



Universidad Internacional de La Rioja  
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Derecho Ambiental

**Caudales ambientales y sus efectos sobre  
los derechos concesionales: el caso de  
Cataluña**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Ana Escamilla Moreno
Tipo de trabajo:	Trabajo de Final de Máster
Director/a:	Dra. Izabel Rigo Portocarrero
Fecha:	21/02/2023

## Resumen

El presente trabajo de investigación pone en evidencia la importancia de dar cumplimiento a los caudales ambientales para preservar el ecosistema fluvial, con especial enfoque en las concesiones de aprovechamientos hidráulicos presentes en las cuencas internas de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta situación conlleva una colisión entre el derecho a un medioambiente sano y el derecho a la libertad de empresa, que recientemente se está resolviendo por el Tribunal Supremo en el sentido de que exigir el cumplimiento del caudal ambiental no implica tener que revisar el título concesional y abrir la puerta a una posible indemnización al titular concesional. Para demostrarlo, con base en el método analítico-sintético, analizaremos el régimen jurídico español y catalán de caudales ecológicos, así como la jurisprudencia, para concluir que es necesario alcanzar un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de los diferentes usos del recurso hídrico y el cumplimiento de caudal ambiental en los regímenes concesionales.

**Palabras clave:** Caudales Ambientales; Aprovechamientos Hidráulicos; Plan de Gestión; Concesión Administrativa de Aguas; Cuencas Intracomunitarias Catalanas.

## Abstract

This research work highlights the importance of complying with environmental flows to preserve the river ecosystem, with special focus on the hydraulic use concessions present in the internal basins of the Autonomous Community of Catalonia. This situation entails a collision between the right to a healthy environment and the right to freedom of enterprise, which has recently been resolved by the Supreme Court in the sense that demanding compliance with the environmental flow does not imply having to review the concession title and open the door to possible compensation to the concession holder. To demonstrate this, based on the analytical-synthetic method, we will analyze the legal regime of ecological flows and the jurisprudential doctrine, concluding that it is necessary to achieve a balance between satisfying the demands of the different uses of the water resource and compliance with environmental flow. in concessional regimes.

**Keywords:** Environmental Flows; Hydraulic Uses; Management Plan; Administrative Water Concession; Catalan Intra-Community Basins.

## Índice de contenidos

1. Introducción.....	6
1.1.    Justificación del tema elegido .....	7
1.2.    Problema y finalidad del trabajo.....	8
1.3.    Objetivos .....	9
1.3.1.    Objetivo general.....	9
1.3.2.    Objetivos específicos.....	10
2. Marco jurídico .....	11
2.1.    La Directiva Marco de Aguas.....	11
2.2.    Legislación española .....	13
2.2.1.    Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. ....	13
2.2.2.    Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico .....	13
2.3.    Planificación Hidrológica.....	15
2.3.1.    Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional .....	15
2.3.2.    Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.....	16
2.3.3.    Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica .....	17
2.4.    Pesca Fluvial.....	18
2.4.1.    Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial. ....	18
2.4.2.    Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas.....	20
3. Legislación autonómica. Confederación Hidrográfica Catalana .....	22

3.1.	Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas en Cataluña. ....	22
3.2.	Plan Sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña	23
3.3.	Decreto 91/2023, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el período 2022-2027. ....	24
3.4.	Decreto 1/2017, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el período 2016-2021.....	27
3.4.1.	Afectación del cumplimiento del caudal ambiental en los períodos de sequía de acuerdo con el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía aprobado por Acuerdo de Gobierno 1/2020, de 8 de enero.....	29
4.	Procedimiento de concertación para el cumplimiento de los caudales ambientales .....	32
4.1.	Proceso de concertación en los aprovechamientos hidráulicos .....	32
4.1.1.	Sistemas de comprobación en la administración hidráulica catalana .....	36
4.1.2.	Repercusiones del no cumplimiento en los aprovechamientos hidráulicos ...	39
5.	Revisión de las concesiones según el artículo 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas	
	42	
5.1.	Possible derecho a indemnización .....	43
5.2.	Aplicación del artículo 65.3 del RDL 1/2001 .....	47
5.2.1.	El caso de la Administración hidráulica catalana .....	50
5.3.	Línea jurisprudencial en la aplicación del caudal ambiental.....	53
6.	Conclusiones.....	57
	Referencias bibliográficas .....	60
	Listado de abreviaturas.....	66

## 1. Introducción

La temática elegida para este Trabajo Final de Máster es de vital importancia para la preservación de la vida piscícola de los ríos y su supervivencia. Los caudales ambientales, o también denominados ecológicos o de mantenimiento<sup>1</sup>, son el volumen de agua que se busca mantener de manera constante en el río, con el objetivo principal de garantizar el funcionamiento de los ecosistemas existentes y vinculados al medio hídrico (PSCM 2005).

El referido volumen de agua ha de ser bien gestionado para garantizar, desde un punto de vista ambiental, el ecosistema fluvial, y poder así mismo compatibilizar el régimen de caudales ambientales con el resto de las demandas existentes en los recursos hídricos (PSCM 2005). A tal efecto, empezamos por el siguiente planteamiento: ¿Qué nos dice la normativa existente sobre el caudal ecológico, es decir, que entiende la norma por caudal ecológico?

El caudal ecológico es un caudal mínimo que se obliga a que circule por el río para mantener la vida piscícola, la fauna y la flora de la ribera del recurso hídrico y mantener los ecosistemas existentes (PSCM 2005; RODRÍGUEZ, CHRETIES, CRISCI y FERNÁNDEZ, 2011). El concepto ambiental va relacionado con la preservación de la naturaleza y, en este caso, de la vida existente, junto con la compleja gestión del recurso hídrico vinculada a factores externos, como el cambio climático, y a la variabilidad de los caudales, con la consecuente aplicación de los planes especiales de actuación en situación de alerta por sequía (GARCÍA DE JALÓN y GONZÁLEZ, 1998; MARTÍNEZ, BAEZA, HERRERA y GARCÍA, 2021).

Sin embargo, es importante ir más allá para situar el concepto de caudal ambiental, según el FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA (2010), el caudal ecológico, es como un instrumento, una herramienta de gestión imprescindible para acordar un uso y una conservación medioambiental que favorezca a la Sociedad en su conjunto. Por otra parte, desde el marco normativo español, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio define, define en su artículo 42.1.c el caudal ecológico como 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.” (CÁNOVAS y MARTÍNEZ, 2021) Y así lo ha señalado también el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de marzo de 2019 (STS

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo de investigación, para evitar repeticiones, se utilizarán las tres denominaciones.

4441/2019) en la que se indica: “el caudal ecológico es el que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”.

La misma definición se recoge en el Reglamento de Planificación Hidrológica (RDL 907/07), pero el mismo añade que los caudales ecológicos deben contribuir a alcanzar el buen estado o potencial ecológico de los ríos o de las aguas en transición (LOPERENA, 1999). Lo referido lleva a establecer un criterio general sobre el concepto de caudal ecológico, que será aquel que evite la degradación ambiental del curso del agua, cauce y su ribera. A tal efecto, ese caudal ecológico se habrá de poner en relación con las concesiones de aprovechamientos de aguas, ya que las mismas, tal como dispone el artículo 59.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, se otorgan teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos.

Con este marco normativo, se trata de alcanzar un equilibrio entre, de un lado, la satisfacción de las demandas de agua y los regímenes concesionales, y, de otro, la necesidad de velar por el mantenimiento del caudal ecológico, ya que el mismo artículo 59, en su apartado 7 establece que: “Los caudales ecológicos o demandas ambientales no tienen el carácter de uso a efectos de lo previsto en este artículo y siguientes, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”. La referida disposición determina que se aplicará a los caudales ecológicos “la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones” y que se fijarán en los Planes Hidrológicos de cuenca.

## 1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

Nuestra intención en esta investigación es indagar acerca de la importancia de los caudales ambientales en la preservación de los ríos para poder mantener el funcionamiento, composición y estructura del ecosistema fluvial, ya que a partir de este caudal se establecen condiciones mínimas para garantizar la vida de la fauna y la flora en buenas condiciones.

La concesión administrativa de aguas será el título por el que se podrá implantar el caudal ambiental a dar cumplimiento por el concesionario del aprovechamiento en sí. En términos

generales, la base jurídica para poder cumplir con el caudal ambiental será la concesión administrativa de aguas, de ahí la importancia de definir también la concesión de aguas.

En tal contexto, la concesión es el título por el que se obtiene el derecho al uso privativo del agua. La concesión viene regulada en el título IV del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), y en el Título II del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDL 849/1986). De este modo, todo uso privativo de las aguas que no esté incluido en el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (art. 54 RDL 1/2001), requerirá de concesión administrativa, y la concesión administrativa como tal viene recogida en el artículo 59 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001). Este último instrumento jurídico nos expone las características de la concesión, entre las cuales se encuentran:

- Las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos;
- Toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos, con carácter temporal y plazo no superior a setenta y cinco años. Su otorgamiento será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público;
- Las concesiones serán susceptibles de revisión con arreglo a lo establecido en el artículo 65 de esta Ley (art. 65 RDL 1/2001); y
- La competencia para otorgar autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico es del Organismo de Cuenca.

## 1.2. PROBLEMA Y FINALIDAD DEL TRABAJO

La problemática que queremos poner de manifiesto en esta investigación se relaciona con el cumplimiento de los caudales ambientales, por medio de sus mecanismos de control, por los titulares de las concesiones de aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Cataluña. De modo general, las referidas concesiones tienen un plazo de vigencia elevado, por lo que con la implantación de la planificación hidrológica catalana en 2005 (PSCM 2005), se viene suscitando el debate doctrinario y jurisprudencial acerca de ese cumplimiento desde dos perspectivas: en primer lugar, si la vigencia de la planificación debe

o no llevar implícita la revisión de los títulos concesionales; y, en segundo lugar, si la revisión conllevaría o no una rotura del equilibrio económico al concesionario, con pérdidas económicas que se podrían indemnizar por la Administración.

A tal fin, nos encontramos, en un primer momento, a la necesidad de definir qué se entiende por caudal ambiental, según lo dispuestos en la normativa estatal y en la legislación sectorial, además de identificar qué valor se le da en la planificación hidrológica, y como se valora su implantación al ser una restricción de uso en las concesiones de aprovechamientos hidráulicos.

Una vez planteado el contexto general de lo que se entiende por caudal ambiental, su delimitación y su obligatoriedad de cumplimiento, nos centraremos en como ese caudal ambiental se integra en la planificación hidrológica catalana. Es decir, cómo se implantan efectivamente esos caudales ecológicos a partir del Plan de Gestión del Distrito de Cuencas Fluviales de Cataluña (PDGDCFC) 2016-2021, diferenciando los aprovechamientos hidráulicos dependiendo de la masa de agua afectada. Cabe señalar que se trata de una previsión normativa de obligado cumplimiento.

Así mismo, también nos enfocaremos en esta investigación en la evolución de la jurisprudencia en la materia, porque la línea hermenéutica ha sufrido cambios a lo largo de los últimos 5 años, en el sentido de permitir la revisión de los títulos concesionales para implantar los caudales ambientales. En tal contexto, se puede afirmar que el argumento existente en las diferentes confederaciones hidrográficas está cambiando la dinámica en cuanto a la referida revisión, teniendo en cuenta los condicionantes de origen en las concesiones antiguas, y en concreto a la normativa de pesca aplicable en el momento de otorgamiento de esas concesiones que obligaba a respetar el caudal ecológico.

### 1.3. OBJETIVOS

#### 1.3.1. Objetivo general

A partir del análisis del régimen jurídico español en materia de caudales ambientales y la jurisprudencia, identificar los principales problemas derivados de la proyección de sus efectos sobre las concesiones de aguas en las cuencas intracomunitarias de Cataluña y proponer soluciones.

