

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 596/2026

Fecha de sentencia: 13/05/2026

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

Número del procedimiento: 451/2023

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 05/05/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

Resumen

Real Decreto 35/23, 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.

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 451/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez

Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 596/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

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 13 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 1/451/2023, interpuesto por el procurador don David Suárez Cordero, en nombre y representación del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. (BOE nº 35 de 10 de febrero de 2023).

Han sido partes recurridas la Administración General del Estado, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, representadas respectivamente por el Abogado del Estado, por la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y por la procuradora doña Carmen García Rubio.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 6 de abril de 2023, la representación procesal del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Por otrosí digo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción, interesó, en virtud de las alegaciones expuestas en dicho escrito, la adopción de la medida cautelar de suspensión de *"la aplicación del régimen de caudales ecológicos mínimos establecido para las masas de agua de la categoría río de la cabecera del eje del Tajo en el Apendice 5.1 de las Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, incorporadas como Anejo V del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero así como de la Disposición final segunda del mencionado Real Decreto."* Medida que fue denegada por auto de 29 de mayo de 2024 dictado en la pieza separada abierta al efecto. Auto que fue confirmado por sendos autos, uno de 22 de julio de 2024 que acordó

no haber lugar al complemento del citado auto y otro de 27 de septiembre de 2024, que desestimó el recurso de reposición.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 12 de abril de 2024 se admitió por la Sala y se requirió el expediente administrativo; una vez recibido el complemento del expediente administrativo, por diligencia de ordenación de 31 de mayo de 2025 se entregó al recurrente para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

«...que dicte sentencia por la que estimando el presente recurso contencioso-administrativo:

Primero.- Declare la nulidad del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, en los términos del fundamento de derecho octavo del presente escrito de demanda.

Segundo.- Anule el Plan hidrológico del Tajo del tercer ciclo (2022/2027), aprobado por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero (Anexo V), así como la Disposición Adicional Novena y la Disposición final segunda del Real Decreto 35/2023.

Tercero.- Subsidiariamente, anule el régimen de caudales ecológicos mínimos establecido en el Apéndice 5.1 de las Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, para las masas de agua del eje del Tajo, desde la cabecera hasta la cola del embalse de Azután, así como la Disposición Adicional Novena y la Disposición final segunda del mencionado Real Decreto.

Cuarto.- Condene en costas a la Administración demandada. ..»

En el mismo escrito, fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada. y solicitó el recibimiento a prueba de las actuaciones.

TERCERO.- El Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó la demanda mediante escrito presentado en fecha 23 de junio de 2025, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, lo concluyó suplicando que se

desestime la demanda íntegramente con expresa imposición de costas al recurrente.

Asimismo la representación procesal de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma de Toledo en defensa del Tajo y la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contestaron a la demanda en sendos escritos de fecha 22 de julio de 2025, en los que terminan suplicando que se dicte sentencia desestimando el recurso con imposición en costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Mediante Decreto de fecha 24 de julio de 2025 quedó fijada la cuantía del presente recurso en indeterminada.

QUINTO.- Por auto de 8 de septiembre de 2025 se acordó el recibimiento a prueba con el resultado que consta en autos. Auto que fue confirmado por sendos autos, uno de 1 de octubre de 2025 que desestimó el recurso de reposición y otro de 28 de octubre de 2025 que acordó no haber lugar al complemento del citado auto

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 3 de noviembre de 2025 se concedió a la recurrente el trámite de conclusiones sucintas, lo que verificó mediante escrito de 27 de noviembre 2025. El Abogado del Estado, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la representación procesal de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y de la Plataforma de Toledo, formularon igualmente sus conclusiones en sus respectivos escritos.

SÉPTIMO.- Conclusas las actuaciones, por providencia de 19 de marzo de 2026, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 5 de mayo de 2026, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (“SCRATS”) interpone recurso contencioso contra la revisión del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo realizada por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, MiñoSil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE nº 35 de 10 de febrero de 2023).

Como se expondrá a lo largo de esta sentencia, con este mismo objeto se han interpuesto numerosos recursos ante esta Sala, habiéndose dictado las correspondientes sentencias en las que se da respuesta a la mayor parte de los motivos de impugnación utilizados por el Sindicato recurrente para pretender la nulidad de la norma recurrida.

SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de la demanda.

La demanda comienza con un exordio encaminado a poner de manifiesto que existe una voluntad política de poner fin al trasvase Tajo-Segura, voluntad que se trata de llevar a término mediante la determinación de unos caudales ecológicos mínimos para el Tajo, con escalonamiento temporal sucesivo al alza, incorrectamente calculados e innecesarios, amén de incompatibles y descoordinados con la propuesta del Plan Hidrológico para la cuenca del río Segura, lo que supone todo ello una infracción clara de la normativa relativa a la planificación hidrológica y la propia reguladora del referido trasvase, infracción que ha de conducir a la nulidad del Real Decreto impugnado en lo relativo al Plan Hidrológico del Tajo del tercer ciclo (2022/2027), así como la Disposición Adicional Novena y Disposición Final Segunda de la referida norma.

Veamos como se desarrolla esta argumentación en los fundamentos de la demanda.

2.1. Arbitrariedad y vulneración del principio de legalidad.

Comienza destacando que los ríos Tajo y Segura, según su normativa reguladora, conforman un *sistema hidráulico* derivado del principio de solidaridad interregional, principio que se concreta en el trasvase entre ambos ríos.

Su base legal se encuentra en la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN) y la Disposición Adicional Quinta de la Ley 21/2015 de reforma de la Ley de Montes. Esta base legal obliga a que la fijación de los caudales ecológicos tenga en cuenta la afección a los usos del trasvase, de manera que no pueden fijarse esos caudales sin tener en cuenta esa afección. En este caso, no solo se debe respetar el principio de unidad de cuenca sino también el sistema hidráulico.

Por ello, intentar poner fin a dicho *sistema hidráulico* establecido en leyes vigentes es contrario al ordenamiento jurídico, ya que dicho régimen jurídico contempla la categoría de *excedente trasvasable*, que se verá afectada con la elevación de los caudales mínimos en detrimento del mandato de solidaridad interregional.

Al efecto, se remite al dictamen aportado con la demanda de don Francisco Javier Flores Montoya que establece que el Plan Hidrológico del Tajo no establece alternativas que respeten la *ajenidad* al principio de unidad de cuenca del trasvase Tajo-Segura.

2.2. Vulneración del principio de jerarquía normativa.

Los caudales mínimos fijados en la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura (6 metros cúbicos por segundo en la confluencia del Tajo con el Jarama en Aranjuez), no han sido derogados ni deslegalizados. Este caudal mínimo es indisponible en un Plan Hidrológico,

que tiene un rango normativo inferior. Además, opera también como caudal máximo en tanto no se modifique la Ley que lo establece. El caudal mínimo operaría así como caudal ecológico.

