NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

Procedimiento Num.: REC.ORDINARIO(c/d) - 424/ 2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

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

# TRIBUNAL SUPREMO
# Sala de lo Contencioso-Administrativo
# Sección: QUINTA

## Auto núm. /

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 20 de julio de 2023.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

## HECHOS



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

**PRIMERO.-** Por la Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se interpuso en fecha 5 de abril de 2023 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 (BOE de 10 de febrero de 2023) y, en concreto, las Disposiciones adicionales tercera y novena; la Disposición final segunda; los artículos 10, 11 y 13.1 del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo (en relación con los apéndices 5 y 6); los artículos 12 al 18, que integran el Capítulo III del anexo X, sobre Prioridad de Usos y Asignación de recursos, de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura; y el Anexo XIII sobre *"Medidas vinculadas al Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad ambiental de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura".*

**SEGUNDO.-** En su escrito de interposición la parte recurrente interesa mediante otrosí, de conformidad con lo establecido en los artículos 129 y siguientes de la LJCA, la medida cautelar de suspensión del acto impugnado. Concreta su solicitud de suspensión de efectos de las siguientes previsiones:

- El artículo 10.1 del Capítulo III del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, y en particular, de los valores que se establecen como caudales ecológicos mínimos trimestrales en su apéndice 5.

Y ello, con base en los siguientes motivos, aquí enunciados:

Primero, sobre la doctrina cautelar y la posibilidad de suspender la eficacia de la disposición general impugnada. Tras indicar diversos autos de la



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

Sala, afirma que en esta línea, la Sala también ha tomado en varias ocasiones, entre otros en el ATS de 4 de junio de 2019 (recurso núm. 75/2019), fundamental y suficiente para decidir el incidente cautelar, el de la necesaria preservación de la finalidad legítima del recurso, que es el primero de los criterios que sienta la Ley de la Jurisdicción en su artículo 130.1 para la ponderación de los intereses en juego.

Segundo, sobre el alcance y finalidad de la medida cautelar. Para acreditar todos los presupuestos que alega en este apartado dice la parte acompañar una Memoria y hasta diez Anexos con los diferentes trabajos técnicos que han encargado con el fin de analizar si la metodología empleada para la determinación del nuevo régimen de caudales ecológicos responde a criterios técnicos y objetivos, si reúne las condiciones de transparencia y motivación, y si ha tomado en consideración los impactos previsibles sobre las cuencas afectadas.

Tercero, sobre las circunstancias concurrentes en el caso de autos y cómo la aplicación de la disposición recurrida hace perder su finalidad legítima al recurso.

Cuarto, sobre los graves perjuicios derivados de la aplicación inmediata de la norma, la ponderación de los intereses en juego y la ausencia de perturbación grave de los intereses generales derivada de la suspensión.

Quinto, sobre la irreparabilidad de los perjuicios y la inutilidad del proceso.

Sexto, sobre la concurrencia de los requisitos de apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y del peligro por mora procesal (*periculum in mora).*

Séptimo, sobre la justificación documental indiciaria del daño grave y concreto, y el principio de prueba favorable a la petición formulada.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

Y, subsidiariamente, interesa que se acuerde la suspensión de las mismas previsiones hasta que se apruebe la orden que anuncia la Disposición final tercera del Real Decreto impugnado y por la que -dice- se fijarán los criterios técnicos y metodologías para la determinación de los caudales ecológicos para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas, con las especificidades que cada cuenca requiera; y, además, se pueda disponer y tener en cuenta 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",* así como el programa de medidas asociado, al que se refiere el apartado 2º de la Disposición adicional novena del mismo Real Decreto 35/2023.

Afirma que su petición cautelar subsidiaria viene a confirmar que su intención es que la fijación de los caudales ecológicos mínimos se realice con base a criterios técnicos objetivos, siguiendo un método que asegure el cumplimiento de los objetivos ambientales, después de haber analizado el estado de las masas de agua de la cuenca cedente y de la cuenca cesionaria, y valorando también el impacto sobre los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura y garantizando las demandas de ambas cuencas.

**TERCERO.-** Formada pieza separada de medidas cautelares y dado traslado al resto de partes personadas, la Abogacía del Estado, presentó escrito en fecha 3 de mayo de 2023, en el que se opone a la solicitud de adopción de medidas cautelares en la presente pieza, en base a las siguientes alegaciones, que ahora resumimos.

- Respecto a la solicitud de suspensión de disposiciones de carácter general, considera que es claro que no se reúnen los presupuestos que para su concesión, como ya se dijo en el auto de la Sección Sexta de 15 de abril de 2009 y además destaca adicionalmente que este Tribunal Supremo ha establecido una clara doctrina para las pretensiones de suspensión de disposiciones de carácter general, y a éstas asimila, a los efectos que nos ocupan, los Reales Decretos que aprueban o revisan los Planes Hidrológicos,



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

como muestra, ATS de 9 de mayo de 2017, recurso núm. 4434/2016. También es de plena aplicación la doctrina expuesta en AATS de la Sección Sexta de 27 de diciembre de 2005, o de la Sección Séptima de 8 de octubre de 2004.

- Respecto al *periculum in mora y ponderación de intereses,*afirma no puede sostenerse la existencia de un *periculum* que aconseje proceder a una suspensión inmediata de la implantación de caudales ecológicos, tanto por la imperiosa necesidad de su implantación, ratificada judicialmente, como por ser incierto que su fijación produzca un efecto directo e inmediato en la reducción de los recursos trasvasados.

- *Respecto al fumus boni iuris*, no concurren los supuestos muy limitados en que podría operar el *fumus boni iuris*, y será en la contestación a la demanda donde se podrá alegar (a la vista de sus argumentos, aquí inexistentes) sobre la pretendida contradicción entre el Real Decreto y el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y en la pieza principal donde, con plenitud de conocimiento, el Tribunal podrá apreciar si concurre la misma. No existe el *fumus boni iuris* pretendido, sino más bien incluso una apariencia favorable a la conformidad a Derecho de la disposición recurrida.