### 1.3.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos de este trabajo son los siguientes:

- Definir qué se entiende por caudal ambiental, a partir de un marco teórico, normativo y jurisprudencial;
- Identificar qué valor se da al caudal ambiental en la planificación hidrológica, y como se valora su implantación al ser una restricción de uso en las concesiones de aprovechamientos hidráulicos;
- Analizar cómo el caudal ambiental se integra en la planificación hidrológica catalana, en cuanto a su implantación;
- Examinar la evolución de la jurisprudencia en relación con la implantación de los caudales ambientales y la revisión de los títulos concesionales en Cataluña;
- Identificar los problemas derivados de las concesiones de aguas en las cuencas intracomunitarias de Cataluña y proponer soluciones.

## 2. Marco jurídico

El caudal ambiental es un caudal mínimo que se obliga a que circule por el río para mantener la vida piscícola y de la fauna de la ribera, y así mantener los ecosistemas existentes. El adjetivo ambiental, por lo tanto, va relacionado con la preservación de la naturaleza y, en este caso, de los biomas presentes en el río, junto con la gestión del recurso hídrico. Esta última se viene enfrentando a problemas como el cambio climático y la variación de los caudales (MARTÍNEZ, BAEZA, GALLEGOS, HERRERA y LA CALLE, 2018).

De este modo, dependiendo del estado de ese río y de su caudal, será de aplicación uno u otro caudal ambiental, y aquí serán determinante los planes especiales de actuación en situación de alerta por sequía. Cabe señalar que los ámbitos de regulación de los caudales ambientales son distintos, partiendo del marco jurídico de la Unión Europea, con la denominada Directiva Marco de Aguas (Directiva 200/60/CE), pasando por su desarrollo a nivel de legislación estatal en España, hasta llegar a la regulación autonómica de Cataluña. A tal efecto, los siguientes apartados exponen de manera detallada este desarrollo legislativo.

### 2.1. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS

La denominada Directiva Marco de Aguas es la Directiva 200/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (NAVARRO y ESTRUCH, 2022). Entró en vigor el 22 de diciembre del 2000. La transposición de esta Directiva al marco jurídico español se realizó mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001).

Esta Directiva fue un punto de partida único para intentar la máxima protección a un nivel comunitario de la gestión del agua (FANLO, 2019). En el caso objeto del presente trabajo de investigación, encontramos a la protección de los recursos hídricos en el considerando 17 (Considerando 17 Directiva 200/60/CE), cuando dispone que:

*Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfo o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en*

*buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen su hábitat cerca de las costas.* (el subrayado es de la autora).

Vemos que la disposición plasma y pone de manifiesto el concepto de caudal ecológico que hemos definido anteriormente, al establecer que “la protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas (...) contribuirá a la protección de las poblaciones piscícolas”. Al final, es lo que intenta proteger ese caudal ecológico, es decir, el ecosistema fluvial.

Por otra parte, el Considerando 25 de esta Directiva (Considerando 25 Directiva 200/60/CE) determina que: “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”. De este modo, prioriza el cumplimiento de objetivos medioambientales para su protección. Así mismo, otro elemento importante que destacar está presente en el Considerando 33 (Considerando 33 Directiva 200/60/CE), que nos dice que: “El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico”.

Por lo tanto, se observa que esta Directiva ya sienta los cimientos para la consecución de objetivos por cada cuenca hidrográfica, con el fin de coordinar las medidas relativas tanto a aguas superficiales como aguas subterráneas. En esa coordinación, nos encontraremos con el régimen del cumplimiento del caudal ecológico a través de las diferentes confederaciones hidrográficas en España, que ya será objeto de estudio más adelante de la investigación en curso.

## 2.2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

### 2.2.1. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

La legislación española en cuanto a la regulación del recurso hídrico tiene su base en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), señalando el caudal ambiental dentro del artículo 59, en cuanto a la concesión administrativa y dispone que:

*Los caudales ecológicos o demandas ambientales no tendrán el carácter de uso a efectos de lo previsto en este artículo y siguientes, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación. (...). Los caudales ecológicos se fijarán en los Planes Hidrológicos de cuenca. Para su establecimiento, los organismos de cuenca realizarán estudios específicos para cada tramo de río.*

Así mismo, el artículo 98 del Texto refundido de la Ley de Aguas (art. 98 RDL 1/2001) nos impone una serie de limitaciones a las autorizaciones y concesiones administrativas. Entre las mismas, está la protección de ese caudal ecológico por el que determina que: “Los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica”. (el subrayado es de la autora) Se observa, por lo tanto, que la Ley dota de una gran capacidad a los organismos de cuenca como gestores de la administración del recurso hídrico, y de garantizar el cumplimiento del caudal ecológico.

### 2.2.2. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

Con la base establecida del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), el Reglamento del Dominio Público Hidráulico viene a desarrollar la presente temática objeto de esta investigación, el caudal ecológico, estableciendo un desarrollo exhaustivo del mismo. Así lo podemos contemplar en el artículo 49 ter, que determina el régimen de los caudales

ambientales, y en el mismo se define que es el caudal ambiental en la normativa española de aguas.

*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 potencial ecológicos en las masas de agua, así como a evitar su deterioro.* Así mismo, el caudal ecológico deberá ser suficiente para evitar que por razones cuantitativas se ponga en riesgo la supervivencia de la fauna piscícola y la vegetación de ribera. (el subrayado es de la autora)

Los caudales ecológicos 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. De ahí la importancia de estos, siendo la herramienta clave del establecimiento de esos caudales.

El establecimiento del artículo 49 quáter del RDL 1/2001, que regula el mantenimiento del régimen de caudales ecológicos, nos señala una premisa importante que es la exigencia en el cumplimiento de estos, en el sentido de que “se mantendrá en todos los sistemas de explotación, con la única excepción del abastecimiento a poblaciones cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad”. Así mismo, el apartado 2 de este artículo nos plantea un ámbito importante en cuanto al régimen de la concesión, y el cumplimiento del caudal ecológico, al disponer que: “La inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ecológicos en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hidráulica no exonerará al concesionario de la observancia de estos”.

Es importante este apartado, porque refleja que, si el caudal ecológico no está previsto como tal en el título concesional, no quiere decir que no tengamos que dar cumplimiento de este. Su obligado cumplimiento es tan importante que el desarrollo de este artículo prima el cumplimiento en sí, y lo establece como prioritario, al disponer en su apartado cuatro, “que (...) el régimen de caudales ecológicos será exigible, siempre y en todo caso, cuando exista una legislación prevalente como la aplicable en Red Natura 2000 o en la Lista de Humedales de

Importancia Internacional de acuerdo de acuerdo con el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, en la que se establece la prevalencia del caudal ecológico frente al uso”.

Otro elemento importante que destacar en el análisis del desarrollo reglamentario del régimen del caudal ecológico es el control y seguimiento de este, en el que otorga a los organismos de cuenca, y a las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas con competencia en la gestión del recurso hídrico, la responsabilidad de velar por el cumplimiento efectivo, manteniendo el régimen del caudal ambiental a través de las diferentes planificaciones hidrológicas existentes.

Y por último, desarrolla el contenido y las características del programa de seguimiento y evaluación del régimen de caudal ecológicos, siendo importante el establecimiento de esos programas para poder evaluar con más rigor que elementos se han de controlar para poder luego exigir el cumplimiento del caudal ecológico, ya sea a través de las estaciones de aforo en los ríos u otros puntos de medida, de vigilancia, y poder evaluar donde se ha de poner recursos para que ese cumplimiento sea efectivo.

## 2.3. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

La Planificación Hidrológica es la principal herramienta para la gestión de los recursos hídricos, y poder lograr el buen estado de los ríos y las masas de aguas subterráneas, dando cumplimiento a las directrices recogidas en la Directiva Marco de Aguas (Directiva 200/60/CE), asegurando de esta manera la conservación del recurso hídrico, como recurso esencial de la vida piscícola y de los ecosistemas fluviales, consiguiendo un equilibrio necesario entre los recursos y el medio ambiente.

### 2.3.1. Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional

El Plan Hidrológico Nacional define en su artículo 26 los caudales ambientales, contemplando que los mismos, tendrán “la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, operando con carácter preferente a los demás usos contemplados”. La fijación de estos vendrá determinada por la participación de todas las comunidades autónomas que

integren la cuenca hidrográfica, y así mismo, tendrán la consideración de objetivos a satisfacer de forma coordinada en los sistemas de explotación.

En el mismo sentido, dispone el Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001) que “la inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de los caudales ambientales en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración Hidráulica, no exonerando al concesionario del cumplimiento de las obligaciones generales que, respecto a los mismos, sean recogidas por la planificación hidrológica”. Por lo tanto, se ampara nuevamente a que el cumplimiento del caudal ambiental es de obligado cumplimiento por la norma.

### 2.3.2. Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica

El Reglamento de la Planificación Hidrológica (RDL 907/07) vino a establecer el soporte necesario para complementar el cuerpo normativo del derecho de aguas, ya que el mismo da respuesta a los mandatos contenidos a nivel reglamentario en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), teniendo como base fundamental la DMA (Directiva 200/60/CE), y la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

El artículo 3, apartado j) define el concepto de caudal ecológico como “aquel caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”. Es decir, idéntica definición que contempla el RDPh (RDL 849/1986) en cuanto al caudal ecológico.

El artículo 17 del RDL 907/07 determina la prioridad y compatibilidad de los usos existentes del recurso hídrico, y dota al caudal ecológico, donde también lo denomina, demanda ambiental, que el mismo no tendrá el carácter de uso, “debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”, Así mismo, establece sobre los mismos la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones.

El RPH profundiza en el régimen del caudal ecológico a través del artículo 18 del RDL 907/07, donde nos dice que el plan hidrológico determinara el régimen de caudales ecológicos en los

ríos y aguas de transición definidos en la demarcación geográfica “donde este régimen establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible (...) contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición”.

Destaca este Reglamento porque se anuncia un elemento importante que será objeto de uno de los puntos de la investigación que se está realizando, el denominado proceso de concertación. Se trata del proceso para implantar el régimen de caudales ecológicos, el cual habrá de tener en cuenta los usos y demandas existentes, y estableciendo la relación con el régimen concesional.

Así mismo, este artículo trae a colación, uno de los efectos medioambientales determinantes del recurso hídrico y sus repercusiones, que son las sequias prolongadas, donde se podrá aplicar un régimen de caudales ecológicos menos exigente dando cumplimiento a los condicionantes que establece el artículo 38 del RDL 907/07 del mismo reglamento sobre el deterioro temporal del estado de las masas de agua. Además, también alcanza la excepción de las zonas incluidas en Red Natura 2000 o en la Lista de humedales de importancia internacional de acuerdo con el Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, en las que se priorizará el mantenimiento del régimen de caudales ambientales.

Por último, se ha de destacar el artículo 68 del RDL 907/07 que tiene por título la coordinación de los planes hidrológicos de cuenca. En tal sentido, el apartado 1, nos determina las medidas de coordinación de los planes hidrológicos y nos dice los principios generales de aplicación en los mismos, disponiendo también la protección del caudal ecológico.

### 2.3.3. Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica

La Orden ARM/2656/2008 vino a complementar la planificación hidrológica desarrollada con el Reglamento, de acuerdo con el artículo 82 del RDL 907/07, que disponía las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los planes hidrológicos. La referida Orden se aplica a las cuencas intercomunitarias y a sus Planes Hidrológicos de cuenca.

Cabe destacar su artículo 1.2 donde se define en su apartado 15, el caudal ecológico, como aquel “caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural

habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera". A tal efecto, el caudal ecológico es un indicador de los elementos de calidad hidromorfológicos tanto en los ríos, las aguas de transición, así como los puertos de aguas costeras y de transición.