Ese caudal mínimo implica la necesidad de desembalsar en los pantanos de Entrepeñas y Buendía para respetarlo, pero a partir de ahí se establece el régimen de explotación de las aguas excedentarias que benefician el trasvase Tajo-Segura. El caudal mínimo operaría así como una garantía de las transferencias de agua en el trasvase.

Por otra parte, considera que tal caudal mínimo no ha sido derogado por la Ley 21/2015, tal y como entendió la sentencia de esta Sala de 14 de enero de 2025 (Rec. 510/2023).

En definitiva, el régimen de caudales ecológicos establecido por el Apéndice 5.1 de las disposiciones normativas del Plan Hidrológico del Tajo vulnera la jerarquía normativa.

2.3. Infracción del principio de coordinación de los Planes Hidrológicos.

A juicio de esta parte, el régimen de caudales ecológicos fijado en el Plan Hidrológico del Tajo afecta significativamente a la eficacia del Trasvase Tajo-Segura. La necesidad de coordinar los Planes del Tajo y del Segura resulta obligada y debe hacerse en el momento de elaboración de los Planes por los organismos de Cuenca. Señala al efecto que existe descoordinación entre los Planes de la cuenca cedente (Tajo) y la receptora (Segura) al darse prioridad a los caudales ecológicos del Tajo, sin valorar su impacto en la demarcación del Segura. Esta actuación vulnera el artículo 42.1.h) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que obliga, entre otros extremos, a que la planificación hidrológica satisfaga las demandas de agua armonizándola con los objetivos medioambientales y el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno que obliga a la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea. Por ello entiende que debe anularse la Disposición Adicional Novena por no servir para coordinar ambos Planes.

En apoyo de su argumentación sobre este punto invoca el informe del Consejo de Estado núm. 2051/2022, de 19 de enero de 2023, emitido sobre el proyecto de RD 35/2023.

A su vez denuncia que no se ha emitido informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, exigido por el artículo 26 de la Ley del Gobierno.

2.4. Vulneración de la normativa europea de evaluación ambiental.

Relacionado con lo anterior, también destaca la demanda que para que la evaluación ambiental estratégica sea correcta es preciso que las medidas de coordinación se adopten lo antes posible, en todo caso antes de la aprobación de los Planes.

En el Real Decreto impugnado se han considerado los Planes como compartimentos estancos y se posterga su coordinación, en el caso Tajo-Segura, a un momento posterior según dispone la DA 9ª. La Ley de Evaluación Ambiental (Ley 21/2013) establece en su DA5ª la necesaria coordinación en el procedimiento de evaluación, de manera que diferirlo a un momento posterior frustra su finalidad. En el procedimiento de evaluación ambiental del Plan Hidrológico del Segura debieron tenerse en cuenta los efectos de los caudales ecológicos fijados para el río Tajo, ya que sus efectos en la cuenca del Segura no solo son económicos sino también ambientales. La normativa ambiental obliga a que la evaluación de un plan o programa tenga también en cuenta sus efectos en otros planes o programas.

Abunda en lo anterior la Directiva Marco del Agua que establece que los trasvases deben incorporarse tanto a los planes de las cuencas cedentes como a las receptoras.

Estas infracciones son determinantes de la nulidad del Plan Hidrológico del Tajo.

2.5. Arbitrariedad en la determinación de los caudales ecológicos.

Sobre la base de documentos aportados con la demanda, especialmente el informe pericial elaborado por don Luis Garrote de Marcos, la parte alega la arbitrariedad con la que se han fijado los caudales ecológicos del río Tajo con incumplimiento de lo establecido en la Instrucción de Planificación Hidrológica por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo. Tales caudales se han fijado sobre cálculos de simulación de hábitats realizados en 2008 y 2009 y, dado el tiempo transcurrido, esa extrapolación temporal no es aceptable al haberse producido cambios en la morfología del cauce.

También se rechaza la metodología respecto de los tramos elegidos para realizar los cálculos hidrobiológicos por ser muy reducidos.

El conjunto de *debilidades* que denuncia en la forma de proceder de la Administración es lo que le lleva a sostener que los caudales mínimos se han establecido con la única finalidad de reducir el trasvase por lo que la decisión debe ser calificada de arbitraria.

Complementa lo anterior las conclusiones aportadas por los peritos de la parte, que fijan unos caudales ecológicos inferiores de los determinados por la Administración y estiman que el establecido como mínimo -6 m³/s- es suficiente para garantizar un hábitat potencial superior al 50%. Estos informes sostienen, además, que el deterioro de las masas de agua no es consecuencia de los caudales circulantes sino de vertidos contaminantes.

Finalmente, entiende vulnerado el apartado 3.4.5. de la Instrucción de Planificación Hidrológica que exige analizar las repercusiones del régimen de caudales ecológicos sobre los usos del agua, al no haber tenido en cuenta el impacto en las demandas de agua asociadas al trasvase.

2.6.- Infracción del Convenio Aarhus sobre alegaciones.

Este Convenio exige que las alegaciones de los particulares sean tenidas en cuenta en los procedimientos públicos de naturaleza medioambiental, lo que en el procedimiento de elaboración de los Planes no ha ocurrido, pues frente a sus sólidas alegaciones técnicas las respuestas han sido ambiguas e imprecisas al mantener la Administración una solución predeterminada desde el principio. Cuando las alegaciones no son analizadas seriamente se produce una infracción del Convenio.

2.7. Control de legalidad de la discrecionalidad administrativa.

Entiende la parte actora que debe distinguirse entre la discrecionalidad inherente al ejercicio de la potestad reglamentaria y la discrecionalidad técnica para la determinación de los caudales ecológicos.

Respecto de la primera recuerda que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sujeta a requisitos formales, vulnerados en este caso al no haberse respetado las garantías de la tramitación electrónica, como es la firma de los distintos documentos que integran el expediente, cuando ni las distintas versiones del Plan ni la MAIN tienen recogidas firma digital.

Se insiste en que la determinación gradual de los caudales ecológicos es una decisión arbitraria, por estar basada en una predeterminación política, lo que trata de fundar en determinadas declaraciones de la ministra del ramo, sin que los cambios producidos obedecieran a razones de legalidad.

Aunque conoce la jurisprudencia de este Tribunal que reconoce a la Administración juicio de oportunidad técnica en la determinación de los caudales ecológicos no controlable por la jurisdicción, insiste en que la decisión adoptada es arbitraria, al no respetar criterios legales ni técnicos, por lo que sí está sujeta a control judicial.

Finalmente, el escrito de demanda contiene una sorprendente petición. Dice que se solicita la anulación íntegra del RD 35/2023 pero que, dada la trascendencia de la decisión, propone que se pospongan sus efectos al

momento en que se apruebe el cuarto ciclo de planificación, cuya elaboración ya se ha iniciado.