E interesa que se acuerde la íntegra desestimación de la medida solicitada, con imposición de las costas de este incidente a la recurrente.

**CUARTO.-** La Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentó escrito en fecha 16 de mayo de 2023, en el que se opone a la solicitud de adopción de medidas cautelares en la presente pieza, en base a las siguientes alegaciones, resumidas:

- Respecto a la solicitud de suspensión de disposiciones de carácter general, se opone remitiéndose a la jurisprudencia dictada en este sentido (AATS de 23 de junio de 2016 -recurso núm. 6151/2016- y 13 de julio de 2021 -recurso núm. 208/2021-).



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

- Respecto a los requisitos precisos para la estimación de la medida cautelar, alega su falta de concurrencia. Justifica en su escrito que la medida cautelar interesada de contrario deba desestimarse por falta de concurrencia de mora procesal y por quedar acreditado que la adopción de la medida cautelar interesada produciría daños de imposible reparación en la cuenca cedente, ya que hasta la resolución del recurso contencioso-administrativo no quedaría garantizado en la Comunidad de Castilla-La Mancha el caudal ecológico preciso.

**QUINTO.-** La procuradora de los Tribunales Dª. Carmen García Rubio, en nombre y representación de la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y la Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo presentó escrito en fecha 11 de junio de 2023, en el que se opone a la solicitud de adopción de medidas cautelares en la presente pieza, en base a las siguientes alegaciones, que resumimos ahora muy sucintamente:

- Respecto al objeto de la suspensión basa su oposición en la inaplicabilidad del auto del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2016 y abandono de los caudales mínimos en el eje del Tajo.

- Respecto al *periculum in mora,* entiende que hay una indebida consideración de perjuicio, confusión entre efectos durante el proceso y los efectos posteriores, ineficacia probatoria e inconsistencia de la documentación aportada y la aplicación de los caudales ecológicos no puede hacer ineficaz el proceso.

- Respecto a la *ponderación de intereses concurrentes,* alega diversas razones al respecto para oponerse bajo los siguientes epígrafes, el interés general de conservar y recuperar el eje del río Tajo; la obligación de mejorar el estado de las masas de agua; y la equívoca consideración de los intereses en conflicto.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

- Respecto a la *apariencia de buen derecho,* afirma que entrar a conocerlos supondría prejuzgar el fondo del asunto.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.- Planteamiento.**

La Región de Murcia impugna 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 de 10 de febrero de 2023), en los términos que hemos recogido en el Hecho primero.

Y solicita la suspensión del artículo 10.1 del Capítulo III del Anexo V de las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo, y en particular, de los valores que se establecen como caudales ecológicos mínimos trimestrales en su apéndice 5:

> «**Artículo 10. Orden de preferencia de usos entre diferentes usos y aprovechamientos.**
>
> 1. A los efectos de lo estipulado en el artículo 12 del RPH, los usos del agua son los que figuran en el artículo 49 bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.».

Dichos valores aparecen en veintiún cuadros que se incorporan a los siete subapéndices del apéndice 5, que ahora no incluimos por su extensión.

Debe advertirse que idéntica solicitud de suspensión y análoga argumentación, tanto de la aquí recurrente -Región de Murcia- como de las



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

partes demandadas, Abogacía del Estado, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y la Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo, se han examinado en el **ATS de 18 de julio de 2023 (recurso núm. 510/2023)** a instancia de la Junta de Andalucía y siendo las mismas partes demandada y codemandas, por lo que, sustancialmente, debemos reiterar lo que allí dijimos.

**SEGUNDO.- Sobre la suspensión de disposiciones generales.**

Este Tribunal en numerosas resoluciones, por todas en los AATS de 11 de septiembre y 8 de octubre de 2019 -recursos núms. 141/2019 y 134/2019- y de 14 de febrero de 2022 -recurso núm. 14/2022- y los precedentes que en ellos se invocan, en los que se resolvía la petición de suspensión cautelar de determinados preceptos de distintas disposiciones generales, ha recordado que existe una constante jurisprudencia especialmente restrictiva a la hora de acceder a la suspensión cuando la petición afecta a disposiciones generales, pues existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen, y que se promulgan para integrarse en el ordenamiento y ser cumplidas por todos los afectados.

Así en ATS de 26 de septiembre de 2018 -recurso núm. 279/2018- dijimos:

> «Solo en aquellos supuestos en que se solicita la nulidad del acto administrativo dictado al amparo de una norma o disposición de carácter general previamente declarada nula o cuando se impugna un acto idéntico a otro que ya fue anulado jurisdiccionalmente puede operar la apariencia de buen derecho.
>
> Además la jurisprudencia ha sido especialmente restrictiva a la hora de acceder a la suspensión cuando la petición afecta a disposiciones generales, como aquí sucede, pues existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

La nulidad de pleno derecho de la disposición recurrida no resulta manifiesta ni puede apreciarse con toda evidencia. Resolver sobre la medida cautelar que se solicita con base en las mismas supondría anticipar el debate de fondo que se plantea en el recurso en un momento y ámbito procesalmente improcedente.

No se advierte, en esta fase cautelar, y sin perjuicio de lo que resulte de un examen del fondo del litigio, una nulidad patente y manifiesta tal y como sostiene la parte recurrente.

Así, lo dijimos en el auto de 2 de noviembre de 2016 -recurso núm. 4674/2016-, pues la aplicación de la regla de apariencia de buen derecho va indisolublemente ligada al examen de la cuestión de fondo, lo que obligaría a pronunciarnos anticipadamente sobre la validez del Real Decreto impugnado, lo que está vedado al incidente cautelar.