## 2.4. PESCA FLUVIAL

La normativa de pesca fluvial en España tiene una cierta importancia en cuanto a la protección de la vida piscícola de los ríos, esa misma normativa marca los cimientos de protección de esa vida en el río, y la interacción con el caudal ecológico que ya de alguna manera se vislumbra en los antecedentes de esa normativa. En este contexto, el 27 de diciembre de 1907 se regula mediante Ley el ejercicio de la Pesca Fluvial, el cual se encomienda expresamente a la Guardia Civil la custodia de esa riqueza piscícola, así como la persecución de los posibles infractores que atentaran contra la misma.

La pesca deviene una verdadera riqueza y un interés común a preservar por el Estado, con la finalidad de conservar y propagar las especies, estableciendo una interacción en la salvaguarda de estas por las personas. Ello hizo que en 1911 se desarrollara reglamentariamente la protección de esos ecosistemas piscícolas y forestales.

### 2.4.1. Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial.

La Ley de Pesca Fluvial de 1942 vino a dotar de una mayor protección a la conservación y fomento de esa pesca fluvial, la cual ya se había intentado proteger por los antecedentes expuestos anteriormente, pero no logró esa protección tan anhelada como si supuso esta Ley, la cual en la actualidad aún sigue vigente, de ahí su importancia. En cuanto a la temática de esta investigación, esta Ley supuso por primera vez, que una disposición de rango legal estableciera importantes prescripciones en materia de "caudal mínimo" no susceptibles de aprovechamiento. El objeto de estas limitaciones era un aprovechamiento concreto, la pesca, rentable económicamente o por el uso recreativo que implica, lo que dista mucho de la preocupación actual por la supervivencia del ecosistema (LOPERENA 1998).

Esta Ley establece un conjunto de medidas que tienen por objeto la conservación, el fomento y el aprovechamiento de los peces y otros seres útiles que, de modo permanente o transitorio,

habitan todas, las aguas continentales, públicas y privadas, tal como dispone el artículo 1 de la presente Ley. A destacar de la regulación de esta Ley las normas sobre obstáculos, pasos y escalas, que se recoge en el artículo 3 y sobre el mantenimiento de un caudal mínimo que se recoge en el artículo 5. Este artículo 5 establece que:

*(...) los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos en cuyos embalses lleven las presas escalas salmoneras están obligados a dejar correr, en las épocas de paso de los peces, un caudal de agua que no será inferior a un litro por segundo en las escalas de artesa y de treinta litros en las de rampa, quintuplicándose estas cifras en los ríos que sean aptos para la cría del salmón y del sollo o esturión". (...) Será obligación de los concesionarios mantener en buen estado de conservación las escalas salmoneras y no podrá dejarse en seco el lecho de la corriente fluvial ni colocar sobre las presas tablas u otra clase de materiales con objeto de elevar el nivel de agua sin previa autorización del Servicio Piscícola, a menos que figure en sus cláusulas de concesión.*

(el subrayado es de la autora)

Aparece con este artículo el deber de mantener ese caudal mínimo como necesario para sustentar la vida de los peces en el río, pudiéndolo considerar como una obligación de carácter legal.

Volviendo al artículo 3, párrafo tercero de la Ley de 1942, el cual exige la instalación de escalas salmoneras o pasos en las presas y diques para facilitar el acceso a los peces a los distintos tramos de los cursos de agua, el mismo sugiere, sin ningún tipo de dudas, que cuando sea necesaria la conservación de las especies, habrá que instalar los dispositivos necesarios para la libre circulación de esos peces por las instalaciones, es la denominada "conectividad fluvial". En este sentido, se afirma que la Ley de 1942 establece el deber incondicionado para todos los titulares de aprovechamientos que de algún modo puedan interrumpir con sus instalaciones el paso de los peces, de dejar circular un caudal mínimo a través de esos pasos o escalas que están habilitados para ese cometido.

La Ley también determina que los aprovechamientos anteriores a la Ley de Pesca Fluvial de 27 de diciembre de 1907, las obras de adaptación a los requerimientos de caudal mínimo y los pasos de peces serán por cuenta de la administración, siempre que las presas y diques no hayan sido reparados ni modificados después de dicha fecha. En este último caso, serán de cargo de los titulares de los aprovechamientos.

Con ello, llegamos a la conclusión de que, aunque el caudal mínimo que impone la Ley de 1942 es poco significativo, pero constituye el primer elemento de un gran valor a lo que hoy se considera como caudal ecológico, y a la prohibición de dejar seco el río, por eso la gran importancia de esta Ley en cuanto al cumplimiento del caudal ecológico.

#### 2.4.2. Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas

El Estatuto de autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de actividades marítimas y de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, y la competencia compartida en materia de ordenación del sector pesquero (artículo 119). La referida competencia, incluye la capacidad de determinar los objetivos a los que se destinan las subvenciones del Estado y de la Unión Europea, en las materias de competencia exclusiva, así como la concreción normativa de los objetivos y la regulación en las materias de competencia compartida como es la ordenación del sector pesquero (artículo 114). También atribuye a la Generalidad, entre otras materias que inciden en la pesca, la competencia exclusiva en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales (artículo 125) y sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad (artículo 128).

Conforme a estas directrices se promulga la Ley 2/2010, de 18 de febrero que deja atrás la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima de Cataluña, ya que la misma se había quedado obsoleta ante los cambios significativos en esta materia, la evolución del sector pesquero, y las actividades marítimas en territorio catalán. Esta Ley tiene por objeto regular las materias siguientes: la pesca marítima profesional y recreativa; la pesca profesional en aguas continentales; el marisqueo; la acuicultura; el sector pesquero; las actividades marítimas; la capacitación, la formación profesional y la formación náutico-recreativa para el ejercicio de las actividades marítimas; la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el ámbito de actuación de esta Ley; y el régimen de control y sancionador.

Entre las finalidades de esta Ley se encuentran las de velar por la explotación racional y responsable de los recursos marinos, favorecer el desarrollo sostenible y adoptar las medidas necesarias para proteger y regenerar esos recursos y su ecosistema. Así mismo, se prevé la necesidad de adoptar el esfuerzo pesquero de la flota a la situación de los recursos marinos,

mejorando las condiciones de las actividades pesqueras y fomentando la mejora de las estructuras productivas y de comercialización del sector, promoviendo la creación y la mejora de la productividad de las instalaciones de acuicultura, y fomentando la diversificación económica del sector pesquero.

### 3. Legislación autonómica. Confederación Hidrográfica Catalana

La Confederación Hidrográfica Catalana, viene representada por la Agencia Catalana del Agua<sup>2</sup>, empresa pública de la Generalidad de Cataluña, la cual es la encargada de la administración hidráulica, actuando como organismo de cuenca en las cuencas internas catalanas. En este sentido, la creación de la Agencia Catalana del Agua, como administración hidráulica actuante deriva de la necesidad de modificar esa administración, dotándola de mayor eficacia. Su desarrollo vino con la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, donde nace esa Agencia, como entidad de derecho público asumiendo todas las funciones de ser una única Administración hidráulica.

En esas denominadas cuencas internas, el ACA tiene plenas competencias, mientras que, en las intercomunitarias, que son compartidas con el Estado, por el río Ebro y el Segre, a través de la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Confederación Hidrográfica del Júcar, ejerce de policía del dominio público hidráulico. Así mismo, dicha Agencia, determina en Cataluña, en ambas cuencas, la política de abastecimiento y saneamiento de aguas y la coordinación de las administraciones competentes, así como también es la designada para recaudar el canon del agua.

#### 3.1. DECRETO LEGISLATIVO 3/2003, DE 4 DE NOVIEMBRE, QUE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUAS EN CATALUÑA.

El Texto refundido de la Ley en materia de aguas de Cataluña, tuvo como objetivo principal ordenar las competencias de la Generalitat y de los entes locales en materia de aguas y obras hidráulicas, regulando en el ámbito de sus competencias, la organización y el funcionamiento de la administración hidráulica catalana. A tal efecto, encuadra la preservación, la protección y la mejora del medio, estableciendo un nuevo régimen de planificación del ciclo hidrológico,

---

<sup>2</sup> Su página web es la <https://aca.gencat.cat/ca/inici/index.html> [Fecha: 05/11/2023]

quedando excluido del ámbito de la Ley, las aguas minerales y termales, las cuales tenían regulación específica.

El artículo 2, apartado 4 de la Ley realiza una descripción del uso sostenible del agua definiéndolo como aquel uso que permite un equilibrio entre la demanda existente y previsible y la disponibilidad del recurso en el tiempo, garantizando el mantenimiento de los caudales ecológicos y la calidad del agua necesaria para el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos. De este modo, la ley le da una gran importancia a mantener ese caudal ecológico en el río para poder asegurar la vida piscícola del mismo, y ello en relación con la definición en el apartado 5 del concepto de estado ecológico.

El artículo 19 de ese Texto refundido de la Ley en materia de aguas catalana, viene a determinar los objetivos de la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, donde el apartado d) dispone “garantizar el mantenimiento de los caudales ecológicos”. En la misma línea, cabe destacar el artículo 22 de esta Ley, donde se recoge el programa de medidas aplicables al ámbito del Distrito de Cuenca Fluvial, donde, de conformidad con los objetivos de la planificación hidrológica concreta las prescripciones del Plan de gestión fijando en el mismo las actuaciones dirigidas tal como determina el apartado c) de ese programa de medidas a la “determinación, la recuperación y la protección de los caudales ecológicos”.

Así mismo, se ha de hacer una mención importante, al Título VI, que regula el régimen económico financiero. Encontramos en el artículo 62, el canon del agua, como un ingreso específico del régimen económico financiero de la Agencia Catalana del Agua, definiendo su naturaleza jurídica como la de impuesto con finalidad ecológica. Además, el artículo 63 recoge la afectación de este canon, y en su apartado a) se define como una afectación de ese canon, la prevención en origen de la contaminación y la recuperación y el mantenimiento de los caudales ecológicos.

### 3.2. PLAN SECTORIAL DE CAUDALES DE MANTENIMIENTO DE LAS CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA

El ACA tiene plenas competencias para establecer e implantar un régimen de caudales de mantenimiento en las cuencas internas. La misma elaboró, en noviembre de 2005, el Plan

sectorial de caudales de mantenimiento (PSCM 2005), donde se definieron los caudales que tendrían que respetarse en los ríos de las cuencas internas para garantizar un buen estado de los ecosistemas.

El régimen de caudales de mantenimiento que circule por los sistemas fluviales es el instrumento que ha de permitir una ordenación de los diferentes usos que los haga compatibles con la conservación de la calidad ambiental (SEPÚLVEDA, 2019). Por ese motivo, se configura el caudal ecológico como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, para intentar tener como referente el buen estado ecológico del sistema, que era una de las premisas recogidas por la Directiva Marco de Aguas (Directiva 200/60/CE).

El establecimiento de los caudales de mantenimiento rige en aquellos tramos fluviales en los que hay captaciones de agua, de manera directa o indirecta, modificaciones del régimen de caudales, y donde se da una incompatibilidad de los diferentes usos que puedan entrar en colisión con la calidad ambiental. De este modo, poder concretar ese régimen de caudales ecológicos dependerá de lo que verdaderamente se quiera mantener, si es un buen estado del río, si es una actividad lúdica, entre otras posibilidades.

Este Plan tuvo un objetivo principal, que era poder mantener una calidad ambiental aceptable, y determinar esos caudales ecológicos con los conocimientos técnicos y la información hidrológica que en ese momento se disponía, siendo el instrumento previo al primer ciclo de planificación que llevo a la redacción del Plan de Gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, para el período 2009-2015 (PGDCFC 2009-2015). Por todo ello, determinó el régimen de caudales de mantenimiento en puntos significativos de la red fluvial principal de las cuencas internas de Cataluña, y estableció criterios objetivos para determinar esos caudales en los puntos no fijados.

### 3.3. DECRETO 91/2023, DE 16 DE MAYO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA PARA EL PERÍODO 2022-2027.

El Estatuto de autonomía de Cataluña dispuso, en su artículo 117.1, que corresponde a la Generalidad las competencias en materia de aguas que pertenezcan íntegramente a cuencas

hidrográficas intracomunitarias, incluyéndose la ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea de los usos y aprovechamientos hidráulicos. Así mismo, se menciona las obras que no sean calificadas de interés general, la planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos, y de los ecosistemas acuáticos y terrestres, vinculados al agua, y las medidas extraordinarias, en caso de necesidad, para garantizar el suministro de agua.