Junto a ello, interesa la anulación del Plan hidrológico del Tajo del tercer ciclo (2022/2027), aprobado por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero (Anexo V) y de la disposición adicional novena (Coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura) y la disposición final segunda (Actualización normativa para la adaptación a planes hidrológicos: trasvase por el acueducto Tajo-Segura) del citado Real Decreto 35/2023, de 24 de enero.

Subsidiariamente interesa que se anule el régimen de caudales ecológicos mínimos establecido en el apéndice 5.1 (Régimen trimestral de caudales mínimos) de las disposiciones normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, para las masas de agua del eje del Tajo, desde la cabecera hasta la cola del embalse de Azután.

TERCERO.- Posición del Abogado del Estado.

El representante de la Administración comienza su escrito de oposición negando las afirmaciones contenidas en el exordio inicial de la demanda al señalar que la fijación de caudales ecológicos viene obligada por la jurisprudencia de esta Sala y no por una supuesta voluntad de acabar con el trasvase Tajo-Segura.

Sobre los distintos motivos de impugnación contenidos en los fundamentos de derecho de la demanda, el Abogado del Estado reproduce lo informado al respecto por la Confederación Hidrográfica del Tajo. Extractamos a continuación los argumentos utilizados:

3.1. Sobre la ilegalidad y arbitrariedad del Plan Hidrológico del Tajo.

El PHT respeta la cuantificación de los excedentes trasvasables fijada en la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional y la demanda del acueducto

Tajo-Segura ha sido considerada en el Plan como una presión de extracción caracterizada por lo establecido en las normas reguladoras del mismo, por lo que no se ha producido ninguna infracción de la normativa reguladora.

3.2. Sobre la vulneración del principio de jerarquía normativa.

La DA 1ª de la Ley 82/1980 dice que el caudal no será inferior a los seis metros cúbicos, régimen que no se vulnera si se supera esa cifra. El propio Plan Hidrológico Nacional prevé en su artículo 12.2 que las transferencias de agua han de respetar, entre otros extremos, las restricciones medioambientales que deriven de la cuenca cedente, y es la Ley de Aguas y el Reglamento de Planificación Hidrológica los que determinan que serán los Planes Hidrológicos los que fijen el régimen de los caudales ecológicos.

3.3. Sobre la falta de coordinación de los Planes Hidrológicos del Tajo y del Segura.

La coordinación de los Planes Hidrológicos se contempla en el Reglamento de Planificación Hidrológica y se atribuye al Plan Hidrológico Nacional al que deben adaptarse los Planes Hidrológicos de cuenca. En todo caso, señala que durante la tramitación de los Planes se incorporaron diversas medidas de coordinación por la Dirección General del Agua (MITECO).

3.4. Vulneración de la normativa europea de evaluación ambiental por prescindir de mecanismos de coordinación entre planes.

La declaración ambiental estratégica con la que finalizó el proceso de evaluación ambiental tuvo en cuenta los documentos elaborados para los dos Planes.

En cuanto a las afecciones de cada Plan solo se refieren a su cuenca, como se indica en el Reglamento de Planificación Hidrográfica. No obstante, en el estudio ambiental estratégico se tuvo en cuenta el trasvase Tajo-Segura partiendo de sus reglas de explotación, así como los caudales ecológicos. En todo caso, las aguas excedentarias las fija el PHN en su DA 3ª.

3.5. Sobre la arbitrariedad en la determinación de los caudales ecológicos.

Recuerda el Abogado del Estado que las argumentaciones de los demandantes fueron contestadas en el proceso de consulta pública del Plan.

Afirma que no se ha incumplido el procedimiento de determinación de causales ecológicos establecido en la Instrucción de Planificación Hidrológica aunque no se hayan adoptado en algunos casos los procedimientos preferentes o aconsejados por la referida Instrucción. También achaca al estudio del demandante deficiencias terminológicas significativas y niega que los caudales circulantes sean ajenos a la calidad de las masas de agua. En todo caso recuerda que el logro del buen estado de las masas de agua no implica que no deban establecerse caudales ecológicos y que las extracciones significativas de agua, como las del trasvase, alteran el régimen hidrológico de esas masas de agua.

3.6. Sobre la infracción del Convenio Aarhus.

Sostiene la Administración que las respuestas dadas al demandante durante el proceso de elaboración de los Planes fueron claras y detalladas y se analizaron todos los estudios presentados. Al respecto se remite al Apéndice 1 del Anejo 12 del P.H.T.

En cuanto a las extracciones de agua vinculadas al trasvase considera que no forman parte del Plan Hidrográfico del Tajo, que se debe solo a las necesidades y usos de la cuenca, teniendo una normativa propia y que los usuarios del trasvase no se pueden considerar como usuarios de la cuenca cedente, lo que no significa que sus demandas no se hayan tenido en cuenta.

Finalmente, dedica la mayor parte del escrito de contestación de la demanda a rebatir las conclusiones a las que llegan los peritos de parte reproduciendo literalmente la contestación formulada a esos argumentos por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

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

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

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

Rechaza esta parte, igualmente, el incumplimiento de la normativa vigente del Trasvase, pues las normas que rigen el mismo establecen un volumen de agua desembalsable hacia la cuenca del río Tajo de 365 hm³ anuales, cifra que no se alcanzaría cumpliendo con caudales ecológicos mínimos. Añade que el incremento de caudal que se contempla en el Dictamen del Consejo de Estado, emitido en la tramitación del Real Decreto

638/2021, de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura, según el mencionado dictamen, no condicionará en la práctica la explotación del sistema ya que por el río ya circula un caudal algo superior a 7 m³/s.

Finalmente, presenta las siguientes conclusiones:

- «1. El PHDT no es competente para asignar recursos a usos que no se encuentran dentro de su ámbito de planificación.
2. Los dos primeros escalones en que se han distribuido los caudales ecológicos a cumplir han sido el resultado de un proceso de concertación en el que se consensuó un periodo transitorio que permitiese llevar a cabo las infraestructuras necesarias para garantizar el suministro de agua de origen no convencional.
3. Las demandas servidas a través del ATS han sido consideradas en el PHTD.
4. Tanto la legislación comunitaria como la estatal priorizan inequívocamente la implantación de caudales ecológicos, con el fin de alcanzar el objetivo de buen estado de las masas de agua.
5. Los caudales ecológicos son una restricción previa al resto de usos.
6. Toda transferencia de agua se basará en los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias: las aguas que se trasvasen serán, en todo momento, excedentarias en la cuenca del Tajo.
7. Es perfectamente acorde al principio de jerarquía normativa (y no vulnera la citada Ley 52/1980) el establecimiento en el PHDT, aprobado por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, de caudales ecológicos mínimos superiores al valor mínimo fijado en 1980 (tal es el caso de los establecidos para la masa de agua “Río Tajo en Aranjuez”, que superan, en todos los casos, los 6m³/s).
8. La coordinación de los diferentes planes hidrológicos se realizará en el Plan Hidrológico Nacional, dentro de cuyo contenido se incluirá, entre otros aspectos, la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.