En definitiva, la escasa fuerza que jurisprudencialmente se viene acordando en la tutela cautelar -salvo supuestos claros y evidentes de reiteración de actos idénticos o de disposiciones previamente declaradas nulas-, así como no pudiéndose apreciar, tal y como se razonó en el auto de 2 de noviembre de 2016 -recurso núm. 4674/2016-, la concurrencia de los dos criterios o elementos básicos para adoptar la medida cautelar -*periculum in mora* y ponderación de los intereses en juego- debe rechazarse la medida interesada».

Estas consideraciones generales son también aplicables en este caso.

**TERCERO.- Sobre el *periculum in mora* y la apariencia de buen derecho.**

La suspensión cautelar, por lo demás parcial, de una disposición general, condicionaría la coherencia y homogeneidad de la norma aprobada y su eficacia en el sector que trata de regular, con los consiguientes perjuicios al interés general que la norma trata de proteger, sin que la mera invocación de eventuales perjuicios irreparables por su inmediata aplicación pueda servir de sustento a la suspensión solicitada, pues se trata de unos perjuicios fundados en una alegación de la parte sin que se haya demostrado que la entrada en vigor de la norma en cuestión haya producido una incidencia que impida tramitar y resolver el recurso respecto al fondo sin suspender cautelarmente la aplicación de la norma en cuestión.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

Por otra parte, no ha quedado acreditado que la aplicación de la misma conlleve una situación que imposibilite o dificulte de manera notable la efectividad del fallo o, como de forma expresa señala el artículo 130 LJCA, pueda hacer perder la finalidad legítima al recurso, única perspectiva que puede analizarse en sede cautelar, pues al margen de que la norma impugnada se publicó en el BOE de 10 de febrero de 2023 -y entró en vigor al día siguiente- sin que tal situación se haya producido, ni han quedado demostradas las consecuencias perjudiciales invocadas. Tampoco se advierte que una eventual sentencia estimatoria sería ineficaz por haberse producido situaciones irreparables durante la tramitación de este recurso.

Como ya ha dicho esta Sala en el ATS de 14 de febrero de 2022 -recurso núm. 14/2022- al denegar la suspensión:

> «(...) la jurisprudencia de este Tribunal ha aplicado de forma restrictiva la doctrina de la apariencia del buen derecho, como sustento de un medida cautelar, utilizándola solo para supuestos muy concretos (de nulidad de pleno derecho, siempre que sea manifiesta ATS 14 de abril de 1997; de actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula, de existencia de una sentencia que anula el acto en una instancia anterior aunque no sea firme; y de existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz), negando su aplicación en los casos en los que deba analizarse, por primera vez, y ex novo, la conformidad a derecho del acto o disposición impugnada pues, de lo contrario se prejuzgaría la cuestión de fondo.
>
> La jurisprudencia ha sido especialmente restrictiva a la hora de acceder a la suspensión cuando la petición afecta a disposiciones generales, como aquí sucede, pues existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen, y que se promulgan para integrarse en el ordenamiento y ser cumplidas por todos los afectados».

En último término, no estimamos determinante la invocación de la apariencia de buen derecho para justificar la adopción de la medida cautelar de suspensión. En este supuesto apreciamos, reiteramos, que la aplicación de



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

la regla de apariencia de buen derecho va indisolublemente ligada al examen de la cuestión de fondo, lo que obligaría a pronunciarnos anticipadamente sobre la validez del Real Decreto impugnado, lo que está vedado al incidente cautelar.

Así, en lo que se refiere a la invocación de la apariencia de buen derecho, cabe acudir al ATS de 27 de enero de 2017 -recurso núm. 648/2016- que dice:

> «SEGUNDO.- (...) procede recordar aquí que, como hemos declarado en repetidas ocasiones –puede verse la sentencia de esta Sala de 29 de septiembre de 2008 (casación 1048/07), donde se citan la de 14 de abril de 2003 (casación 5020/99) y otras anteriores de 23 de diciembre de 2000, 2 de junio y 24 de noviembre de 2001, 15 de junio y 13 de julio de 2002 y 22 de febrero de 2003-, la doctrina sobre el *fumus boni iuris* requiere una prudente aplicación para no prejuzgar, al resolver el incidente de medidas cautelares, la decisión del pleito, pues, de lo contrario, se quebrantaría el derecho fundamental al proceso con las debidas garantías de contradicción y prueba (artículo 24 de la Constitución), salvo en aquellos supuestos en que se solicita la nulidad del acto administrativo dictado al amparo de una norma o disposición de carácter general previamente declarada nula o cuando se impugna un acto idéntico a otro que ya fue anulado jurisdiccionalmente.
>
> Y nuestra jurisprudencia ha sido especialmente restrictiva a la hora de acceder a la suspensión cuando la petición afecta a disposiciones generales, como aquí sucede, pues existe un indudable interés público en la aplicación inmediata de las normas que lo componen, y que se promulgan para integrarse en el ordenamiento y ser cumplidas por todos los afectados.(...)».

Y lo hemos reiterado en el ATS de 26 de septiembre de 2018 -recurso núm. 279/2018-.

**CUARTO.- Los argumentos de la recurrente sobre el *periculum in mora.***

Las razones en las que se basa la solicitud de la medida cautelar se resumen en los siguientes presupuestos, idénticos a los invocados en el recurso núm. 510/2023:



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

- Existe una relación directa entre la fijación de los caudales ecológicos del Tajo y el volumen de agua que se puede trasvasar a través del Acueducto Tajo-Segura. Son determinantes los caudales mínimos trimestrales establecidos en el tramo Bolarque-Aranjuez porque el Acueducto tiene su toma en el embalse de Bolarque, de manera que el cumplimiento del nuevo régimen depende esencialmente de las aportaciones a este embalse.