Las competencias de la Generalidad en materia de aguas y de infraestructuras hidráulicas se encuentran reguladas en el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. En relación con la elaboración y aprobación de la planificación hidrológica, cabe destacar su artículo 4, 8 y artículos 18 a 29, que integran el Título II, dedicado a la planificación hidrológica. Así, el artículo 4.a) dispone que “corresponde a la Generalidad la planificación hidrológica de las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña, y el ACA, como administración hidráulica de Cataluña que ejerce las competencias de la Generalidad en materia de aguas, la elaboración y revisión de los planes, programas y proyectos hidráulicos, de conformidad con el artículo 8”.

El PGDCFC 2022-2027 es el instrumento de la planificación hidrológica que tiene por objeto determinar las acciones y las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la planificación de dicha comunidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 bis del Texto refundido de la Ley de aguas, y de acuerdo con el artículo 19 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas, aprobado por Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.

En cumplimiento de lo establecido por el considerando 13 de la DMA (Considerando 13 Directiva 200/60/CE) y la disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), una vez transcurridos seis años desde la aprobación del Decreto Ley 1/2017, de 3 de enero, era necesario revisar el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el período 2016 – 2021, con la aprobación de un Decreto que tuviera por objeto un nuevo PGDCFC para el período 2022 – 2027.

El Decreto consta de un artículo único, de dos disposiciones transitorias, de una disposición derogatoria, de dos disposiciones finales y de dos anexos. De estas disposiciones transitorias se ha de destacar que las mismas mantienen la vigencia temporal de los planes de ordenación de extracciones y de los estatutos de las comunidades de usuarios aprobados al amparo de los Decretos 328/1988 y 329/1988, que son objeto de derogación mediante el mismo Decreto,

mientras el Consejo de Administración del ACA, administración actuante competente en la comunidad autónoma catalana, no adopte las medidas previstas en el artículo 56 del texto refundido del RDL 1/2001.

En cuanto al cumplimiento de los caudales ambientales, esta nueva planificación continua con la línea iniciada con la anterior planificación 2016-2021, y determina en su artículo 19.1 que el régimen de caudales ecológicos debe implantarse “en los aprovechamientos a que se refiere el artículo 18.2 durante su período de vigencia, con la excepción de en aquellos puntos fluviales respecto de los que expresamente se indica otra cosa en el anexo 1.4.1.a. de estas determinaciones normativas”.

El artículo 18.2 dispone que: “El régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos en condiciones de normalidad hidrológica que se han de implantar en las concesiones otorgadas con anterioridad al 6 de enero de 2017 que no tengan ya implantado un régimen de caudales de mantenimiento o que, en el caso de tenerlo implantado, el referido régimen sea inferior al previsto en el Plan, y a los aprovechamientos de agua a que hace referencia el artículo 2 del Real Decreto-Ley 11/2015, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento del agua, es lo que establece el anexo 1.4.1.a de estas determinaciones normativas. La concreción del régimen de caudales de mantenimiento en un determinado punto o tramo determinado de la red fluvial situado entre dos puntos descritos en el anexo 1.4.1.a ha de lleverse a cabo de conformidad con la metodología prevista en el anexo 1.4.1.b de estas determinaciones normativas. El régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos en condiciones de normalidad hidrológica en un punto o tramo fluvial determinado de la red fluvial que este situado fuera o aguas arriba de cualquiera de los puntos descritos en el anexo 1.4.1.a que se calcula de conformidad con lo establecido en el anexo 1.4.1.c de estas determinaciones normativas”.

El anexo 1.4.1.a al que se hace referencia en el artículo 18.2 del PGDCFC, período 2022-2027, es el que define el régimen de los caudales de mantenimiento a cumplir en los diferentes tramos del punto fluvial de los diferentes ríos que conforman las cuencas internas catalanas (Muga, Fluvia, Ter, Freser, Llobregat, Cardener, Foix, Gaià, Francolí); y ese anexo en relación con el anexo 1.4.1.c es el que determina como se aplica ese régimen de caudales de mantenimiento, estableciendo su aplicación caso por caso, en función de los datos de cálculo del que se disponga.

De acuerdo con lo que determina el artículo 18.1: “El régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos en condiciones de normalidad hidrológica que debe incorporarse al acondicionado de las concesiones para el aprovechamiento de aguas superficiales que se otorguen o se modifiquen durante el período de vigencia del mismo Plan es el establecido en el Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña”. Por lo tanto, a una nueva concesión, o a una modificación de un título vigente de aprovechamiento de agua superficial, en cuanto al cumplimiento del caudal ambiental, será de aplicación lo que determine el PSCM y no el PGDCFC para el período 2022-2027.

### 3.4. DECRETO 1/2017, DE 3 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA PARA EL PERÍODO 2016-2021

La DMA (Directiva 200/60/CE) insta la obligación de las autoridades competentes en cada ámbito de elaborar y dar cumplimiento a una planificación del ciclo del agua con objeto de conseguir los objetivos ambientales, que establece su artículo 4, para poder conseguir un buen estado de las masas de agua. De este modo, el sistema de planificación que establece la Directiva lo recoge el plan de gestión de la demarcación hidrográfica que integra el contenido del resto de instrumentos de la misma planificación.

A tal efecto, la normativa estatal y autonómica de transposición de la DMA recoge el mandato comunitario de elaborar y aprobar un plan de gestión para cada demarcación hidrográfica. Con lo que la redacción y aprobación de este Plan da cumplimiento a lo que establecen los artículos 18, 20 y 21 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, artículos 40 a 43 del mismo Texto refundido; artículos 2, 12 y siguientes del Reglamento de la planificación hidrológica; y los artículos 4 y siguientes del Reglamento de la planificación hidrológica.

La planificación hidrológica tiene como finalidad esencial el cumplimiento de los objetivos de la DMA, que son los que se mencionan a continuación:

- Garantizar el logro de los objetivos ambientales en las masas de agua;
- Hacer un uso racional y sostenible de los recursos hídricos;
- Asegurar la participación ciudadana en el debate y la consecución de medidas;

- Decisiones públicas relativas al ciclo del agua;
- Tender a la plena recuperación de los costes de los servicios del agua y aplicar medidas eficientes (coste-eficacia).

La regulación del contenido del PGDCFC es la que figura en el anexo 7 de la DMA, en el artículo 13 del Reglamento de la planificación hidrológica de Cataluña, y en el artículo 42 del RDL 1/2001. Cabe señalar que el PGDCFC, consta de un estudio de la situación y de los principales condicionantes que inciden sobre las masas de aguas del distrito de cuenca, elaborada por estudios previos, y por los resultados obtenidos de aplicación del programa de seguimiento y control de esas masas.

La planificación hidrológica del distrito de cuenca fluvial de Cataluña está integrada por los siguientes instrumentos:

- El Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña.
- El Programa de Medidas.
- Los programas de control y seguimiento.
- Los planes y programas específicos.

En cuanto a los planes de gestión, es importante decir que han de revisarse cada seis años, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la planificación hidrológica. Por otra parte, el Programa de medidas se acompaña de un Plan económico-financiero, del estudio ambiental estratégico y de la declaración ambiental estratégica.

Para el periodo 2016-2021, el referido Programa de Medidas previó la aplicación de 443 medidas, agrupadas en cinco bloques diferentes:

- Mejora de la calidad física y biológica del medio;
- Gestión de la demanda y de los recursos hídricos;
- Mejora de la calidad de las aguas; medidas de prevención y defensa contra las inundaciones; y
- Medidas para la investigación, innovación y desarrollo.

Respecto de la mejora de la calidad física y biológica del medio, corresponde a las medidas destinadas a conseguir una mejora de nuestras masas de agua; y dentro de esas medidas se encuentra la implantación de los caudales ecológicos, donde este Plan de Gestión recogía por

primera vez su efectivo cumplimiento, y desde la fecha en la cual se había de hacer efectivo el mismo.

El régimen de caudales ambientales se recoge en el artículo 17 y 18 del PGDCFC para el período 2016-2021, y hay que destacar su artículo 18.1 por recoger por primera vez el efectivo cumplimiento en las diferentes masas de agua, y el que reproducimos a continuación por su enorme importancia:

*El régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos establecidos en este Plan se ha de implantar en los aprovechamientos a los que hace referencia el artículo 17.2 durante su período de vigencia, con la excepción de aquellos puntos fluviales de los cuales expresamente se indica otra cosa en el anexo 3.1.a. de estas determinaciones normativas. Las personas titulares de aprovechamientos de aguas superficiales han de cumplir este régimen de caudales a partir del 1 de junio de 2020, excepto de las personas titulares de aprovechamientos de aguas superficiales situadas dentro de las masas de agua relacionadas con en el anexo 3.1.d de estas determinaciones normativas, que han de cumplir el régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos establecidos en el Plan a partir del 1 de junio de 2018.*

### 3.4.1. Afectación del cumplimiento del caudal ambiental en los períodos de sequía de acuerdo con el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía aprobado por Acuerdo de Gobierno 1/2020, de 8 de enero

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional, en su artículo 27.4 faculta a las administraciones hidráulicas competentes de las comunidades autónomas a elaborar, en las cuencas intracomunitarias, planes especiales de actuación en situación de alerta y eventual sequía. Los referidos planes incluyen las reglas de explotación de los sistemas y las medidas que se necesitan aplicar en relación con la utilización del dominio público hidráulico, y que han de ser activadas una vez que los organismos de cuenca declaren formalmente la situación de alerta y eventual sequía.

En el ámbito de las cuencas internas de Cataluña, el artículo 21 del Reglamento de la planificación hidrológica, aprobado por Decreto 380/2006, de 10 de octubre, prevé la posibilidad que la Agencia Catalana del Agua elabore un plan especial de actuación en

situación de alerta y eventual sequía. Cabe señalar que la aprobación de este plan en el ámbito de las cuencas internas de Cataluña corresponde al Gobierno de la Generalidad, tal como establecen los artículos 25.1 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, y el artículo 19.8 del Reglamento de la planificación hidrológica.

El PGDCFC para el período 2016-2021, en su Programa de medidas, incluía determinaciones generales en materia de gestión de los episodios de sequía. Las referidas determinaciones fueron objeto de desarrollo y concreción en el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía (Acuerdo de Gobierno 1/2020 del 8 de enero), donde en el mismo se recogía la posibilidad de modular el régimen de caudales de mantenimiento en episodios de este tipo.

El PES distingue dos escenarios de sequía: las situaciones de sequía pluviométrica y los estados de sequía hidrológica. Los primeros se caracterizan por la evolución de la sequía climática o pluviométrica, con independencia de la gestión de los recursos hídricos. La modulación de los caudales de mantenimiento en sequía depende de estos dos escenarios señalados.

Este régimen de caudales ambientales, establecido en el Anexo 6, es de obligado cumplimiento por parte de las personas titulares de aprovechamientos de aguas superficiales, cuando sea declarada la entrada en los diferentes escenarios de sequía pluviométrica o hidrológica, y a partir del 1 de enero de 2020. Se hace una excepción a aquellos aprovechamientos de aguas superficiales que se encuentren situados en las masas de agua protegidas, recogidas en el anexo 3.1.d de las determinaciones normativas del plan de gestión, donde este régimen de caudales mínimos circulantes es de obligado cumplimiento.

Si la situación de sequía pluviométrica extrema se prolonga en el tiempo, y se llega a estados de sequía hidrológica de emergencia en las unidades de explotación vinculadas a determinados ríos o tramos de río, se dota al Gobierno para poder adoptar medidas extraordinarias más restrictivas al amparo de lo previsto en la vigente legislación en materia de aguas. El referido escenario ha tenido lugar en noviembre de 2023 (Riudecanyes y Fluvia-Muga) y en febrero de 2024 (Ter-Llobregat, Ter y Darnius-Boadella) en Cataluña, en el sentido de que no se conocían datos tan preocupantes de sequía duradera en el tiempo, consistentes en 41 meses de sequía pluviométrica continua.