9. Las asignaciones de recursos establecidas en los planes hidrológicos de cuenca asumen las reglas de los trasvases como condiciones. Por una parte, el Trasvase Tajo-Segura es considerado es el PHDT como una presión de extracción de agua caracterizada por lo establecido en las normas reguladoras del mismo y, por otro, las asignaciones realizadas en la cuenca del Segura asumen que los caudales aportados por el ATS se seguirán moviendo durante el sexenio 2022-2027 en los valores medios registrados en los últimos años.

10. Incrementar el caudal mínimo legal de 6 m³/s a 7 m³/s no condicionará en la práctica la explotación del sistema, ya que por el río habitualmente ya circula un caudal algo superior a 7 m³/s, ni superará los desembalses de referencia (365hm³) hacia el río Tajo (establecidos en el *RD 773/2014, de 12 de septiembre*).

11. La legislación que regula el trasvase de recursos hídricos desde la cuenca del Tajo a la del Segura, en ningún momento garantiza caudal alguno para esta última.

12. No procedería analizar las afecciones a la cuenca del Segura en la tramitación del PHDT, sino que aquellas, deben ser analizadas en el Plan Hidrológico del Segura.

13. La implantación de caudales ecológicos en el eje del río Tajo es una exigencia normativa.

14. En la metodología aplicada para el cálculo de los caudales ecológicos, se han seguido los procedimientos técnicos habituales, regulados en la Instrucción de Planificación Hidrológica.

15. La observancia de los caudales ecológicos contribuye a la consecución de los objetivos medioambientales, cuyo cumplimiento, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo num. 515/2025, no puede ser excepcionado, en el caso de las masas de agua vinculadas a zonas protegidas de hábitats y especies (presentes, por ejemplo, en el curso del Tajo), en las que, además, no se hayan identificado sus objetivos ambientales particulares.

16. En el anexo 12, apéndice 1 de la Memoria del PHDT, puede comprobarse la claridad y precisión de las respuestas ofrecidas por la CHT al SCRATS.

17. Solo los caudales asociados al tercer escalón se consideran “caudales ecológicos mínimos”.

18. Siendo que, *“El objeto de este recurso es la decisión del Plan Hidrológico del Tajo de reducir drásticamente los volúmenes trasvasables del acueducto Tajo-Segura*

(“ATS”, en adelante)” y que “El principal fundamento de la demanda se encuentra en la arbitrariedad de dicha reducción (...)”, desde esta Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, se considera inadmisibile la solicitud, por parte del demandante, de la anulación íntegra de *Real Decreto 35/2023, de 24 de enero.*»

QUINTO.- Posición de la Asociación de Municipios Ribereños Embalses Entrepeñas y Buendía.

Esta parte también se adhiere a los argumentos del Abogado del Estado y trata de refutar los fundamentos de la demanda con los siguientes argumentos:

1.- La Ley 52/1980 fija ya una caudal mínimo en Aranjuez de seis metros cúbicos por segundo, y que el Real Decreto 36/2023 no puede modificarlo so pena de incurrir en motivo de ilegalidad. Reprocha a la parte actora que considere al caudal mínimo también como un caudal máximo, lo que no es sostenible argumentalmente ya que la imposición de un caudal mínimo no conlleva más obligación para el Plan Hidrológico del Tajo de no establecer un caudal inferior al establecido, aunque la norma no impide, lógicamente, el establecimiento de un caudal superior, máxime cuando no se trata de fijar un caudal mínimo, sino de un caudal ecológico.

2.- El mismo criterio interpretativo se ha de aplicar al régimen de caudales del trasvase, regulados junto con la Ley 10/2001 y Real Decreto 773/2014, el cual exige que solo se trasvasen aguas excedentarias, lo que implica que las demandas de la cuenca cedente deben ser garantizadas antes de considerar la transferencia de agua a otras cuencas, demandas de la cuenca cedente que también vienen limitadas por razones ambientales, en cuanto impidan la consecución de los objetivos marcados por la Directiva 2000/60, por la que se establece el marco para la protección de las aguas en la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar el "buen estado" de las masas de agua y prevenir su deterioro. Esto incluye la obligación de establecer regímenes de caudales ecológicos. La Ley 52/1980, aunque centrada en el trasvase Tajo-Segura, debe alinearse con los objetivos de la Directiva, garantizando que los trasvases no comprometan el buen estado ecológico de las masas de agua en la cuenca cedente y garantizar que las transferencias de

agua no interfieran con los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva.

3.- En cuanto a la alegación del Sindicato Central de Regantes del Trasvase Tajo-Segura (SCRATS) de que no se tuvo en cuenta su posición en el proceso de consulta pública y que sus alegaciones no fueron analizadas de manera clara y detallada, la rechaza por incierta pues tales alegaciones si fueron analizadas, como se refleja en el "Informe del análisis de las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas durante la consulta pública" (Apéndice 1 del Anejo 12 del Plan Hidrológico del Tajo).

4.- También niega que las respuestas dadas fueran ambiguas o imprecisas aunque se descartaran las que adolecían de justificación suficiente, lo cual no resta seriedad ni rigor al análisis realizado. El Convenio de Aarhus no obliga a aceptar todas las sugerencias o alegaciones, solo a que sean tenidas en cuenta.

5.- Sobre la arbitrariedad de la Administración al modificar la metodología para calcular los caudales ecológicos y no cumplir con las garantías del expediente electrónico (se alega que la falta de trazabilidad y autenticidad en los documentos del expediente es un indicio de desviación de poder), recuerda lo señalado por la sentencia de esta Sala 991/2024, en el PO. 338, que ya se pronunció sobre la legalidad del procedimiento seguido para establecer los caudales ecológicos; sobre la legalidad de los escalones de caudales ecológicos para 2026 y 2027, como finalidad para permitir la adaptación de las cuencas receptoras; sobre la concertación y coordinación, señalando que los usuarios del trasvase no son considerados usuarios de la cuenca del Tajo y, por tanto, no forman parte del proceso de concertación si bien destacó que se han implementado medidas de coordinación entre las cuencas, como la disposición adicional novena y programas de inversión que acreditan la visión integral del plan que considera tanto las exigencias ambientales de la cuenca cedente como las necesidades socioeconómicas de la cuenca receptora. Por último, recuerda también que este tribunal rechazó que la implantación de los caudales ecológicos ponga en riesgo la continuidad

del trasvase, argumentando que las medidas adoptadas buscan precisamente garantizar el suministro en la cuenca del Segura mediante fuentes alternativas,

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

Antes de entrar a analizar los diversos motivos de impugnación utilizados por la parte actora es conveniente reseñar, aunque sea brevemente, el marco normativo que determina la actuación de la Administración en esta materia.