- La elevación de los caudales mínimos que fija el plan del Tajo provoca una disminución del agua trasvasable y, con ello, de las disponibilidades en la cuenca receptora. Para cumplir el nuevo régimen de caudales ecológicos mínimos se suelta más agua en la cabecera hacia el Tajo, hay menos existencias embalsadas y, por lo tanto, se reduce el volumen que se puede autorizar y trasvasar. Las aportaciones en Bolarque son las que permiten atender el régimen de caudales ecológicos en el tramo Bolarque-Aranjuez, así como las demandas propias de la cuenca del Tajo con toma en este tramo.

- No se ha probado que el estado de las masas de agua del Tajo, en el tramo de afección del trasvase, sea malo desde el punto de vista medioambiental ni que el incremento de los caudales mínimos asegure un mejor estado ecológico de aquellas.

- Además, las demandas del tramo Bolarque-Aranjuez han sido sobrestimadas, lo que contribuye también a una reducción injustificada del volumen de agua trasvasable.

- Desde un punto de vista científico, el aumento del caudal circulante resulta irrelevante para el medioambiente. Sin embargo, ese incremento se traduce en importantes pérdidas y una reducción relevante de disponibilidades para la cuenca del Segura.

- La modificación del volumen trasvasado al Segura por el Acueducto tiene una repercusión directa sobre la atención de las demandas de la cuenca



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

receptora. La cuenca del Segura es la destinataria de la mayor parte del volumen de agua trasvasado.

- La reducción de disponibilidades de agua en el Segura tiene múltiples y graves impactos, de alcance sectorial y territorial, sobre la cuenca receptora: tanto de orden medioambiental como económico y social.

- Los graves perjuicios derivados de la aplicación del nuevo régimen de caudales ecológicos se están produciendo desde la entrada en vigor de los nuevos planes.

- Las medidas de compensación y mitigación son insuficientes y no están actualmente operativas.

- La compensación o reparación de dichos perjuicios no es técnica ni económicamente viable. Existe un riesgo de que la situación se agrave con el transcurso del tiempo.

- No existen argumentos científicos que exijan la aplicación inmediata del nuevo régimen de caudales ni se aprecia perturbación alguna para el interés general, ni para el medioambiente.

- No hay riesgo de que el estado ecológico de las masas de agua de la cuenca del Tajo vaya a empeorar porque se acuerde la suspensión interesada hasta que se resuelva el presente recurso o, en todo caso, hasta que los caudales ecológicos se fijen de acuerdo con los criterios técnicos y objetivos que está llamado a determinar el Ministerio promotor de la disposición recurrida.

Es obvio, como hemos anticipado, que tales argumentos de la recurrente, invocando el *periculum in mora,* desbordan el mismo y afectan indudablemente a la cuestión de fondo y, por tanto, será en sentencia donde debamos examinarlos.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

**QUINTO.- Sobre la ponderación de los intereses generales o de terceros.**

**A.** Debe señalarse, en línea con la argumentación de la Abogacía del Estado, que, en cuanto a la ponderación de intereses en conflicto, no puede sostenerse la existencia de un *periculum* que aconseje proceder a una suspensión inmediata de la implantación de caudales ecológicos, tanto por la imperiosa necesidad de su implantación, ratificada judicialmente, como por no estar acreditado que su fijación produzca un efecto directo e inmediato en la reducción de los recursos trasvasados.

**B.** Por otra parte, se han aportado informes tendentes a justificar la pretendida innecesariedad de las cifras fijadas en los caudales ecológicos, su desproporción en relación con el pretendido efecto pernicioso creado, etc, cuya plena valoración es propia de la fase plenaria, y que quedan -en esta fase de limitado enjuiciamiento- desvirtuados por las consideraciones que hace la Abogacía del Estado y a las que, en buena medida, se suman las demás partes recurridas (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía y Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo).

**C.** Veamos ahora algunas consideraciones con carácter general y sin perjuicio del examen que se haga cuando se examine el fondo de este asunto.

**1.** Sobre la obligación de la implantación de los caudales ecológicos.

**a)** La necesidad de implantar caudales ecológicos en la cuenca del Tajo, como en el resto de cuencas, es imperativa, como derivada de la normativa nacional y de la Unión Europea, en línea con la jurisprudencia de esta Sala.

**b)** Así, la normativa europea, Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA), impone, como objetivo medioambiental, la obligación de lograr el buen estado de las masas de agua antes del finalizar el tercer ciclo de planificación (2027); y para valorar ese estado, uno de los elementos de calidad esenciales que utiliza para valorar la calidad hidromorfológica de las masas de agua (que dan soporte a los elementos de calidad biológica, que a su vez determinan la calidad biológica, la cual resulta concluyente para la valoración del estado ecológico) es el *"caudal circulante";* lo que, traspuesto a la normativa española, da lugar a la regulación del régimen de caudales ecológicos, como destaca, por ejemplo, la STS de 2 de abril de 2019, recurso núm. 4400/2016*, "con carácter general, un caudal ecológico es aquél que "mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera" (artículo 42.1.b.c' del TRLA)".*

**c)** En el periodo de programación de planes hidrológicos anterior, 2015-2021 no se estableció un régimen de caudales ecológicos para las masas de agua de la cuenca del Tajo, sino un régimen de caudales mínimos legales, denominación que daba cobertura a unos valores de caudal no obtenidos de acuerdo al marco establecido por la Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH), aprobada por Orden ARM/2656/2008, texto normativo que recoge las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias y cuyo objeto es la obtención de resultados homogéneos y sistemáticos en el conjunto de la planificación hidrológica, partiendo de la heterogeneidad intrínseca y de las diferentes características básicas de cada plan hidrológico.