En vista de ello, el Gobierno aprobó el 28 de febrero de 2023, el Decreto Ley 1/2023 para proteger los abastecimientos de agua, dotando de rango jurídico para poder agilizar trámites

para las actuaciones que se hayan de llevar a cabo, además de disuadir y penalizar posibles incumplimientos. El principal objetivo de este Decreto Ley se centra en el despliegue de medidas para poder garantizar el abastecimiento de agua a poblaciones, entre ellas la recuperación de captaciones en desuso para destinar los recursos al abastecimiento de poblaciones, y a la requisa temporal de derechos de aprovechamiento al amparo de la legislación de expropiación forzosa en situación de emergencia.

En ese sentido, el Decreto Ley estipula que la Agencia pueda ordenar la suspensión de las captaciones de agua de recursos superficiales y subterráneos para usos diferentes al abastecimiento de población durante un período máximo de 48 horas.

## 4. Procedimiento de concertación para el cumplimiento de los caudales ambientales

### 4.1. PROCESO DE CONCERTACIÓN EN LOS APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS

El artículo 98 del RDL 1/2001 nos indica que serán los Organismos de Cuenca quienes, al otorgar las concesiones, deberán adoptar las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento respecto del medio ambiente y los caudales medio ambientales. Sin embargo, en los casos en los que el aprovechamiento ya haya sido concedido, para poder imponer un nuevo caudal deberá seguirse el procedimiento de concertación, establecido en el art. 18.3 del RDL 907/07. Este artículo dispone que: “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”.

Como premisa principal, hemos de decir que la concertación es un procedimiento pautado, un acuerdo entre las partes, concesionario y Administración actuante, para implantar los caudales ambientales de obligado cumplimiento en el título concesional, de acuerdo con lo establecido en el PGDCFC. A tal efecto, el artículo 17, apartado 3, del PGDCFC 2016-2021 establecía lo siguiente:

*En el caso que una persona titular de una concesión para el aprovechamiento de aguas superficiales otorgada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este Plan, solicite la modificación de las condiciones de la referenciada concesión con el objeto de incrementar el caudal concesional, el régimen de caudales de mantenimiento que ha de implantar es el previsto en el Plan sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña. No obstante, la persona titular puede solicitar el inicio del proceso de concertación al que hace referencia el artículo 18.2, caso en el que el régimen de caudales de mantenimiento a implantar puede ser el previsto en el anexo 3.1 de estas determinaciones normativas.*

Con la aprobación del PGDCFC 2016-2021, tenemos en su artículo 18, apartado primero, la determinación de que las personas titulares de aprovechamientos de aguas superficiales han de cumplir con el régimen de caudales de mantenimiento establecidos en el Plan a partir del

1 de junio de 2020. Así mismo, el apartado segundo del mismo artículo dispone que el ACA abrirá un proceso de concertación con las personas titulares de las concesiones para el aprovechamiento de aguas superficiales, que tiene como objeto la implantación efectiva de los caudales de mantenimiento establecidos en el Plan mediante la introducción de las condiciones que se consideren oportunas para conseguir un equilibrio entre los usos existentes y el cumplimiento de los objetivos ambientales.

Por lo tanto, lo que determina por primera vez en la planificación hidrológica catalana este artículo 18, en relación al cumplimiento del régimen de caudales de mantenimiento, es que existe un calendario de implantación de esos caudales de mantenimiento, en los aprovechamientos de aguas superficiales existentes a la entrada en vigor del Plan, y fija que el régimen de caudales se ha de cumplir a partir del 1 de junio de 2020 a todos los efectos, excepto que se trate de aprovechamientos situados en las masas de agua relacionadas en el anexo 3.1.d) que se han de cumplir a partir del 1 de junio de 2018. Se observa que existe una fecha que fija una obligación para cumplir los caudales de mantenimiento en las concesiones preexistentes, y en las cuales ya existía el deber de cumplimiento, pero con independencia de su posterior implantación efectiva en el título concesional.

El PGDCFC 2022-2027, vigente, no varía respecto a lo dispuesto en la planificación anterior en relación con el proceso de concertación. A tal efecto, el artículo 18.3 dispone lo siguiente:

*En el caso que una persona titular de una concesión para el aprovechamiento de aguas superficiales otorgada con anterioridad al 6 de enero de 2017, solicite la modificación de las condiciones de la referenciada concesión con el objeto de incrementar el caudal concesional, el régimen de caudales de mantenimiento que se ha de implantar es el previsto en el Plan Sectorial de caudales de mantenimiento de las cuencas internas de Cataluña. No obstante, la persona titular puede solicitar el inicio del proceso de concertación al que hace referencia el artículo 19.2, caso en el que el régimen de caudales de mantenimiento a implantar puede ser el previsto en el anexo 1.4.1 de estas determinaciones normativas.*

Lo que se complementa con el artículo 19.2, en el sentido de que:

*Sin perjuicio de la fecha a partir de la cual es exigible el cumplimiento del régimen de caudales de mantenimiento, a la mañana de entrada en vigor de este Plan, la Agencia*

*Catalana del Agua ha de continuar llevando a cabo un proceso de concertación con las personas titulares de las concesiones para el aprovechamiento de aguas superficiales y de los otros aprovechamientos a los que hace referencia el artículo 18.2. Este proceso de concertación tiene por objeto la implantación efectiva de los caudales de mantenimiento establecidos en este Plan a los correspondientes títulos mediante la introducción de las condiciones que se consideren oportunas para conseguir un equilibrio entre los usos existentes y el cumplimiento de los objetivos ambientales, como prever un incremento del caudal máximo concedido, del plazo concesional o la flexibilización del régimen de explotación.*

De las diferentes opciones de concertación que plantea el PGDCFC vigente, la más factible de aplicación en la gran mayoría de los aprovechamientos hidráulicos en Cataluña es la flexibilización del caudal de concesión, para que en épocas de caudales más elevados las centrales puedan turbinar por encima de la concesión vigente. El incremento del caudal de la concesión, facilitado por la capacidad existente de las turbinas, permite conseguir ese equilibrio entre los usos existentes y el cumplimiento de los objetivos ambientales.

El proceso de concertación busca un doble objetivo ambiental de implantar los caudales ecológicos buscando el equilibrio con los usos existentes, y al mismo tiempo potenciar al máximo la generación de energía hidroeléctrica renovable y sostenible con el medio ambiente, para poder hacer frente a la emergencia climática y de biodiversidad. Se contribuyen, de esa manera, en poder conseguir los objetivos de la Unión Europea relacionados con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el ámbito jurisprudencial, la sentencia STS 1079/2022 hace alusión al procedimiento de concertación, determinando que el mismo es de obligado cumplimiento. Según el STS:

*En cualquier caso, el Tribunal considera que si se dejase supeditado el cumplimiento de la obligación de respetar los caudales de mantenimiento a que la persona titular de la concesión solicitase el inicio del proceso de concertación al que hace referencia el artículo 18.2 a fin de implantar los caudales en el título, se estaría dejando a la voluntad de los concesionarios que efectivamente los caudales de mantenimiento que determina el Plan se lleguen a cumplir y se olvidaría que la configuración de los caudales de mantenimiento es una limitación extrínseca a la titularidad de la concesión, configuración la cual resulta del artículo 59.7 del Texto refundido de la ley de Aguas (art. 59.7 RDL 1/2001) y 26 de la*

*Ley del Plan Hidrológico Nacional, que configuran los caudales como una restricción general y no de un uso.*

En este sentido, el STS recoge pronunciamientos en cuanto al proceso de concertación y su objetivo. Merece destacar la STS 21/01/2015, recurso 278/13, que entiende que “la concertación es un método, no un resultado necesario y normativamente impuesto y de la instrucción no se deduce un proceso que haya de desarrollarse, sine die, hasta que se llegue a un consenso o acuerdo final”. Además, en el STS 20/01/2015, recurso 360/2013, se afirma que:

*La exigencia que la determinación de los caudales ecológicos vaya precedida de un proceso de concertación con los sectores afectados no significa que aquella haya de ser el resultado de un acuerdo; (...). Significa únicamente que ha de haber uno o diversos encuentros previos en el que las partes pongan de manifiesto sus objetivos e intereses respectivos y analicen los datos relevantes, intentando sinceramente llegar a una solución que satisfaga- en la mayor medida posible- a todos ellos. Pero si esta solución consensuada no se consigue, (...), es la Administración al cargo de la cual está la función planificadora quien ha de fijar los caudales ecológicos.*

En conclusión, la flexibilización de caudales y el aumento de caudal concesional hasta máximos técnicos de las instalaciones es uno de los instrumentos utilizado en el procedimiento de concertación con titulares de aprovechamientos hidroeléctricos en las cuencas internas de Cataluña. Dentro de ese proceso de concertación con el Organismo de Cuenca se han determinado las condiciones óptimas para llegar a un equilibrio entre los usos existentes y el medio ambiente.

En el mencionado equilibrio se encuentra la flexibilización de los caudales concesionales y el aprovechamiento de los caudales circulantes con los máximos técnicos que permiten las centrales actualmente en explotación. El imposibilitar la mencionada flexibilización de caudales no permitiría establecer un proceso de concertación que busque el equilibrio con los usos existentes, ya que el caudal turbinado queda limitado por el caudal concesional y no por el máximo técnico que permita una turbina.

#### 4.1.1. Sistemas de comprobación en la administración hidráulica catalana

En aplicación del artículo 55.4 del RDL 1/2001 se establece la obligación de los titulares de las concesiones de aguas de instalar y mantener los sistemas de medida de caudales derivados y, en su caso, devueltos al dominio público hidráulico que determine con carácter general la Administración hidráulica. De este modo, el Decreto 1/2017, de 3 de enero, por el cual se aprobó el PGDCFC 2016-2021, desarrolló esta obligación.

El PGDCFC, correspondiente a la Planificación 2016-2021, determinó en su artículo 19 el control del régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos a través de diferentes sistemas de comprobación para dar cumplimiento al régimen de los caudales de mantenimiento, acompañado del artículo 21 que determinaba el cumplimiento del régimen de caudales de mantenimiento y como se entendía cumplido el mismo, disponiendo lo siguiente:

*19.1 Las personas titulares de concesiones en las que se establezca la obligación de respetar un caudal de mantenimiento o ecológico tienen que instalar en sus captaciones sistemas de control para garantizar su cumplimiento. Así mismo, tienen que garantizar el correcto mantenimiento de los sistemas y facilitar el acceso al personal competente para llevar a cabo la inspección para la realización de los correspondientes controles*

*19.2 El control del cumplimiento del régimen de caudales de mantenimiento o ecológicos ha de llevarse a cabo por uno de los siguientes métodos:*

*a) En el supuesto de que todo o parte del caudal se libere por un orificio en carga calibrado, hay que disponer en el menaje de aguas arriba una escala limnimétrica integrada al menaje, que indique la carga de agua que hay respecto al fondo del orificio, añadiendo las marcas respecto al calado nominal que dan garantía al cumplimiento del caudal de funcionamiento establecido para el cumplimiento del caudal de mantenimiento.*

*b) En el supuesto que todo o parte del caudal se libere por lámina libre, como es el caso de los conectores ictícolas, a la entrada agua arriba del conector hace falta que se disponga de una escala limnimétrica integrada al menaje, que indique la altura de la lámina de agua fluyente, añadiendo marcas respecto al calado nominal que mujer*

*garantizabas del cumplimiento del caudal de funcionamiento establecido para el cumplimiento del caudal de mantenimiento*

*c) En el supuesto de que se pueda mantener con garantías de estabilidad una sección de control permanente en el río por la que circule todo el caudal no derivado, esta puede ser utilizada para medir el conjunto del caudal liberado. Con este objeto, tiene que disponer de una escala limnimétrica integrada al lateral de la sección, que indique la altura de la lámina de agua fluyente, añadiendo marcas respecto al calado que da cumplimiento al caudal de mantenimiento. La persona titular tiene que facilitar a la Agencia Catalana del Agua los datos de las características físicas de la sección y de los parámetros y expresiones hidráulicas que se han utilizado para determinar el caudal de funcionamiento.*

*d) En el supuesto de que no sea posible instalar los sistemas de control mencionados, la persona titular tiene que justificarlo adecuadamente y proponer a la Agencia Catalana del Agua otro medio de control alternativo, la cual resuelve motivadamente.*

*19.3 Todos los dispositivos de control tienen que estar situados en lugares accesibles y de fácil lectura. El personal inspector de la Agencia Catalana del Agua debe tener fácil y libre acceso para poder valorar, en todo momento, el cumplimiento de las características del título concesional.*

Además, el artículo 34 establecía la obligación de todas las personas titulares de aprovechamientos de aguas de comunicar al ACA los dispositivos instalados para el cumplimiento de esta obligación. A tal efecto, el sistema de medida preferido es el contador volumétrico, pero en el supuesto de que no sea viable la instalación, la persona titular del aprovechamiento puede instalar un sistema de medida alternativo, previa autorización del ACA.