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

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

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

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

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

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

SÉPTIMO.- Planes hidrológicos y potestad reglamentaria.

El Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, responde al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración Pública, y como hemos dicho ya en SSTs de esta Sala, entre otras en la de 22 de marzo de 2019 (recurso 4432/2016), o en la de 1 de abril de 2019 (recurso 4448/2016):

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

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

Así, debemos recordar que, conforme al artículo 40.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, la planificación hidrológica tiene *“por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su*

calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.

Añade dicho artículo, en su apartado 2, que la gestión racional y sostenible del recurso [...] condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite. Y su apartado 4 que los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65.

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

Pues bien, partiendo de estas premisas, a continuación abordaremos los distintos motivos de impugnación por el mismo orden propuesto por la demanda, que ha sido seguido en su contestación por el Abogado del Estado.

OCTAVO.- Sobre la vulneración del principio de legalidad y de jerarquía normativa por no respetarse el *sistema hidráulico* Tajo-Segura.

En este fundamento abordaremos los dos primeros motivos de impugnación propuestos por la parte actora por estar estrechamente vinculados entre sí.

El Sindicato recurrente considera infringida por el Real Decreto impugnado, en lo relativo a los caudales ecológicos del río Tajo, la normativa

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

Esta cuestión se encuentra implícitamente respondida en la sentencia de 5 de junio de 2024, Rec. 338/2023, y de manera expresa en la sentencia de 14 de enero de 2025, Rec. 510/2023, sentencias que invocan el artículo 59.7 del TRLA, conforme al cual los caudales ecológicos no tienen el carácter de uso sino de restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, con la única excepción del abastecimiento a las poblaciones. Esta determinación también se encuentra en el artículo 26 de la Ley 10/2001, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. En consecuencia, no puede tratar el Sindicato recurrente de imponer las determinaciones de la Ley

21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, ni la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura.

Estos mismos criterios han sido reiterados en la STS 1321/2025, de 21 de octubre de 2025, recurso 424/2023.

Es más, esta evolución normativa del trasvase Tajo-Segura ya fue tratada en la STS n.º 309/2019, de 11 de marzo (recurso 4351/2016), en cuyo recurso igualmente se invocaba la vigencia de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico del trasvase Tajo-Segura, y en concreto, la exigencia de dicha Ley de garantizar en el Tajo, antes de su confluencia con el Jarama (en Aranjuez), un caudal no inferior a seis metros cúbicos por segundo.

En dicha sentencia se concluye que:

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

Así, las normas aquí invocadas por el demandante (en esencia, las disposiciones adicionales de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, donde se regulan los volúmenes trasvasables), han de entenderse sustituidas por norma posterior de igual o superior rango, lo que se ha producido en virtud de la Ley 21/2013 y la Ley 21/2015 (que volvió a implantar el mismo régimen tras una sentencia de inconstitucionalidad de la Ley 21/2013). Estas reglas de explotación del trasvase, y sus magnitudes básicas definitorias, conforme a la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, (y D.A. 5ª de la Ley 21/2015) han sido revisadas por el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase

Tajo-Segura, el cual establece un régimen de trasvase basado y dependiente de las existencias conjuntas de los embalses de Entrepeñas y Buendía, con un nivel mínimo conjunto de 400 hm³, en cuyo caso no cabe aprobar trasvase alguno y un nivel máximo de agua a trasvasar con un nivel a partir de 1.300 hm³.

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

NOVENO.- Sobre la infracción del principio de coordinación de los Planes Hidrológicos.

Una parte significativa de la argumentación de la parte recurrente se centra en denunciar la falta de coordinación entre el Plan Hidrológico del Tajo y el Plan Hidrológico de Segura pese a que ambas cuencas hidrográficas están unidas por el Acueducto Tajo-Segura.

La Disposición Adicional Novena del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, se ocupa de esta cuestión.

Dice esta norma:

«Disposición adicional novena. Coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

1. Con el fin de velar por el cumplimiento de los objetivos ambientales en las masas de agua superficial comprendidas entre la presa de Bolarque y la cola del embalse de Valdecañas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico evaluará anualmente, a partir del 1 de enero de 2025, los resultados del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los

aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», al que se refiere el apartado segundo. Esta evaluación se someterá a informe del Consejo Nacional del Agua y se hará pública. En su caso, los resultados del «Programa especial de seguimiento» se tendrán en consideración en el cuarto ciclo de planificación.

2. La persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a partir del 1 de octubre de 2024, aprobará anualmente mediante orden de el «Programa especial seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como el programa de medidas asociado. El «Programa especial de seguimiento» tiene como objetivo hacer un seguimiento detallado del estado de las masas de agua y del logro de sus objetivos ambientales, así como analizar el impacto de los caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo sobre las cuencas receptoras del trasvase Tajo-Segura, teniendo en cuenta el efecto de las medidas recogidas en la planificación de estas cuencas para su mitigación.

El contenido del «Programa especial de seguimiento» incluirá, entre otros aspectos:

- a) El seguimiento de los caudales ecológicos fijados en el plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, fijados en el apéndice 5 del anexo V de este real decreto. Incluirá el análisis de su impacto progresivo en la consecución de las finalidades establecidas por el artículo 42.1.b.c') del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y de la clasificación de su estado ecológico, de conformidad con los criterios fijados por el anexo V 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.
- b) El seguimiento de los caudales circulantes por el río Tajo entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas.
- c) La evolución del estado ecológico y químico de las masas de agua superficial del tramo entre ambos embalses.
- d) Las derivaciones por el acueducto Tajo-Segura hacia las cuencas receptoras.
- e) El seguimiento del uso del agua y de los resultados de los programas de inspección y control en las cuencas receptoras.
- f) La evolución del plan de inversiones en modernización de regadíos en la cabecera del Tajo y en el saneamiento y depuración de Madrid.
- g) La evolución del plan de inversiones en las cuencas receptoras recogido en el anexo XIII de este real decreto. Incluirá el análisis de su impacto en la consecución del objetivo de satisfacer adecuadamente las necesidades de la cuenca del Segura y de la mitigación del desequilibrio existente entre demanda y aportaciones naturales, expuesto en el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

h) Otros aspectos relacionados con los anteriores que resulten procedentes.

3. Con el fin de realizar el seguimiento del «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura», así como del programa de medidas asociado en el ámbito de cada comunidad autónoma afectada, sea cedente o cesionaria, se constituye para cada comunidad autónoma, presidida por la persona titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, una comisión bilateral de seguimiento del citado Programa integrada por tres representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y tres representantes de la respectiva comunidad autónoma. Cada una de esas comisiones se reunirá, al menos, una vez al año.»