**d)** En distintas sentencias de esta Sala (por todas, SSTS de 2 de abril de 2019 -recurso núm. 4400/2016-, 21 de marzo de 2019 -recurso núm. 4398/2016- y 14 de marzo de 2019 -recurso núm. 4420/2016-) se analiza la citada IPH y la normativa europea, en particular «La normativa estatal sobre Planes Hidrológicos de cuenca parte de la Directiva Marco del Agua (Directiva 60/2000/CE (LCEur 2000,3612) que, en su artículo 4, establecía los objetivos medioambientales siguientes a tener en cuenta en la puesta en práctica de los programas de medidas especificados en los Planes



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

Hidrológicos. Por ejemplo, en relación con las aguas superficiales: Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial. Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial», así como los artículos 40 y 42 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el artículo 18 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio (RPH); llegando a la conclusión de que tales normas imponen la obligación de fijar caudales ecológicos en el ámbito que nos ocupa, recordando esta Sala que el concepto no es coincidente con el establecimiento de caudales mínimos que no respondan al concepto legal de caudal ecológico.

**2.** Implantación progresiva o escalonada de los caudales ecológicos: toma en consideración por la norma impugnada de los intereses en juego y medidas compensatorias.

Las alegaciones de la recurrente, muy amplias y complejas, hacen referencia a la operativa de la implantación de los caudales ecológicos que nos ocupan, anticipan el fondo del asunto, y, estrictamente, no son propias del incidente cautelar. En todo caso, destacamos lo siguiente, en línea con la Abogacía del Estado:

**a)** En general, se dice en la MAIN que:

> «En conjunto, podemos decir que hay fijados caudales ecológicos mínimos en 3.680 secciones de tramos fluviales que, si se asimilan a masas de agua de la categoría río, incluyendo embalses, supone que la práctica totalidad de las masas de agua superficial en que resulta aplicable cuentan con un régimen decaudales ecológicos formalmente establecido. Otra cuestión a tener en cuenta en relación con los caudales ecológicos fijados es la bondad de los valores que se establecen. La Instrucción de Planificación Hidrológica posibilita la utilización de horquillas que pueden resultar en que existan ciertos márgenes de valores teórica y jurídicamente posibles. Los planes hidrológicos prevén estudios de seguimiento adaptativo y de análisis de las repercusiones socioeconómicas derivadas de su implantación, en los términos que prevé el apartado 3.4 de la Instrucción de Planificación Hidrológica, de cara a su revisión con la siguiente edición de los planes hidrológicos a final de 2027».



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

Y, en particular, señala:

> «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».

Por tanto, (i) los únicos valores que responden a la metodología ya descrita e impuesta por la IPH para la determinación de caudales ecológicos serían los implantados a partir de 2027; (ii) se ha previsto una implantación progresiva, precisamente, para desarrollar medidas especialmente en la cuenca del Segura que aporten recursos alternativos y pueda paliar los eventuales efectos que produzca la implantación de los caudales ecológicos fijados.

Por ello, como sigue la Abogacía del Estado, el establecimiento de cifras parciales como definitivas, como se pretende en este recurso implícitamente y en otros con el mismo objeto de modo más explícito (de modo condicionado al Plan de Seguimiento, o similar), confundiendo metodología de fijación de caudales ecológicos con procedimiento para su implantación, no sería acorde con lo establecido por el marco normativo vigente, pues dichas cifras parciales no pueden asociarse al concepto de caudal mínimo ecológico.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

**b)** La implantación del régimen de caudales en las masas del eje del Tajo de forma escalonada en función del cumplimiento de los plazos temporales establecidos, tal y como se regula en la norma recurrida, constituye un procedimiento progresivo de implementación de los caudales ecológicos, que responde, básicamente, a la necesidad de asegurar la coordinación entre los planes hidrológicos del Tajo y del Segura y paliar cualesquiera perjuicios que pudieran producirse como efecto de la imposición de estos caudales.

**c)** Las disposiciones impugnadas no atienden únicamente a la finalidad de protección medioambiental de la cuenca del Tajo. Así, según explicita la MAIN:

> «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».

**d)** En la propia MAIN se hace referencia a las medidas compensatorias contempladas en el Anexo XIII del Real Decreto:

> «El programa de medidas «asociado», recogido en el anexo XIII, (cuyas actuaciones son incluidas, igualmente, en los respectivos Programas de Medidas de los planes hidrológicos de las diferentes demarcaciones hidrográficas involucradas) supone una inversión superior a los 1 300 millones de euros en el caso de la cuenca cedente, mientras que, para los territorios de las cuencas receptoras, representa una inversión superior a los 1750 millones de euros durante el próximo ciclo de planificación.
>
> En el ámbito de las cuencas receptoras, una parte importante de estas inversiones tienen como objetivo la mitigación de los potenciales impactos, sobre el regadío y el abastecimiento a poblaciones, expuestos en el Plan Hidrológico de la demarcación



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

> hidrográfica del Segura (consecuencia del desequilibrio existente entre demanda y aportaciones naturales), principalmente mediante la obtención de recursos alternativos (aguas desalinizadas), mejora de su distribución e incremento de la eficiencia en la utilización de los mismos». (p. 91)

La importancia de los denominados "*recursos hídricos no convencionales*" en la Demarcación del Segura queda reflejada en las págs. 90 y ss. del Anexo II, "*Inventario de recursos hídricos*", del Plan hidrológico de la Demarcación del Segura 2022-2027.

**e)** La Abogacía del Estado hace unas extensas consideraciones sobre el apartado B del Anexo XIII del Real Decreto 35/2023 *("Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del acueducto Tajo-Segura")* al que se refiere la disposición adicional novena, que recoge las inversiones en las demarcaciones receptoras, con detalle territorializado para las provincias de Alicante (378,6 M€), Almería (1,3 M€) y Murcia (1.003,9 M€). Prescindimos de tales consideraciones por no resultar estrictamente necesarias a los efectos de este incidente cautelar.

Únicamente destacar que en dicho Anexo XIII se proyectan, entre otras actuaciones, la ampliación de desaladoras, las instalaciones fotovoltaicas para su suministro eléctrico, y en ciertos casos las conducciones necesarias para su interconexión. Con ello se aumentará el volumen de recursos disponibles, se reducirá el coste energético de producción y distribución del agua desalada, y se optimizará su aprovechamiento.