Así mismo, la planificación vigente (2022-2027) recoge el control del cumplimiento en su artículo 20, que va en la misma línea que la planificación anterior, y el artículo 22 dispone el cumplimiento en sí y el mecanismo que ampara la eficacia del cumplimiento de los caudales ambientales.

Dependiendo del tipo de captación de agua, de su grado de tecnificación y de la morfología del tramo fluvial, será recomendable uno u otro sistema de liberación de los caudales

ambientales. Es decir, el caudal de mantenimiento se libera a través de los denominados elementos primarios, que son estructuras que hay que habilitar a la esclusa o al inicio del canal de derivación para darle preferencia. Pueden ser sistemas fijos, como el conector fluvial, el derramador, el orificio, o sistemas móviles, como puede ser la compuerta, en los cuales la apertura de esta se va ajustando a las diferentes condiciones.

Adicionalmente, se ha de instalar, un elemento secundario para poder definir la consigna que servirá para regular el funcionamiento del sistema implantado primario. La opción más usual, consiste en sondas de medida del nivel del agua a la altura o detrás de la esclusa, pero la instrumentación del caudal de mantenimiento se puede hacer servir también con sensores de caudal.

Cabe señalar que las captaciones ubicadas en cursos fluviales de aportaciones inferiores a 100 L/s, en principio, no han de llevar un control -medida- del caudal de mantenimiento liberado, puesto que es posible o bien instalar un módulo limitador que evite derivar un caudal superior al fijado o bien un distribuidor de caudales que reparta el agua disponible en cada momento entre el curso fluvial y el aprovechamiento.

En el resto de los casos, generalmente habrá que habilitar dispositivos para la medida y seguimiento del caudal de mantenimiento realmente liberado en el río o riera. Los métodos existentes combinan una sección o tramo de control -elemento primario- con la medida del caudal o del nivel de agua -elemento secundario-.

Además, los titulares de derivaciones de aguas superficiales tienen que instalar los sistemas telemáticos, mecánicos o de otra naturaleza, que permitan verificar y garantizar el cumplimiento de los títulos concesionales. Esos sistemas de comprobación, por ejemplo, se determinan a través de colocar por el concesionario del aprovechamiento escaleras limnimétricas (para conocer el nivel de agua) o marcas que señalen la posición del agua o la apertura de la compuerta de liberación. Alternativamente a las escaleras limnimétricas, hay reglas graduadas con indicadores de nivel de agua y caudales.

Como medida de nivel de agua en continuo, se pueden instalar sensores de nivel de agua analógicos, los cuales requieren de conexión eléctrica. Así mismo, se puede requerir la instalación de placas informativas u otros elementos, ya que es indispensable garantizar el

correcto funcionamiento y mantenimiento de los sistemas y facilitar un acceso libre y seguro al personal responsable de inspeccionar y validar esos sistemas.

Por otro lado, la disposición adicional vigesimosegunda del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña dispone que los usuarios de captaciones situadas dentro del distrito de cuenca fluvial de Cataluña que deriven más de 10 hm<sup>3</sup>/año tienen que instalar un sistema de medida con telecontrol que permita el acceso continuo de la Agencia Catalana del Agua a los datos de caudal circulante y volumen acumulado y que registre los datos como mínimo temprano en hora. En caso de captaciones superficiales en lámina libre se tiene que incluir también el dato de nivel, obtenido en una sección de control proveída de una escala limnimétrica. Además, se puede requerir la instalación de velocímetros u otros elementos de medida, así como de una pasarela con barandillas, cuando sea necesaria para hacer mediciones directas de caudal garantizando la seguridad de las personas.

#### 4.1.2. Repercusiones del no cumplimiento en los aprovechamientos hidráulicos

Uno de los objetivos principales de la planificación hidrológica del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, es garantizar el mantenimiento de los caudales ecológicos, tal como recoge el artículo 19 del Texto Refundido en materia de aguas de Cataluña, Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.

El no cumplimiento de los caudales ambientales y de los sistemas de comprobación de estos en los aprovechamientos de aguas superficiales deviene una serie de incumplimientos, de acuerdo con la normativa de aplicación y a lo que dispone el PGDCFC vigente. En este sentido, si los mismos son detectados a través de la vía de la inspección, implicará una serie de consecuencias jurídicas y sancionatorias para los concesionarios que estén incumpliendo con la normativa de obligado cumplimiento.

Cabe señalar que las inspecciones se realizan por la administración autonómica actuante, dotando al ACA de la competencia para inspeccionar y sancionar, asumiendo funciones de policía en el dominio público hidráulico. Las inspecciones constituyen un primer elemento clave o probatorio para determinar la base jurídica sobre la que pudiera recaer la acción de incumplimiento.

Por lo tanto, estas inspecciones, que se llevan a cabo por personal del ACA, se destinan a verificar el cumplimiento exhaustivo de los caudales ambientales en las captaciones superficiales, sobre todo en aquellas que corresponden a aprovechamientos hidroeléctricos, y como se llevan a cabo las inspecciones. En este caso, normalmente se solicita el acceso a esa central para poder realizar el aforo y comprobar que el concesionario titular de la captación está cumpliendo con el régimen del caudal ambiental.

Además, con esas comprobaciones se determina si los sistemas de control dispuestos en el artículo 19 del Plan de Gestión están instalados y funcionando correctamente. Por otra parte, también se verifica el acceso libre y seguro que se debe de facilitar a los inspectores para realizar las acciones de comprobación de los sistemas de control para garantizar que se cumple con el caudal ambiental.

En tal contexto, es importante decir que todos los dispositivos de control tienen que estar situados en lugares accesibles y de fácil lectura. El personal inspector de la Agencia debe tener fácil y libre acceso para poder valorar, en todo momento, el cumplimiento de las características del título concesional y el régimen de caudales de mantenimiento implantado. Los accesos a los dispositivos de control tienen que cumplir las pertinentes normas de seguridad.

Una vez realizada la inspección, se determina, que se está derivando agua por debajo del caudal ambiental de aplicación, de acuerdo al Plan de gestión, y en esa inspección se constata que la central no dispone de los sistemas de control para comprobar y garantizar el cumplimiento del caudal ambiental (ejemplo, escaleras limnimétricas con las correspondientes marcas). Lo referido puede determinar la incoación de un procedimiento sancionador, dado que podría constituir infracción administrativa de acuerdo a la tipificación existente en los artículos 116, 117 en relación con los artículos 42 y 59.7 del RDL 1/2001, así como con lo que dispone el artículo 314, 315 y siguientes en relación con los artículos 49 quáter, apartado 2 del RDL 849/1986:

*2. La inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ecológicos en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hidráulica no exonerará al concesionario de la observancia de los mismos.*

En el mismo sentido, el artículo 49 quinquies del RDL 849/1986 dispone que:

*1. Los organismos de cuenca y las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, velarán por la implantación efectiva, el mantenimiento y el seguimiento adaptativo de los caudales ecológicos fijados en los correspondientes planes hidrológicos. Para ello, desarrollarán programas específicos de seguimiento de su implantación, que permitan, analizar tanto el cumplimiento de los mismos, como sus efectos sobre el medio fluvial y los ecosistemas acuáticos y ribereños que sustenta, y en especial, en las zonas protegidas*

Los artículos 18, 19 y 20 del PGDCFC vigente, definen y establecen el modo de implantación de los caudales de mantenimiento en los títulos concesionales, así como los mecanismos para su control.

Los incumplimientos de esos tres artículos pueden ser objeto de denuncia ante la administración actuante. Por ejemplo, cuando se detecta que una esclusa tiene una captación que deriva agua mediante un canal para uso hidroeléctrico de una central, se observa que deriva prácticamente todo el caudal de agua circulante del río, dejando el río aguas abajo de la esclusa por debajo del caudal ambiental de obligado cumplimiento. Ello implica que el río no tiene suficiente caudal de agua para mantener la supervivencia de las especies piscícolas. El ejemplo expone la importancia de gestionar el recurso hídrico como un bien jurídico a proteger por Administración actuante (ACA). Además, su extracción indiscriminada implica poner en riesgo el recurso, causando daños en el dominio público hidráulico. Cabe señalar que el incumplimiento de la normativa vigente implica que los daños producidos en el dominio público hidráulico, de acuerdo con lo que establece el artículo 326 del RDL 849/1986, se deban tener en consideración.

## 5. Revisión de las concesiones según el artículo 65.3 del Texto

### Refundido de la Ley de Aguas

El artículo 65 del RDL 1/2001, lleva por título la revisión de las concesiones, desarrollado por el artículo 156 del RDL 849/1986, y determina lo siguiente:

#### *1. Las concesiones podrán ser revisadas:*

- a) Cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento.*
- b) En casos de fuerza mayor, a petición del concesionario.*
- c) Cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos.*

De acuerdo con el artículo 157 del RDL 849/1986, los expedientes de revisión pueden ser iniciados de oficio o a instancia de parte y su tramitación la realizará el Organismo de cuenca. La referida disposición se complementa con el artículo 158, que determina, como primer trámite, comprobar si la revisión puede implicar una modificación de características esenciales de la concesión recogidas en el artículo 144.2 del mismo texto legal.

De este modo, si la modificación es imputable a causas ajenas a la voluntad del titular o no se han modificado las características, se tramitará con los artículos siguientes del RDL 849/1986. En caso contrario, se ordenará el inicio de un expediente de modificación de características, tramitado de acuerdo con lo que dispone el referido Real Decreto Ley para este procedimiento, y la adecuación de la concesión a la realidad actual de la misma. En este punto, es importante analizar si procede la apertura del procedimiento de revisión para aumentar y fijar el caudal ecológico.

No hay duda de que las concesiones administrativas se otorgan teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos (artículo 59.2 del RDL 1/2001). Además, se han de otorgar de acuerdo con los planes hidrológicos. A tal efecto, el apartado 7 del artículo 59 señala que los caudales ecológicos se deben considerar como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, y no con carácter de uso (GARCÍA DE JALÓN y GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, 2019).

Nos centraremos en el análisis del apartado c) del artículo 65.1 del RDL 1/2001 que, como ya se ha referido, establece que las concesiones podrán ser revisadas “cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos.” Esta disposición se complementa con el apartado 3 del

mismo artículo, según el cual, en este caso, “el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa.” Este mismo supuesto ya se había recogido en el artículo 63 de la anterior Ley 29/1985 de Aguas de 2 de agosto.

