar que ni el artículo 92 bis del TRLA, ni el artículo 42.1.b del TRLA, ni el artículo 18 del Real Decreto 907/2007, preceptos en los que apoya su pretensión impugnatoria la parte recurrente, refieren, detallan y regulan los componentes que deben integrar los caudales ecológicos. Es únicamente en el apartado 3.4.1.3.1 de la IPH donde se refieren tales componentes de forma desgranada y, aparentemente, imperativa («el régimen de caudales ecológicos deberá incluir, al menos, los siguientes componentes»). Pero la interpretación de este precepto se debe de hacer, necesariamente, desde una perspectiva sistemática, vinculada, además, al principio de jerarquía normativa, pues su visión aislada puede llevar a interpretaciones de las que resulten derivaciones ajenas a la lógica planificadora e inconsecuentes con las pretensiones del legislador a la hora de regular los caudales ecológicos.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 3.4.1.3 de la IPH, se deberán incluir como componentes del régimen de caudales ecológicos, en el caso de los ríos, los caudales mínimos, los caudales máximos, el factor de distribución temporal de los anteriores caudales mínimos y máximos para establecer una variabilidad temporal, los caudales de crecida y la tasa de cambio. Sin embargo, la mera lectura de este apartado nos lleva a constatar que la previsión conjunta de todos estos componentes se halla vinculada a la existencia de infraestructuras de regulación que permitan modular los flujos naturales del agua. Es así como se dota de sentido al apartado 3.4.1.3.1.b) de la IPH cuando éste refiere expresamente, en la definición de los caudales máximos, que serán aquéllos que no podrán «ser superados en la gestión ordinaria de las infraestructuras».

De esta forma, podemos deducir que, a pesar de la aparente rotundidad de los términos imperativos en los que se enuncia el apartado 3.4.1.3.1. de la IPH, ya de la propia previsión de la IPH se advierte que no resulta exigible que en todas las masas de agua tipo río se deban establecer la totalidad de componentes de los caudales ecológicos. Es más, ni siquiera podemos concluir que, de esta previsión de la IPH, vaya a resultar exigible que, en todo caso y de forma ajena a las circunstancias concurrentes, resulte



obligado que el plan hidrológico tenga que establecer los cuatro componentes de los caudales ecológicos en todos los ríos que cuenten o puedan contar con reservas artificiales de agua embalsada. Y no podemos concluirlo porque la IPH, aprobada por orden ministerial, debe interpretarse de forma coherente con las previsiones contenidas, entre otras, en el RDPH y en el RPH, disposiciones de las que depende jerárquicamente en virtud de lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Así, y a diferencia de lo que parece deducir la recurrente en su demanda, el artículo 49 quáter del RDPH, cuando exige el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos aguas abajo de las presas, no está imponiendo el planteamiento de los cuatro componentes de los caudales ecológicos en dicho supuesto, por cuanto el propio precepto matiza que, a tal efecto, «el régimen de caudales ecológicos no será exigible si el embalse no recibe aportaciones naturales iguales o superiores al caudal ecológico fijado en el correspondiente plan hidrológico, quedando limitado en estos casos al régimen de entradas naturales al embalse», circunstancia que invita a pensar - como pone de relieve la Administración demandada- que la referencia que realiza dicho precepto es, únicamente, al concepto de caudal ecológico mínimo.

Y, de forma más expresiva, el artículo 81.1.b) del RPH, cuando regula la estructura formal del plan hidrológico de cuenca, establece que la normativa de los planes hidrológicos desarrollará el régimen de caudales ecológicos recogiendo, en relación con el régimen de caudales ecológicos, los:

«[v]alores de los componentes que definen los regímenes de caudales ecológicos en situaciones de normalidad hídrica y de sequía prolongada, para ríos y aguas de transición. En concreto, y cuando resulte procedente, se detallarán los valores y la distribución temporal de caudales mínimos y máximos, las máximas tasas de cambio y los regímenes de crecidas».

Es evidente, en definitiva, que la determinación de los cuatro componentes de los caudales ecológicos únicamente se llevará a cabo, en virtud de lo establecido por el artículo 81.1.b) del RPH, cuando «resulte procedente», dotando de un margen lógico y necesario de valoración discrecional al planificador hidrológico. En el caso del plan hidrológico aquí



impugnado, tal y como se recoge en el informe aportado por la Administración a este pleito, dicha valoración efectivamente se produjo, indicándose que se había optado por establecer los distintos componentes del régimen de caudales ecológicos «en aquellos casos en los que se valoró que los efectos de la gestión de la infraestructura podían producir efectos adversos que podrían mitigarse con la implantación de esos componentes del régimen de caudales ecológicos».

Es, por tanto, bajo este paradigma interpretativo como debe entenderse la previsión contenida en el apartado 3.4.1.3.1. de la IPH, así como nuestras sentencias de 11 de marzo de 2019, recurso 4351/2016, de 14 de marzo de 2019, recurso 4430/2016, 4482/2016, de 21 de marzo de 2019, recurso 4398/2016; y de 2 de abril de 2019, recurso 4400/2016, invocadas por la parte recurrente, por lo que se desestima la pretensión de ésta de que se declaren no ajustados a Derecho y, por tanto, nulos, los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5 en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023.

NOVENO.- Innecesariedad de plantear cuestión prejudicial.

Las consideraciones anteriores justifican la innecesariedad de plantear las cuestiones prejudiciales solicitadas por la parte recurrente.

DÉCIMO.- Costas.

En cuanto a las costas, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse temeridad en ninguna de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.

F A L L O

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

1.º- Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la procuradora doña Carmen García Rubio, en nombre y representación de la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y del Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), contra la aprobación del Plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo a través del 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 (BOE 10/02/2023).

2.º- Declaramos la nulidad de todas las previsiones contenidas en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo en las que, de conformidad con lo dispuesto en el apéndice 10 de las disposiciones normativas, se prevea la posibilidad de excepcionar el cumplimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua vinculadas a zonas protegidas de hábitats y especies, en las que, además, no se hayan identificado sus objetivos ambientales particulares.

3.º- Desestimamos las restantes pretensiones que formula la recurrente en su demanda.

4.º- Imponemos las costas del recurso en los términos expresados en el fundamento jurídico décimo de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.





REC.ORDINARIO(c/d)/447/2023

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:n2nF-gFWA-JyZ6-CQmz-H Puede verificar este documento en <https://www.administraciondejusticia.gob.es>

FIRMA (1): Angeles Huet De Sande (06/05/2025 15:05)
FIRMA (3): M. Concepcion Garcia Vicario (07/05/2025 12:42)
FIRMA (5): Carlos Lesmes Serrano (08/05/2025 09:11)

FIRMA (2): Ma Consuelo Uris Lloret (06/05/2025 16:06)
FIRMA (4): Francisco Pueyo Calleja (07/05/2025 17:11)
FIRMA (6): Fernando Roman Garcia (08/05/2025 13:49)

* **NOTA:** La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