**f)** Por su parte, en la disposición adicional novena del Real Decreto 35/2023, al enunciar los objetivos 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 el programa de medidas asociado: «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



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

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».

Específicamente, dicho Programa incluirá en su contenido «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» (apartado 2.g).

**g)** Asimismo, examina el extendido calendario de ejecución de las actuaciones programadas en el Anexo XIII del Real Decreto 35/2023, y que se han adoptado medidas complementarias para proporcionar con carácter inmediato a los usuarios de regadío agua a un coste sostenible y asumible por ellos. Hasta que estén plenamente operativas las obras recogidas en este programa de inversiones (horizonte 2023-2027, coincidente con el ciclo de planificación hidrológica), se han fijado unas tarifas de riego para el agua desalada sensiblemente inferiores a su coste. La Orden TED/157/2023, de 21 de febrero, señala en su preámbulo:

> «El Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura recientemente aprobado mediante el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, (…) prevé que hayan de establecerse correcciones de situaciones de sobreexplotación de acuíferos o de infradotación y falta de garantía de regadíos existentes, con base al aporte de nuevos recursos externos o desalinizados, proponiendo la excepción a la recuperación total de los costes de los nuevos recursos externos (que permitan la permuta de recursos sobreexplotados) puesto que en caso contrario excedería la capacidad de pago del usuario y se pondría en riesgo la viabilidad del tejido productivo de la zona».

A este fin, establece con carácter temporal y parcial una excepción al principio de recuperación de costes para el aprovechamiento de recursos hídricos para regadío y usos agrarios procedentes de la desalinización de agua de mar titularidad de la Administración General del Estado y otras instalaciones que aportan recursos complementarios como la Conducción



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracciondejusticia.gob.es

Júcar-Vinalopó, de tal manera que los costes de los servicios relacionados con la gestión de este agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, no repercutan en su totalidad en los usuarios finales y éstos tengan la posibilidad de obtener recursos hídricos con un coste razonable.

Según su apartado segundo, «La excepción temporal del principio de recuperación de costes comprenderá el período necesario para garantizar el eficiente rendimiento de las instalaciones de desalación de agua del mar y de las infraestructuras de transporte que bombean el agua a cotas muy elevadas a unos costes sostenibles y asumibles por los usuarios con derechos de usos sobre las aguas desaladas, con una estimación de plazo hasta el año 2026, y en todo caso en un plazo máximo de 10 años», plazo máximo que supera con creces el horizonte de programación del Anexo XIII del Real Decreto 35/2023.

**3.** Conclusión.

En definitiva, no cabe entender que, de modo evidente y manifiesto, estemos en presencia de uno de los supuestos en los que resulta viable plantear la posible aplicación de la doctrina de la apariencia de buen derecho de las pretensiones impugnatorias de la parte recurrente.

No es ocioso señalar que por ATS del pasado 4 de mayo de 2023 se rechazó la suspensión cautelar interesada por la Comunidad Valenciana del escalonamiento de los caudales ecológicos del Tajo para los años 2026 y 2027, entre la presa de Bolarque y el embalse de Valdecañas (recurso núm. 338/2023). Y, en los mismos términos, ATS de 12 de julio de 2023 (recurso núm. 512/2023) a instancia del Ayuntamiento de Montesinos (Alicante).

**SEXTO.- Sobre la inexistencia de perjuicios durante la tramitación del proceso.**

**A.** Por otra parte, como apunta la Abogacía del Estado, el *periculum in mora* presupondría al menos que la implantación de los caudales ecológicos



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

incida ya desde el primer escalón -no en los escalonamientos 2026 o 2027, en que presumiblemente habrá terminado este proceso-, y de modo directo y significativo, sobre el volumen de agua trasvasada, con el consiguiente efecto sobre la agricultura de regadío.

No se acredita de forma suficiente la existencia de dicho peligro inminente.

**a)** En el informe aportado por la Comunidad Autónoma recurrente, así sobre *"Impacto de los nuevos caudales ecológicos del Plan Hidrológico del Tajo sobre las disponibilidades hídricas del trasvase Tajo-Segura"* del Dr. Francisco Cabezas se dice que "*a la entrada en vigor del plan, el desembalse vigente es igualado o sobrepasado buena parte del año (de octubre a junio), aunque caería aún dentro del margen operativo del 25%."* Además, el mismo informe ratifica la imprecisión en el pretendido efecto, al señalar que "*no es posible por el momento evaluar de forma precisa los impactos separados para cada demarcación…".*

Es decir, al margen del examen y valoración que merezca en su día, el propio informe aportado, si bien afirma que la aplicación del primer escalón para la implantación de caudales ecológicos producirá una merma inmediata en el agua disponible para el trasvase, reconoce que el efecto de tal reducción afecta a la disponibilidad de agua para trasvases futuros, de modo que no provocará una reducción del agua trasvasada en los próximos 12 meses.

**b)** Y del otro informe aportado sobre los *"Efectos de la reducción de recursos hídricos aportados por el trasvase Tajo-Segura derivados del Plan Hidrológico del Tajo"* (firmado en marzo de 2023 por Alberto del Villar García y Joaquín Melgarejo Moreno), resultaría que parte siempre (así punto 5) de los *"Efectos económicos reducción caudales ATS"*-es decir, Acueducto Tajo-Segura-*:* «Aplicando la reducción de caudales trasvasados de forma proporcional al conjunto de actividades económicas, y manteniendo todas las demás variables de forma constante, obtendremos una relación de los efectos de reducción en las magnitudes económicas de



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracondejusticia.gob.es

forma proporcional (...)», resulta que para que se produzca todo el pretendido perjuicio que tales informes analizan, ha de existir una reducción de los caudales trasvasados, reducción que, a juicio de la Abogacía del Estado, el informe del Dr. Cabezas aportado por la propia Comunidad recurrente reconoce que no se van a producir por efecto de la aplicación del Real Decreto al menos en los próximos 12 meses.