## 5.1. POSIBLE DERECHO A INDEMNIZACIÓN

El eventual derecho a indemnización en caso de revisión de las concesiones por fijación de nuevos caudales ambientales ha estado informado por el Consejo de Estado y los Tribunales de Justicia españoles, que han confirmado, en numerosos casos<sup>3</sup>, que:

- i) A pesar de lo que prevé el citado artículo 65.3 del RDL 1/2001, no siempre procede indemnizar al concesionario en caso de modificaciones de los caudales por razones ambientales;
- ii) en caso de proceder indemnización, la cuantía de esta se ha de determinar caso por caso, teniendo en cuenta el perjuicio realmente sufrido por cada concesionario, atendiendo a las circunstancias concretas de su concesión -no solamente la perdida de producción por reducción del caudal disponible-.

Por lo tanto, en primer lugar, hemos de tener en cuenta la doctrina del Consejo de Estado. Así, el Dictamen 315/2013, de 15 de abril sobre el Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil, establece que:

*En primer lugar, nada impide a los planes imponer nuevos requisitos y las consecuencias de ello serán o no la indemnización, pero no la nulidad de la norma. Además, como ha puesto de relieve el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, caso por caso, en realidad la casi totalidad de las concesiones no consagran, sin embargo, derechos consolidados a determinado caudal que imponga a los organismos de cuenca tales obligaciones de mantener un caudal por encima de otros usos o por encima de la más relevante, consistente en el mantenimiento de la calidad ambiental de los ecosistemas fluviales. Por tanto, el que deban o no indemnizarse las*

---

<sup>3</sup> STS 3720/2014; STS 1132/2019; Dict. CE, de 26 de noviembre de 2015

*modificaciones de las concesiones dependerá de cada caso, siendo lo más probable que ello no sea así porque por mucho que el artículo 65.3, en relación con el 65.1.c, imponga la obligación de indemnizar las modificaciones de concesiones derivadas de necesidades de adecuación a los planes hidrológicos, resulta obvio que ello presupone que se goza de tal derecho en la concesión, lo que en materia de caudales ha resultado no ser así.*

Tal como expresó el Consejo de Estado en su Dictamen 1151/2015, de 26 de noviembre, la implantación del caudal ambiental lleva y puede implicar una disminución efectiva de los caudales derivables y del beneficio económico asociado, pero no por eso cabe revisar ni mucho menos expropiar o indemnizar necesariamente parte de la concesión. En este sentido, hay de determinar si se ha producido o no la amortización total o parcial de la inversión y el cálculo del beneficio industrial obtenido para determinar la existencia o no de daño indemnizable.

Existe, por tanto, suficiente precedente para afirmar que no se puede concluir que todos los títulos concesionales que deben respetar un caudal ecológico necesitan tener una compensación económica legalmente reconocida, ya que el respeto a los caudales de mantenimiento es una limitación extrínseca a la titularidad de la concesión. Ello resulta del artículo 59.7 del RDL 1/2001 que corrobora el artículo 26 de la Ley 10/2001, atendiendo que el respeto a los caudales ecológicos es una restricción de carácter general, y no de uso. Esta interpretación ha sido reconocida en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022 (STS 1079/2022), que entendió que se trata de una carga de carácter general que acompaña todos los derechos concesionales, siendo una limitación en sentido estricto, no indemnizable, a pesar de los dispuesto en el artículo 65.3 del RDL 1/2001.

Así, las eventuales afectaciones a las concesiones por la obligación de respetar los caudales ambientales no podrían asimilarse a la institución de la expropiación forzosa. Es decir, no pueden considerarse como supuestos indemnizables ordinariamente porque el titular de una concesión no tiene por Ley disponibilidad sobre el caudal concedido, y esta no garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos, tal y como dispone el artículo 59.2 del RDL 1/2001.

En esta línea, en ningún caso se establece en la normativa que la indemnización sea la consecuencia necesaria del establecimiento de los caudales ecológicos. De la misma manera,

tampoco los preceptos de la normativa catalana establecen esta opción como una cosa absolutamente necesaria, sino posible.

En todo caso, la indemnización habrá de estar necesariamente relacionada con la producción de un daño sobre el contenido de un derecho real. Lo referido implica que depende fundamental e inicialmente del concepto constitucional sobre la propiedad. Por eso, parece necesario considerar la interpretación que a los conceptos de función social y contenido esencial de la propiedad se da en la jurisprudencia constitucional, Sentencia del Tribunal Constitucional, de 26 de marzo (STC 37/1987). A tal efecto, la función social a que se refiere el artículo 33 de la Constitución Española permite apreciar una imagen limitada del derecho de propiedad, en el que la idea de disfrute particular no constituye su exclusivo contenido. De este modo, no cualquier acción que afecte la propiedad se considera afección, y, por tanto, es indemnizable.

Por tanto, se encuentra en la jurisprudencia que es necesario conciliar los intereses públicos y los privados en la cuestión del establecimiento de los caudales ambientales. El límite de la legitimidad del establecimiento de estos sin indemnización consistiría en la afección al equilibrio económico-financiero de la concesión, es decir, hay que evitar hacerla inviable desde punto de vista económico. Esta valoración solo es posible caso por caso, y necesariamente no ha de ser objeto de un expediente expropiatorio, teniendo en cuenta que existen otros procedimientos que permiten valorar la posible indemnización.

En este sentido, es interesante también hacer referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022 (STS 1079/2022) respecto al segundo motivo de casación en relación con el artículo 51 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF):

*A) La STS 412/2020, de 14 de mayo, de esta misma Sala y Sección (RCA 4805/2018), ha modificado su jurisprudencia relativa a la procedencia de indemnizar al titular de la concesión o aprovechamiento de aguas perjudicado por la obligación de mantener los caudales de mantenimiento determinados por la planificación hidrológica, dado que considera que no solo existe el derecho a indemnización en caso de la revisión de la concesión para su adecuación en los planes hidrológicos en cumplimiento del artículo 65.3 RDL 1/2001, sino que también procederá la indemnización directamente, sin necesidad de revisar la concesión, si el titular de la concesión de aguas afectado por la*

*imposición de unos nuevos caudales ecológicos acredita que los nuevos caudales le suponen unos daños y perjuicios reales.*

*B) Existe un deber del titular de respetar los caudales de mantenimiento determinados en la planificación y, solo en el supuesto de que se puedan acreditar los daños y perjuicios que ha sufrido si efectivamente ha dado cumplimiento a esta obligación, existe la posibilidad de indemnización mediante el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. Es decir, no existe una única vía para compensar las pérdidas que el respeto a los caudales de mantenimiento puede provocar en el titular como alega la actora.*

*C) Según la recurrente, si el titular de la concesión de aguas se ve perjudicado por los nuevos caudales ecológicos, solo tiene derecho a indemnización en el supuesto de que se revise el título concesional para adecuarlo en los planes hidrológicos, de conformidad con el artículo 65.3 RDL 1/2001. Pero la STS 412/2020 hace extensivo el derecho de indemnización no solo en aquellos supuestos en los que sea necesaria la adecuación de la concesión en los planes hidrológicos, sino también cuando se acredite el daño o perjuicio al concesionario derivado directamente de la obligación de mantener los caudales de mantenimiento determinados por la planificación.*

Por lo tanto, de conformidad con esta línea jurisprudencial, si el titular de una concesión de aguas afectado por el deber de cumplir con los nuevos caudales ecológicos determinados en el Plan hidrológico acredita que le suponen unos daños y perjuicios reales, podrá solicitar a la Administración Pública la indemnización por responsabilidad patrimonial sin necesidad de pasar por el procedimiento administrativo previo de concertación y revisión de la concesión.

Ahora bien, no podemos olvidar que esto significa que no en todos los casos procede la indemnización, sino que habrá que acreditar que se han cumplido los caudales ecológicos desde la fecha que determina el PGDCFC, y que se dan los requisitos que la normativa exige para poder reconocer una responsabilidad patrimonial. Es decir, habrá que valorar caso por caso. En síntesis, la revisión concesional no implica automáticamente la indemnización en todos los casos, es necesario que haya un perjuicio, lo que exige determinar en qué circunstancias se produce este perjuicio indemnizable, y que no se hayan adoptado medidas en la modulación del ejercicio de la concesión que eviten este perjuicio.

## 5.2. APPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 65.3 DEL RDL 1/2001

Respecto a la necesidad de la revisión de las concesiones, hemos de partir de la consideración de si realmente cualquier adecuación a los planes hidrológicos de cuenca ha de implicar necesariamente la revisión de la concesión. En este sentido, se considera que solamente es necesario en relación con aquellas concesiones en las cuales se ha producido una alteración substancial de la misma, sin olvidar que el título concesional tampoco garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos.

Asimismo, la interpretación que se ha de hacer del artículo 65.1 c) del RDL 1/2001 se debe basar en cuatro premisas principales: i) los caudales ambientales tienen la consideración de restricción de uso; ii) la falta de inclusión en el título no exime de su observancia; iii) son de aplicación desde la entrada en vigor del PGDCFC; iv) y, en definitiva, es una previsión normativa de obligado cumplimiento. Por lo tanto, la sola inclusión de los caudales de mantenimiento en el título concesional no justifica realizar la revisión del título, sino que se ha de producirse:

- a) Una modificación unilateral por parte de la Administración de las características esenciales de la concesión (artículo 114.2 del RDL 849/1986)<sup>4</sup>. Es decir, una modificación demostrable del caudal concesional daría lugar a una revisión, como pasa en una concertación, o si fuese necesario modificar una concesión que tiene otorgados 2.500 l/s y, por ejemplo, se tuviera que rebajar a 2.000 porque los otros 500 se necesitan para garantizar el caudal de mantenimiento del río, pero la implantación en los títulos con los caudales otorgados no.
- b) Un perjuicio real que impida la explotación del aprovechamiento en los términos en los que está autorizado, que se daría en el ejemplo de la rebaja de 2.500 a 1.500, pero no si no se modifica el caudal, ya que los caudales concesionales no están garantizados.

De este modo, se ha de tener en cuenta que la determinación de los caudales del plan de gestión ya tuvo en consideración los aprovechamientos existentes en el momento de concretar sus valores, motivo por el cual no afecta a las características esenciales de la

---

<sup>4</sup> Según el artículo 114.2 del RDL 849/1986. “Por características esenciales se entenderán: identidad del titular, volumen máximo anual, volumen máximo mensual cuando así se haya establecido en el título concesional y caudal máximo instantáneo a derivar, corriente y punto de toma, finalidad de la derivación, superficie regable en las concesiones para riego y tramo afectado en las destinadas a producción de energía eléctrica”.

concesión, no es necesario iniciar ningún expediente de revisión de ningún título. Ello implica que difícilmente se podrá hablar de indemnizar un caudal que no necesariamente ha de menguar el caudal máximo que el concesionario tiene autorizado, teniendo en cuenta que este nunca se garantiza.