Observa la actora que con esta norma se han infringido determinados preceptos de la Instrucción y el Reglamento de Planificación Hidrológica, normas que obligan a un proceso de concertación previo a la determinación de los caudales ecológicos, ya que la presión del aprovechamiento del Trasvase Tajo-Segura no ha sido considerada en el Plan Hidrológico del Tajo, habiendo sido excluidos del mismo los usuarios del trasvase, de forma que las cuencas receptoras no han sido tenidas en cuenta en dicho proceso de concertación. Destaca también la falta de coordinación que ello supone y que ha sido destacada por el Consejo de Estado.

Nuestra sentencia de 5 de junio de 2024, recurso 338/2023, abordó esta cuestión en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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

Puede concluirse, pues, que la coordinación ha existido y que la implantación de caudales ecológicos progresivos es la mejor expresión de esa coordinación, pues tiene como finalidad proporcionar un espacio temporal suficiente a la cuenca del Segura para la adopción de las medidas necesarias para suplir, en su caso, la menor agua trasvasada en el futuro como consecuencia del establecimiento del nuevo caudal ecológico.

Abundó en estos argumentos nuestra sentencia de 14 de enero de 2025 Rec. 510/2023.

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

Por otra parte el recurrente cita de manera reiterada, en sus alegaciones relativas a esta materia, el Dictamen 2051/2023 del Consejo de

Estado, en el que se destacaba la falta de coordinación de los Planes Hidrológicos de Tajo y Segura, y achaca esta descoordinación tanto a los caudales ecológicos de la cuenca del Tajo, como a no haber recogido las demandas que penden del ATS como unas demandas propias de la cuenca del Tajo (art 13.1 del PHT), contemplando su asignación y reservándoles recursos, ya que son demandas anteriores a otras específicamente consideradas en el PHT.

En relación con estas alegaciones, cabe recordar que de acuerdo con el artículo 40.3 del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA):

«3. La planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente».

De este artículo se concluye que no es posible el planteamiento de la recurrente de asignar recursos hídricos de la cuenca del Tajo para atender demandas de la cuenca del Segura, pues ello implicaría que demandas de la cuenca del Tajo no pudieran ser atendidas por estar asignados recursos hídricos a demandas de la cuenca del Segura, eliminando así la prioridad de la cuenca cedente (así se deriva también de nuestra Sentencia STS 8414/2002 de 25 de noviembre, señala en su FD 6º).

En cuanto a lo observado en el dictamen del Consejo de Estado, ya la sentencia de 5 de junio de 2024, recurso 338/2023, señaló (antes lo hemos reproducido) que sus observaciones fueron acogidas en la norma finalmente aprobada.

No debemos olvidar que el caudal ecológico es una restricción previa al uso, de manera que condicionar los caudales ecológicos del río Tajo a los usos y necesidades de la cuenca del Segura supondría vulnerar la normativa a la que más tarde nos referiremos relativa a los caudales ecológicos. Ello no significa que no deba ser tenido en cuenta el trasvase Tajo-Segura en los modelos de simulación utilizados en el PHDT, como así efectivamente consta.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, ordena al RPH que regule una serie de cuestiones generales relativas a la coordinación entre planes hidrológicos. Y el artículo 68.2 del RPH remite de nuevo a la Ley del PHN para cuestiones más concretas de la coordinación:

«2. La coordinación de los diferentes planes hidrológicos se realizará en el Plan Hidrológico Nacional considerando las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular la agrícola, la energética, la de ordenación del territorio y la planificación urbanística, así como la protección del medio ambiente y de la naturaleza, todo ello en el marco de la política general del Estado y su planificación económica.»

Como se señaló en nuestra reciente sentencia 1321/2025, de 21 de octubre de 2025, recurso 424/2023, la recta interpretación del precepto mencionado debe entenderse en el sentido de que las cuestiones particulares de coordinación entre los planes hidrológicos se plantearán en la propia Ley del PHN, como por ejemplo sucede con la regulación de los acuíferos compartidos (artículo 7), con la de los trasvases entre diferentes demarcaciones (artículos 3.b, 12 y 14), o con el caso concreto de las aguas excedentarias de la cabecera del Tajo (Disposición adicional tercera). Todo ello sin perjuicio de otro tipo de coordinaciones legales y administrativas.

Así, podemos concluir, como se hacía en aquella sentencia tantas veces citada, que la elaboración de los PPHH ha seguido los criterios metodológicos que prevé la Ley del PHN y desarrolló el RPH, por lo que se ha conseguido una adecuada coordinación de sus contenidos en el ámbito que les es propio. En el caso de los planes hidrológicos del Tajo y del Segura, vinculados por el ATS, este es el ámbito de la coordinación pues la tesis del demandante sobre la vinculación de la normativa del trasvase tajo-segura y sus determinaciones no implican lo pretendido.

En definitiva, el motivo articulado por el demandante en referencia a la ausencia del proceso de concertación para la determinación de los caudales ecológicos y falta de coordinación entre los Planes ha de ser desestimado.

DÉCIMO.- Sobre la vulneración de la normativa europea de evaluación ambiental.

En la demanda se considera que el Estudio Ambiental Estratégico es contrario a la normativa europea y nacional relativa a la evaluación ambiental por ser incompleto, ya que no incorpora el análisis de los efectos ambientales del Proyecto de Plan del Tajo en las masas de agua y espacios protegidos comprendidos dentro de las cuencas receptoras y, en particular, los incluidos dentro del ámbito territorial de la Región de Murcia.

El Estudio Ambiental Estratégico elaborado como parte de la evaluación ambiental del PHDT se ciñe a los contenidos del “Documento de Alcance” elaborado por el órgano ambiental en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El ámbito territorial del estudio ambiental estratégico del PHDT es lógicamente la propia cuenca del Tajo, por lo que es lógico que no tenga que evaluar posibles impactos en las cuencas cesionarias del ATS, igual que tampoco que el Plan hidrológico del Segura tiene que analizar los impactos que se producen en el río Tajo por la merma de sus caudales como consecuencia de las aguas derivadas por el ATS.

Y ello sin perjuicio de la concertación y coordinación entre los planes y el ámbito propio del Plan Hidrológico del Tajo a cuyos extremos ya nos hemos referido en esta Sentencia a los que nos remitimos.

UNDÉCIMO.- Sobre la cuestión de los caudales ecológicos del Tajo.

Esta cuestión es la nuclear de la demanda y también lo ha sido en otros recursos interpuestos contra el Real Decreto 35/2023. Por ello debemos dedicarle especial atención, con reproducción de nuestra doctrina, que ya se remonta al anterior ciclo de planificación hidrológica.

Al respecto, debemos indicar el marco normativo europeo y nacional sobre esta cuestión y la interpretación que ha recibido por parte de nuestra numerosa jurisprudencia al respecto.

11.1. Marco normativo de los caudales ecológicos.

Es 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.

En nuestra legislación, un caudal ecológico es aquel que “mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera” (artículo 42.1.b.c’ de la Ley de Aguas).