**c)** Añadimos aquí, frente a la invocación por la recurrente del ATS de 24 de febrero de 2016 (recurso núm. 222/2016) que el mismo versa sobre una cuestión y supuesto distintos y allí se adoptó la medida cautelar de suspensión de la eficacia del inciso *"ac) empresa comercializadora que realiza actualmente el suministro"* del artículo segundo.uno del Real Decreto 1074/2015, 27 de noviembre, por el que se modifican distintas disposiciones en el sector eléctrico, entre ellas, el Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión.

Se razonaba:

**«TERCERO**.- Sobre la posible pérdida de finalidad del recurso.

La argumentación de la entidad recurrente sobre los daños irreparables que pudieran derivarse de la denegación de la medida cautelar solicitada debe ser acogida. En efecto, lo que se aduce es que el añadir el dato de la comercializadora actual de cada punto de suministro al SIPS podría operar gravemente en contra de la competitividad del sector, dada la estructura de gran concentración del mismo, un amplio porcentaje del cual está en manos de tres grandes comercializadoras integradas en grupos empresariales presentes en toda las fases del mercado eléctrico.

Pues bien, siendo ese el fundamento de la impugnación del concreto inciso cuya suspensión se postula, y sin entrar en sede cautelar en el carácter contrario a derecho que se le atribuye, es forzoso reconocer que de ser cierto el efecto anticompetitivo de la información que se discute, su incorporación al SIPS produciría efectos de inmediato, puesto que estaría ya a disposición de todos las comercializadoras y su publicidad sería irreversible. En efecto, aunque el recurso fuese estimado, dicho



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

> conocimiento habría producido ya sus supuestos efectos nocivos, sin que fuese posible ya anularlos, puesto que cualquier comercializadora podría haber obtenido ya el dato controvertido del SIPS, que podría emplear en el futuro para diseñar una estrategia comercial de efectos anticompetitivos. Y si fuese cierto que dicho conocimiento fuese en la práctica contrario al objetivo del SIPS de fomentar la competitividad, dicho efecto sería irreversible, lo que perjudicaría a los pequeños comercializadores y, por tanto, a los intereses de la empresa recurrente.
>
> Desde la perspectiva de la ponderación de intereses, aparte de la argumentación de la mercantil recurrente, lo cierto es que el dato de la comercializadora de cada punto de suministro es una nueva incorporación a la base de datos del SIPS, que ha podido cumplir su función sin contar con dicho dato desde su creación por el Real Decreto 1535/2002. Por consiguiente, no parece que el retraso en su incorporación durante la tramitación de este recurso pueda suponer un perjuicio grave a los intereses generales asociados a la reforma del SIPS, así como del asociado a la efectiva aplicación de las disposiciones generales, según doctrina reiterada de esta Sala. Ha de tenerse en cuenta, además, que se trata de una medida de suspensión muy circunscrita, que abarca un punto concreto de la norma, y no se proyecta sobre la generalidad de la reforma del SIPS».

Así, las razones en las que se fundamentó la estimación de la solicitud de suspensión fueron que se trataba de un concreto inciso de la regulación que permitía a las grandes comercializadoras obtener una información que se consideraba transcendental para la competencia con las pequeñas comercializadoras. Si no se suspendía dicho inciso el efecto anticompetitivo se produciría de forma inmediata, sin posibilidad de anularlo posteriormente. El retraso en la aplicación del inciso no tenía efectos sobre la aplicación general de la norma.

En el presente caso, la suspensión se circunscribe al artículo 10.1, apéndice 5.1 del anexo V del Real Decreto 35/2023 y de los valores que se establecen como caudales ecológicos mínimos trimestrales. Pues bien, como apuntan las alegaciones de la Asociación de Municipios codemandada:

- no cumple la condición de que *"no se proyecta sobre la generalidad"* de la norma en que se halla, ya que el régimen de caudales ecológicos en el



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

eje del río Tajo determina muchos otros elementos de la planificación y gestión hidrológica, como son el estado de las masas de agua y de los ecosistemas asociados o la disponibilidad de recursos hídricos para los aprovechamientos, entre otros;

- tampoco se *"produciría efectos de inmediato"* y *"sin que fuese posible ya anularlos",* pues se reconoce que los efectos no son inmediatos (Impactos de los nuevos caudales ecológicos del Plan hidrológico del Tajo sobre las disponibilidades hídricas del trasvase Tajo-Segura) y no se han identificado los supuestos daños y perjuicios que podrían producirse para los beneficiarios de la transferencia Tajo-Segura durante la aplicación del primer escalón de los caudales mínimos entre el 11 de febrero de 2023 (entrada en vigor del plan) y 22 de diciembre de 2025 (final del primer escalón); y

- a diferencia de lo que ocurre en el supuesto del auto invocado, en el presente recurso la suspensión del régimen de los caudales ecológicos supone, en principio, un incumplimiento de lo que se ha recogido en las SSTS antes citadas [vid. R.J. Quinto, apartado C) 1.d)] y la normativa reseñada (TRLA y DMA).

**B.** Sobre si la medida cautelar produciría evidentes perjuicios al interés general.

Compartimos, al menos en este pieza cautelar, las alegaciones de la Abogacía del Estado e, independientemente de que el establecimiento del régimen completo de caudales ecológicos es una obligación legal plasmada en el TRLA y en sus reglamentos de desarrollo, no estando condicionada su implantación al estado de las masas de agua, sí es cierto que el establecimiento de un régimen de caudales ecológicos completo en las masas de agua de la demarcación hidrográfica del Tajo (DHT) tiene como objetivos tanto el de colaborar en el logro del buen estado para las masas de agua, como el de permitir la supervivencia de la fauna piscícola y la vegetación de ribera, de acuerdo con lo dispuesto por el Real Decreto 849/1986, de 11 de



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (RDPH):

Dice el artículo 49 ter: «Régimen de caudales ecológicos. 1. El establecimiento del régimen de caudales ecológicos tiene la finalidad de contribuir a la conservación o recuperación del medio natural y mantener como mínimo la vida piscícola que, de manera natural, habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera y a alcanzar el buen estado o buen potencialecológicos en las masas de agua, así como a evitar su deterioro. Así mismo, el caudal ecológico deberá ser suficiente para evitar que por razones cuantitativas se ponga en riesgo la supervivencia de la fauna piscícola y la vegetación de ribera».

