



Documento técnico dirigido al Consejo de Estado

17 de enero de 2023

La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas establece en su artículo 4, 1 a) i) que *“Los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial”*.

Para ello, la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y el Reglamento de Planificación Hidrológica (Decreto 907/2007, de 6 de julio) establecen que *“Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. A este efecto se determinarán: los caudales ecológicos, entendiéndose como tales los que mantienen como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera.”* (art. 42 Ley de Aguas y art. 4 Reglamento de Planificación Hidrológica). Por tanto, ambas obligan a establecer caudales ecológicos en todas las masas de agua de las cuencas hidrográficas.

Sin embargo, la cuenca del Tajo no dispone hasta el día de hoy, en el que se encuentra vigente el Plan Hidrológico del segundo ciclo de planificación, de caudales ecológicos en sus masas de agua, con todas sus componentes.

Esta ausencia de caudales ecológicos ha sido refrendada legalmente hasta en cinco ocasiones en 2019 por el Tribunal Supremo, mediante las sentencias STS 856/2019 (Resolución 309/2019 de 11/3/2019), STS 854/2019 (Resolución 339/2019 de 14/3/2019), STS 855/2019 (Resolución 340/2019 de 14/3/2019), STS 937/2019 (resolución 387/2019 de 21/3/2019) y STS 1159/2019 (resolución 444/2019 de 2/4/2019) que declaran la nulidad de prácticamente todo lo planificado en relación con el régimen de caudales ecológicos aprobado en la plan de cuenca del Tajo del segundo ciclo, que fijaba caudales mínimos, en vez de ecológicos, en las principales ciudades del Tajo medio. Estas sentencias establecieron que los caudales ecológicos en el Tajo debieron establecerse y aplicarse al menos desde 2015, en el plan del segundo ciclo que era objeto de recurso. Igualmente, con el mismo criterio, se puede decir claramente que también debieron establecerse y aplicarse en el primer plan del Tajo de 2009. Desde esta fecha, la ley se está incumpliendo en perjuicio del Tajo y beneficio del trasvase Tajo-Segura. Una explicación y análisis en profundidad de estas sentencias puede encontrarse en Gallego (2019).



Con el fin de facilitar este procedimiento de consulta, se recuerda la prioridad de la cuenca cedente (la del Tajo), principio general que figura en el preámbulo de la Ley 21/1971, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura (*“los distintos usuarios de la cuenca del Tajo, (que) no han de ver mermadas sus posibilidades de desarrollo por escasez de recursos hidráulicos, como consecuencia del trasvase”*) o en la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional (*“las transferencias desde cabecera nunca puedan suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca”*). Y en general, cuando se habla del concepto de “excedentes trasvasables”, cuestión muy controvertida desde prácticamente todos los puntos de vista (Gallego, 2013; De Lucas, 2019) en la que la idea subyacente es que solo se puede trasvasar aquello que “sobra”, es decir, aquello que no se usa en la cuenca cedente.

Además, el artículo 59 de la Ley de Aguas establece que *“Los caudales ecológicos o demandas ambientales no tendrán el carácter de uso”*, son prioritarios a los usos de la propia cuenca. Por tanto, hay que recordar la prioridad legal de la cuenca cedente para satisfacer al 100% todos sus usos y demandas, siendo unos caudales ecológicos suficientes y adecuados, y con todas sus componentes, prioritarios a todo.

En consecuencia, la cuenca del Tajo es prioritaria frente al Trasvase Tajo-Segura en todos sus usos y demandas, incluidas las ambientales. Y es obligación del Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo del tercer ciclo de planificación establecer los caudales ecológicos en todas sus masas de agua con todas sus componentes.

En relación a la cuantía de los caudales ecológicos mínimos que contiene este Plan de cuenca del Tajo del tercer ciclo de planificación, cabe señalar que estos son inferiores a los calculados por el Organismo de Cuenca en el año 2010, en el borrador del Esquema de Temas Importantes del primer ciclo de planificación, primera vez que aparecen publicados valores de caudales ecológicos. Por lo que los caudales ecológicos mínimos que constan en este Plan son inferiores a los que decía la Confederación del Tajo que debían ser y muy inferiores a los que mantuvieron los expertos en sus pruebas periciales presentadas en los recursos del Plan del segundo ciclo ante el Tribunal Supremo.

Así mismo, cabe señalar que la disposición adicional novena “Coordinación de los planes hidrológicos relacionados con el trasvase por el acueducto Tajo-Segura” del PROYECTO DE REAL DECRETO 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 (Borrador 20, de 18 de noviembre de 2022) no procede ser aprobada, puesto que los caudales ecológicos con todas sus componentes (mínimos, máximos, caudales de crecida y tasas de cambio) deben ser establecidos en todas las masas de agua, independientemente del estado en el que estas se encuentren: en caso de estar en estado peor que bueno, para la recuperación del buen estado; y en caso de estar ya en buen estado, para su conservación y prevención de su deterioro.

Por último, dado que los caudales ecológicos mínimos que se encuentran justificados desde el punto de vista del personal técnico de la Confederación Hidrográfica del Tago son los que aparecen en el Plan para ser establecidos desde el 1 de enero de 2027 (véanse las Disposiciones Normativas del Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tago, Anexo V, Apéndice 5.1. Régimen trimestral de caudales mínimos), desde un punto de vista técnico se considera que las cantidades para ser implementadas hasta el 31 de diciembre de 2025 y del 1 de enero de 2026 al 31 de diciembre de 2026 son inferiores a los caudales mínimos definidos por el Organismo de Cuenca y, por tanto, supondrían un incumplimiento de la obligatoriedad de establecer caudales ecológicos (mínimos y del resto de sus componentes) desde el comienzo de vigencia del Plan. El establecimiento de caudales escalonados en el tiempo no tiene justificación legal, ni técnica ni científica.

Referencias:

- Gallego, M.S. (2013). El abastecimiento de Madrid y el trasvase Tajo-Segura en la planificación y gestión de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. En Hernández-Mora, N. (coord.) *El río Tajo. Historia de un río ignorado*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, p. 38-97.
- Gallego, M.S. (2019). Las sentencias del Tribunal Supremo sobre el incumplimiento por el plan hidrológico del Tajo de 2016 de la regulación sobre caudales ecológicos y objetivos medioambientales. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº 18, pp. 15-46. Disponible en: https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo_maria_soledad_gallego.pdf.
- De Lucas, A. (2019). Concepto, análisis histórico y determinación de excedentes de la cuenca del Tajo: aplicación al trasvase Tajo-Segura (Tesis Doctoral). Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá. Disponible en: http://elmeandro.com/td_cahdet/