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, añadiendo que los caudales ecológicos deben contribuir a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición. Es decir, un caudal ecológico es aquel que evita la degradación ambiental del curso de agua, su cauce y su ribera.

Por otra parte, la Ley de Aguas también hace referencia a la compatibilidad entre la asignación y reserva de los usos del agua y el respeto al medio ambiente en los siguientes términos:

El artículo 42.1. b. c obliga a incluir dentro del contenido de los Planes Hidrológicos de la Cuenca:

“La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural”.

El artículo 40.1 establece como objetivo de la planificación hidrológica el siguiente:

«1. 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.»

A su vez, el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, en el artículo 18, dispone que:

«1.- El plan hidrológico determinará el régimen de caudales ecológicos “incluyendo también las necesidades de agua de los lagos y de las zonas húmedas.”

2.- Para el establecimiento de los caudales ecológicos “...los organismos de cuenca realizarán estudios específicos en cada tramo de río.”

3.- El proceso de implantación del régimen de caudales ecológicos se desarrollará conforme a un proceso de concertación que tendrá en cuenta los usos y demandas actualmente existentes y su régimen concesional, así como las buenas prácticas.

4.- En caso de sequías prolongadas podrá aplicarse un régimen de caudales menos exigente.»

Los caudales ecológicos se regulan, finalmente, como antes hemos señalado en la Instrucción de Planificación Hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre.

Del marco normativo que acaba de sintetizarse se deduce, por tanto, que 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. Pero importa destacar que, de conformidad con el artículo 59.7 del 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».

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.

11.2. La cuestión de los caudales ecológicos del río Tajo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La cuestión de los caudales ecológicos y de su régimen jurídico fue 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.

11.3. Los caudales ecológicos del río Tajo y su incidencia en el trasvase Tajo-Segura en el Plan Hidrológico impugnado.

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.»

Como se señaló en nuestra sentencia 991/2024, de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023, 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, según la citada sentencia, 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.).

Sigue diciendo esta sentencia de 5 de junio de 2024 que 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.

En cuanto a la incidencia que la fijación de estos caudales ecológicos ha de tener en el trasvase Tajo-Segura, ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos reiteradamente desde la sentencia 1079/2022, de 21 de julio, que ha sido seguida en las sentencias 10/2025, de 14 de enero, y 515/2025, de 6 de mayo.

11.4. La discrecionalidad técnica en la fijación de los caudales ecológicos.

A lo largo de su demanda, la parte actora, con fundamento en informes periciales que la acompañan, critica abiertamente los criterios técnicos utilizados por la Administración para fijar los caudales ecológicos, caudales que van en detrimento de los derechos de uso de agua en la cuenca del Segura, lo que supone un perjuicio social y económico en cuanto reduce el volumen del trasvase Tajo-Segura.

Esta cuestión está igualmente suficientemente respondida en la sentencia de 5 de junio de 2024 (que la sentencia de 14 de enero de 2025 Rec. 510/2023 reproduce), en la cual se señala, al referirse al mismo Plan Hidrológico del Tajo, en doctrina de plena aplicación al presente proceso, que se trata de una cuestión de marcado carácter técnico a la que resulta aplicable la doctrina sobre el control jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias que ya hemos explicado.

Y en el caso aquí examinado los elementos de prueba aportados por el demandante no permiten desvirtuar la fijación de los caudales ecológicos conforme a las instrucciones metodológicas y técnicas contenidas en la Instrucción de Planificación Hidrológica, tras seguirse un complejo procedimiento promovidos desde las demarcaciones hidrográficas y que tiene sobre la base los estudios pertinentes referidos en la MAIN.

Ante las alegaciones de la demanda debe recordarse aquí que la razón fundamental por la que los Planes Hidrológicos establecen un régimen de caudales ecológicos mínimos, es el poder determinar las disponibilidades de agua susceptibles de aprovechamiento preservando la conservación de los ecosistemas fluviales.

En la línea marcada por las sentencias citadas que aquí seguimos, en efecto, en el apartado 5 de la Memoria sobre la Propuesta de Proyecto de Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo se especifican los criterios tenidos en cuenta para la determinación del caudal ecológico mínimo de las masas de agua superficial, donde se especifica que «en general se han privilegiado siempre los criterios ambientales, excepto cuando estos entraban en conflicto con un abastecimiento vulnerable, en cuyo

caso, en aplicación del artículo 59.7 del TRLA, se ha acudido al percentil más bajo dentro del rango que permite la IPH». Y en el Anejo 5 de dicha Memoria se detalla exhaustivamente la metodología seguida para la caracterización del régimen de caudales ecológicos, en donde se especifica que en el primer ciclo de planificación hidrológica se realizó un extenso trabajo de caracterización del régimen de caudales ecológicos que constituyen una referencia de partida, y se hace referencia a las actualizaciones y trabajos adicionales realizados para el tercer ciclo de planificación hidrológica, especificándose a continuación los métodos hidrológicos e hidrobiológicos seguidos para el establecimiento del régimen de caudales mínimos. Todo ello no ha resultado desvirtuado de contrario

Debe insistirse que se ha seguido el procedimiento de la IPH (Instrucción de Planificación Hidrológica), que ésta es una instrucción propiamente técnica y que en ningún caso se ha acreditado arbitrariedad alguna en el proceso. La IPH se hizo atendiendo al conocimiento más avanzado del momento y con expertos multidisciplinares recopilando las metodologías técnicas más adecuadas para el establecimiento de caudales ecológicos. Precisamente uno de los efectos más sobresalientes es que su cumplimiento permite descartar comportamientos arbitrarios y obtener resultados homogéneos, coherentes con el objetivo perseguido por los caudales ecológicos para que las masas de agua alcancen el buen estado o evitar que se deterioren, que los hábitats protegidos asociados a la masa de agua obtengan un estado de conservación favorable, así como la protección de las especies protegidas, el margen de discrecionalidad se reduce y en todo caso entra dentro de los cánones de razonabilidad descartándose la arbitrariedad en contra de lo señalado por el demandante.

Sobre la arbitrariedad en la determinación de los caudales ecológicos a que también hace referencia la demanda y a sus defectos técnicos hizo referencia la sentencia la sentencia de 5 de junio de 2024, Rec. 338/2023, en doctrina de plena aplicación:

«[...] Por último, se alega en la demanda la falta de motivación técnica, arbitrariedad y desproporción en los caudales ecológicos fijados, cuestionando aspectos como la

representatividad de los puntos de referencia tomados, la aplicación del denominado principio de continuidad, la concreta determinación de caudales en algunos tramos (confluencia del Tajo y el Jarama en Aranjuez) o los coeficientes y factores de adaptación de los caudales al ciclo biológico estacional.