Por ello, la no implantación del régimen de caudales o la eventual suspensión de su aplicación hasta determinado momento implicaría evitar:

• El logro de unas condiciones hidromorfológicas adecuadas para las masas de agua superficial presentes en el eje del Tajo y, en consecuencia, poner en riesgo alcanzar el buen estado ecológico en las mismas antes de la finalización de 2027, de acuerdo con los plazos reflejados por la DMA.

• La conservación o recuperación del medio natural, manteniendo la vida piscícola que, de manera natural, habita o pudiera habitar en el río, así como la vegetación de ribera.

Así se recoge en el doc. 4 que acompaña la Abogacía del Estado, informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo *("Nota sobre los efectos inmediatos en la demarcación hidrográfica del Tajo consecuencia de la no implantación del régimen de caudales ecológicos en el eje del río tajo en relación con los recursos planteados contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos que incluyen la solicitud de adopción de medidas cautelares"),* de fecha 25 de abril de 2023, del que resulta que, según los datos generados por los programas de seguimiento del estado de las masas de agua, establecidos en la demarcación de acuerdo con lo dispuesto por el marco normativo vigente, el estado



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

ecológico de las masas en el eje del Tajo al inicio del tercer ciclo de planificación es deficiente o moderado en su mayoría, y el hidromorfológico peor que muy bueno; lo que justifica (más allá de la indicada obligación normativa y judicial) la necesidad de proceder a la progresiva implantación de los caudales ecológicos fijados en el Real Decreto impugnado.

En definitiva, las consideraciones anteriores y la ponderación de los intereses en juego conducen a denegar la suspensión. Reiteramos que en los mismos términos nos pronunciamos en el ATS de 18 de julio de 2023 (recurso núm. 510/2023).

**C.** Sobre la petición subsidiaria.

Subsidiariamente, interesa la Comunidad Autónoma recurrente que se acuerde la suspensión de las mismas previsiones hasta que se apruebe la orden que anuncia la Disposición final tercera del Real Decreto impugnado y por la que -dice- se fijarán los criterios técnicos y metodologías para la determinación de los caudales ecológicos para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas, con las especificidades que cada cuenca requiera; y, además, se pueda disponer y tener en cuenta 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",* así como el programa de medidas asociado, al que se refiere el apartado segundo de la Disposición adicional novena del mismo Real Decreto 35/2023.

Sostiene que su petición cautelar subsidiaria confirma que su intención es que la fijación de los caudales ecológicos mínimos se realice con base a criterios técnicos objetivos, siguiendo un método que asegure el cumplimiento de los objetivos ambientales, después de haber analizado el estado de las masas de agua de la cuenca cedente y de la cuenca cesionaria, y valorando también el impacto sobre los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura y garantizando las demandas de ambas cuencas.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

Pues bien, al margen de la cuestión de fondo que, indudablemente, subyace en esta petición, dicha petición cautelar también incide en la falta de obligatoriedad de revisar o actualizar los caudales ecológicos en virtud del impacto o eficacia de las medidas que se adopten. Y, como apunta la Abogacía del Estado, aunque no se diga explícitamente, nada impide la revisión anticipada de los planes hidrológicos y con ella de los regímenes de caudales ecológicos, acción que puede ser acordada por el Consejo del Agua de la demarcación u ordenada por el Ministerio (artículo 89.1 RPH). En cualquier caso, será necesario aprobar una nueva revisión de estos planes antes de final del año 2027 iniciando los trabajos no más tarde del 1 de enero de 2024, no siendo ahora el momento para tal examen.

En su disposición final tercera, el Real Decreto aprobatorio de los planes establece que en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor del mismo, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico aprobará una orden que actualice la instrucción de planificación hidrológica, aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, para su adecuación al RPH. En particular, la Orden fijará los criterios técnicos y metodologías para la determinación de los caudales ecológicos para el conjunto de las demarcaciones hidrográficas, con las especificidades que se requieran, conforme al propio Real Decreto 35/2023. Ello conducirá -sostiene la Abogacía del Estado- muy probablemente a modificaciones en los regímenes de caudales ecológicos en la siguiente revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones. Lo que excede de su examen en la presente pieza de medidas cautelares.

**D.** Por último, como apunta la Abogacía del Estado, si, excepcionalmente, el proceso no hubiera terminado en tal plazo, y verdaderamente pudieran acreditarse perjuicios, nuestra legislación prevé la posibilidad de pedir modificación de cautelares si cambian las circunstancias, ex artículo 132.1 LJCA, además de la posibilidad de recurrir los actos aplicativos de la disposición y pedir allí la medida cautelar.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

**SÉPTIMO.- Sobre las costas.**

En virtud de lo previsto en el artículo 139.1 LJCA, las costas de este incidente deben imponerse a la parte actora hasta un máximo de novecientos euros -900 €- (trescientos euros -300 €- para cada una de las partes recurridas) por todos los conceptos, más el IVA correspondiente si procediere.

**LA SALA ACUERDA:** Desestimar la medida cautelar solicitada por la representación procesal de la parte actora; con imposición de las costas de este incidente a dicha parte en los términos indicados en el último razonamiento jurídico.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.



Código Seguro de Verificación E04799402-MI:mC8Q-eANj-tzGZ-zQSY-T Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es