Como puede apreciarse, bajo la invocación del principio de proporcionalidad, falta de justificación o de la alegación de arbitrariedad en la concreta determinación de los caudales ecológicos, se encierra, realmente, una cuestión de marcado carácter técnico.

Debe, por ello, advertirse del alcance del control jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias y de la doctrina de esta Sala al respecto de la que resulta exponente nuestra sentencia de 16 de diciembre de 2008, rec. 61/2007 (en doctrina reiterada en otras muchas posteriores como la sentencia de 21 de enero de 2022, rec. 138/2019), en la que, recordando asimismo anteriores precedentes, se dijo lo siguiente:

"Este alcance del control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria se recoge en la sentencia de 28 de junio de 2004, según la cual: "además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (arts. 9.3, 97 y 103 CE), como interna respecto de los propios Reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley del Gobierno; la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la Ley 30/1992; LRJ y PAC, en adelante); y el procedimiento de elaboración de reglamentos, previsto en el artículo 105 CE y regulado en el artículo 24 de la Ley 50/97. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE, la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley sino que comprende dichos Principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento.

En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido también, de manera concreta, como límite de la potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE. Principio que supone la necesidad de que el contenido de la norma no sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones.

Ahora bien, respetadas tales exigencias, el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación

reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTS 26 de febrero y 17 de mayo de 1999, 13 de noviembre, 29 de mayo y 9 de julio de 2001, entre otras)."".

Y en este caso, no se ha aportado por la Comunidad Autónoma recurrente prueba técnica alguna sobre la determinación de los caudales ecológicos que soporte las apreciaciones puramente subjetivas contenidas en la demanda, de la que pudiera deducirse el abierto apartamiento de la realidad en su determinación -arbitrariedad- que en ella se sostiene o su evidente incorrección técnica determinante de su desproporción, cuando, por el contrario, la fijación de estos caudales se ha realizado, sobre la base de las instrucciones metodológicas y técnicas contenidas en la Instrucción de Planificación Hidrológica, tras seguirse un complejo procedimiento promovido desde las demarcaciones hidrográficas y que tiene sobre la base los estudios pertinentes que se refieren en la MAIN, frente a lo que no pueden prevalecer las meras apreciaciones valorativas de la demanda.

Como se dijo en la STS de 2 de abril de 2019, rec. 4400/2016:

"[...] en cuanto se pretende que se establezcan concretos caudales ecológicos o se sustituyan por otros también especificados, excede del ámbito del control jurisdiccional de dicha actividad normativa de la Administración, como resulta del art. 71.2 de la LJCA [...] En este sentido, hemos declarado que "Cuando en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones todas igualmente lícitas y justas -y por tanto indiferentes para el Derecho-entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial". Así lo tiene declarado la sentencia de esta Sala de 19 de noviembre de 2002 (Casación 1675/1999)"».

Y todo ello a pesar de los informes técnicos aportados por el demandante (que también han sido rebatidos por el informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo, informe en gran medida reproducido por el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda). Tales informes de parte presentan una alternativa indudablemente razonada pero que no permite por si misma apreciar la arbitrariedad y error que predica la demanda.

DECIMOSEGUNDO.- La supuesta infracción del Convenio Aarhus sobre alegaciones.

El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus, se adoptó en Aarhus (Dinamarca) en 1998 y entró en vigor en 2001 y tiene por finalidad proteger el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar, reforzando la transparencia, la participación ciudadana y el control judicial en asuntos ambientales.

El Convenio se articula en tres grandes derechos, conocidos como “pilares”: 1. Acceso a la información ambiental, a cuyo efecto las autoridades públicas deben proporcionar información ambiental a cualquier persona, sin necesidad de justificar interés; 2. Difundir activamente esa información, de forma accesible y comprensible y, 3. Responder a las solicitudes que se formulen en plazos breves.

Se aplica especialmente a proyectos con impacto ambiental, planes y programas ambientales y elaboración de normas de alcance general.

En cuanto a la participación del público en la toma de decisiones, que es lo que aquí nos interesa, garantiza participación temprana y efectiva del público cuando todas las opciones están abiertas.

La Unión Europea es parte del Convenio y lo ha incorporado a su ordenamiento y en España se ha integrado mediante la Ley 27/2006, que regula el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La parte recurrente sostiene que, en virtud del referido Convenio, tiene derecho a que sus alegaciones sean tenidas en cuenta, lo que no ha ocurrido durante la tramitación del proyecto del RD 35/2023.

Sobre esta alegación debe observarse que ese derecho que invoca tiene un alcance preciso, pero limitado, sin que signifique en ningún caso que esas alegaciones sean aceptadas, ni que condicionen el sentido de la decisión. Es decir, este derecho implica que la autoridad competente reciba y valore efectivamente las alegaciones formuladas en tiempo y forma, que las tome en consideración antes de decidir y que explique en la decisión final como se han ponderado (art. 6.8 del Convenio Aarhus y arts. 16 y 18 de la Ley 27/2006), pero no garantiza que las alegaciones sean asumidas total o parcialmente, ni que la decisión final coincida con la posición de quien las realiza, ni siquiera que exista una respuesta individualizada y exhaustiva a cada observación menor. Puede decirse que el Convenio protege un derecho procedimental pero no un derecho al resultado.

En nuestro caso puede comprobarse que las observaciones realizadas en el expediente por el Sindicato recurrente fueron examinadas y obtuvieron respuesta, según consta en el *Informe del análisis de las propuestas, observaciones y sugerencias recibidas durante la consulta pública de la Propuesta de Proyecto Plan Hidrológico*, recogido en el apéndice 1 del anejo 12 del Plan Hidrológico de la Demarcación del Tajo.

Este motivo debe también ser desestimado.

DECIMOTERCERO.- Sobre la procedencia del control de legalidad de la discrecionalidad administrativa.

Sobre el alcance del control jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias y la doctrina de esta Sala al respecto, resulta exponente nuestra sentencia de 16 de diciembre de 2008, rec. 61/2007 (en doctrina reiterada en otras muchas posteriores como la sentencia de 21 de enero de 2022, rec. 138/2019). Ya hemos reproducido en fundamento anterior esta doctrina y su aplicación al presente caso, por lo que nos remitimos a lo allí indicado.

Rechazados todos los motivos de impugnación, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

DECIMOCUARTO.- Costas.

En cuanto a las costas, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, procede imponerlas a la parte actora al no apreciarse serias dudas de hechos o de derecho que pudieran excluirlas y haciendo uso de la facultad que nos otorga el art. 139.4 LJCA, quedan las costas fijadas en un máximo de 4.000 euros para cada una de las partes demandadas -más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido-, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los escritos de las partes.

FALLO

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

Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo núm. 451/2023, interpuesto por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (“SCRATS”) contra la revisión del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo aprobada por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño, Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE nº 35 de 10 de febrero de 2023).

Segundo.- Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el fundamento jurídico Decimocuarto de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