De la revisión de actuaciones de otras administraciones, como las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, del Miño-Sil o del Tajo, se concluye denegar la revisión en base a este concepto señalado anteriormente, y también al hecho que la normativa de pesca aplicable en el momento de otorgamiento de las concesiones obligaba a respetar lo que actualmente denominamos caudales ecológicos. Lo referido se observa, por ejemplo, en la Sentencia del TSJM 9271/2023 que dice:

*(...)El Abogado del Estado, en base a dicha sentencia del TS sostiene que no toda modificación del título concesional por modificaciones del Plan Hidrológico, por introducción de un caudal ecológico, que pueda ser superior al caudal mínimo previsto inicialmente, determina un derecho absoluto a ser indemnizado, ya que solamente se producirá dicha circunstancia cuando se alteren substancialmente los términos de la concesión, impidiendo su uso o haciéndola económicamente inviable; lo que, en el caso de autos, no se ha acreditado (...).*

*(...) Invoca el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 2015, que incide en que*

*la sola modificación de los Planes Hidrológicos, por la exigencia de caudales ecológicos, no genera, de forma automática derecho alguno a la revisión de la concesión, ni la indemnización subsiguiente, salvo que aquellos alteren tan substancialmente los causales disponibles o los usos a que puedan destinarse, que, en la práctica, impliquen la desaparición del aprovechamiento o su inviabilidad económica (...).*

*Tampoco la revisión misma de todas las concesiones resulta obligada como consecuencia automática de la imposición de caudales ecológicos: ello se debe a que el concesionario podrá seguir derivando para su aprovechamiento el mismo régimen de caudales que derivaba antes de la exigencia de los caudales ecológicos, siempre que la disponibilidad lo permita. La cuestión está en que la restricción ambiental de los caudales ecológicos reduce la disponibilidad, lo que no estaba garantizado automáticamente por la*

*concesión como establece el artículo 59 del TRLA (...) y conlleva o puede implicar una disminución efectiva de los caudales extraíbles y del beneficio económico que su aprovechamiento genera, pero no por ello se requiere revisar ni mucho menos expropiar o indemnizar parte de la concesión (...).*

Asimismo, se puede traer a colación la Sentencia 593/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que nos señala lo siguiente:

*(...) el título concesional no otorga un aprovechamiento absoluto del caudal del río afectado, pues como ya hemos reseñado contiene las limitaciones del denominado caudal mínimo tanto en lo expresamente condicionado como en las leyes de su propia remisión, o caudal ecológico introducido en las posteriores como restricciones de carácter general a los sistemas de explotación. De esta manera no podemos entender, como en su caso pretende la entidad recurrente, que estemos ante una revisión de la propia concesión por adecuación de esta al Plan Hidrológico de cuenca, sino que conforme acabamos de señalar se trata de preservar el caudal exigido por las propias limitaciones legales que desde luego venían previstas en el título concesional, si bien por remisión a la normativa vigente en aquel momento".*

*(...)Aunque lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores es suficiente para desestimar la pretensión de revisión de los títulos concesionales formulada por la actora -lo que comporta también la desestimación de la pretensión indemnizatoria que se hace derivar de dicha revisión-, no está de más añadir que tampoco concurre en este caso por los caudales ecológicos establecidos la "privación singular" del derecho de la recurrente a la que refiere la legislación expropiatoria a la que se remite el art. 59.3 TRLA. (...)*

*En efecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954 se considera expropiación forzosa "cualquier forma de privación singular" de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.*

*Los caudales ecológicos de que se trata han de considerarse "como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación", como dispone el art. 59.7 TRLA, y no tienen carácter de uso a los efectos de ese artículo y siguientes, como también*

*se contempla en ese precepto, debiendo recordarse que el titular de la concesión ni siquiera tiene la disponibilidad absoluta del caudal concedido, pues el título de la concesión no garantiza "la disponibilidad de los caudales concedidos" como se establece en el citado art. 59.2 TRLA (...).*

Por ende, es importante tener presente que resolver una revisión puede implicar el inicio de una reclamación de la indemnización prevista en el artículo 65 del RDL 1/2001 o 156 del RDL 849/1986. Por otra parte, no resolver la revisión, o denegarla, igualmente deja abierta a los concesionarios la vía de la reclamación patrimonial y, al mismo tiempo, o no da opción a inferir que implícitamente el organismo de cuenca reconoció la existencia de una modificación unilateral de un derecho concesional. Este reconocimiento implícito aumenta el riesgo que los concesionarios, en sede judicial, puedan ver atendidas sus pretensiones con el pago de indemnizaciones.

### 5.2.1. El caso de la Administración hidráulica catalana

Los titulares de los aprovechamientos solicitan que la revisión del título concesional (CAROPATÓN y MENÉNDEZ, 2004) tenga por objeto la inclusión, en su concesión, del respeto a los caudales de mantenimiento determinados por el PGDCFC. Partiendo de esta premisa, se analiza la línea de desarrollo de la aplicación del 65.3 del RDL 1/2001 por la Administración hidráulica catalana.

Se han analizado los antecedentes de origen de los aprovechamientos hidroeléctricos con título concesional para encontrar algún elemento determinante que implique el cumplimiento del caudal ambiental en los ríos pertenecientes a las Cuencas Internas de Cataluña. En el análisis realizado, han sido identificadas numerosas concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos otorgadas que, en relación con el cumplimiento de los caudales ecológicos, se encuentran bajo la vigencia de la Ley de Pesca de 1907 y la Ley de 1942. Por lo tanto, esas centrales necesitaban dispositivos que permitiesen liberar lo que hoy denominamos caudal ambiental, aunque no estuviesen expresamente mencionadas en el título concesional como tal.

De esta manera, se comprueba la existencia "ab initio" en el título concesional del aprovechamiento de una limitación de mantenimiento de caudal suficiente para sostener la

vida piscícola. A tal efecto, se puede afirmar que la fijación de los caudales ecológicos -tal y como los define el RDL 1/2001-, no supone una limitación nueva determinada en el Plan Hidrológico que requiera adecuación, sino que deriva de la obligación del cumplimiento del título concesional asumido desde el otorgamiento de la concesión.

En consecuencia, si esos títulos concesionales de aprovechamientos hidroeléctricos ya recogían en sus condicionantes la obligación de garantizar una limitación de mantenimiento del caudal suficiente para sostener la vida piscícola -es decir, los caudales ecológicos de la normativa actual-, no podemos hablar de una incorporación en los títulos concesionales de nuevas obligaciones derivadas desde la entrada en vigor del PGDCFC, ni de una modificación de las condiciones existentes. En definitiva, el mantenimiento de los caudales ecológicos deviene como una limitación legal a concesional, por remisión a la normativa vigente. Todo ello sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos (art. 59.2 del RDL 1/2001), y sin derecho a indemnización de ningún tipo.

Cabe señalar que no hay duda de que las concesiones administrativas se otorgan teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos, conforme señala el artículo 59.2 del RDL 1/2001. Además, han de otorgarse las concesiones de acuerdo con los Planes Hidrológicos. En este sentido se expresa la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022 (Recurso de Casación 2611/2021), cuando expone:

*Como destaca la Generalidad de Cataluña, y viene a desprenderse de la sentencia recurrida, estos preceptos (refiriéndose a los artículos 59.7 del TRLA y 26 de LPHN) aportan dos conceptos relevantes: que se trata de una restricción de carácter general y no de uso. Por lo tanto, una restricción de carácter general es una carga que acompaña a todos los derechos concesionales y es una limitación en sentido estricto. Es más, el titular de una concesión no tiene por Ley disponibilidad absoluta sobre el caudal concedido propiamente dicho; así, el artículo 59.2 TRLA dispone que "las concesiones se otorgaran teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos", y el mismo precepto añade "sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos".*

*Por lo tanto, la Ley de Aguas configura el caudal ecológico como una restricción que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación y no es considerado como un*

*uso. Además, 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, es decir, existe el deber de soportarlo. De aquí que una vez que los planes de gestión han determinado estos caudales de mantenimiento, el titular tenga la obligación de respetarlo.*

A tal efecto, el caudal ecológico es el que fija el PGDCFC y, en determinados casos, se exige que su implantación comporte una revisión de la concesión otorgada en su día como exigencia a la adecuación a los Planes hidrológicos, al amparo de lo que establece el artículo 65.3 en relación con el artículo 65.1.c del RDL 1/2001. De este modo, se considera el concesionario perjudicado y con derecho a indemnización, de conformidad con lo que dispone la legislación general de expropiación forzosa.

Concretamente, y respecto a esa necesidad de revisión de las concesiones, se ha de partir de la consideración de si realmente toda o cualquier adecuación a los planes hidrológicos de cuenca ha de comportar necesariamente la revisión de la concesión. En este sentido, consideramos que solamente es necesaria en relación con aquellas concesiones en las cuales se ha producido una alteración substancial de la concesión, sin olvidar, en cualquier caso, que el título concesional tampoco garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos.

Es decir, la implantación de nuevos caudales ecológicos, en doctrina del Tribunal Supremo, no implica, necesaria y automáticamente, una obligación de revisar la concesión como requisito previo a una eventual indemnización, solamente se puede producir cuando se analice caso a caso y sea procedente. A partir de esta jurisprudencia del Tribunal Supremo varias sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>5</sup> se han pronunciado en el sentido que solamente es necesario la revisión en relación con aquellas concesiones en las cuales se ha producido una alteración substancial de la concesión.

Como resultado, atendiendo a las condiciones existentes en determinadas concesiones y siguiendo la jurisprudencia mencionada anteriormente, el establecimiento de los caudales ecológicos no comporta la necesidad de la revisión de la concesión, porque el cumplimiento de estos está implícito en el título concesional correspondiente. De tal manera, la concesión

---

<sup>5</sup> Por ejemplo: STS 3196/2022; STS 1079/2022

al uso privativo del dominio público hidráulico no garantiza la disponibilidad del caudal concedido, por lo que la Administración no es responsable que el caudal concedido pueda verse disminuido por cualquier causa. Además, el hecho que el caudal ecológico establecido pueda ser superior al mínimo previsto en La ley de Pesca Fluvial no determina necesariamente que la administración deba indemnizar.

Existe, por lo tanto, suficiente precedente para afirmar que no se puede concluir que todos los títulos concesionales que hayan de respetar un caudal ecológico deban tener una compensación económica legalmente reconocida, ya que el respeto a los caudales de mantenimiento es una limitación extrínseca a la titularidad de la concesión, como resulta del artículo 59.7 del RDL 1/2001 y que corrobora el artículo 26 de la Ley 10/2001.

Cabe recordar que el respeto a los caudales de mantenimiento es una restricción de carácter general, y no de uso, y es una carga de carácter general que acompaña a todos los derechos concesionales. En ningún caso se establece en la normativa que la indemnización sea la consecuencia necesaria del establecimiento de los caudales ecológicos. De la misma manera, tampoco los preceptos de la normativa catalana establecen esta opción como una absolutamente necesaria, sino solamente posible.

Por ende, se encuentra en la jurisprudencia la afirmación de que es necesario conciliar los intereses públicos y los privados en la cuestión del establecimiento de los caudales ambientales. El límite de la legitimidad del establecimiento de estos sin indemnización consistiría en la afección al equilibrio económico-financiero de la concesión, para evitar que sea inviable desde el punto de vista económico. Esta valoración solamente se puede hacer caso por caso, y no ha de ser objeto de un expediente expropiatorio, sino de otros procedimientos que permitan valorar la posible indemnización.

### 5.3. LÍNEA JURISPRUDENCIAL EN LA APLICACIÓN DEL CAUDAL AMBIENTAL

En primer lugar, hemos de hacer mención de que la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2002 (STS 1079/2002) ha marcado un cambio drástico en la línea jurisprudencial de la aplicación del caudal ambiental (GALLEGÓ, GARRIDO, GONZÁLEZ y DELGADO, 2020). Hasta este momento, esa línea iba más encaminada a que no siempre procediera indemnizar al

concesionario en caso de modificaciones de caudales por razones ambientales, y que, en el caso de revisión, procedería revisar caso por caso.

Los cambios anteriores a esta sentencia, que contribuyeron a la formación de esta interpretación, pueden apreciarse, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, de 24 de mayo 2021 (STS 593/2021) por la cual se resuelve el recurso interpuesto por Iberdrola Renovables Energía S.A.. En este caso, se entendió que el establecimiento de caudales ecológicos no comporta la necesidad de la revisión de la concesión, sino que se tiene que cumplir. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la concesión al uso privativo del dominio público no garantiza la disponibilidad del caudal concedido, se expone la interpretación de que la Administración no es responsable de que el caudal concedido pueda verse disminuido por cualquier causa.

Es decir, pese a que no se incluya de forma manifiesta una disposición que se aluda al deber de respetar los caudales de mantenimiento, los titulares de los aprovechamientos de aguas públicas no están exentos de respetarlos. No obstante, se establecen una serie de limitaciones a la hora de introducirlas, pudiendo, como se verá en determinados casos, encontrarse ante la situación de que el cumplimiento ha devenido una pérdida “supuestamente demostrable” al titular de la concesión. En tal situación, el titular podría solicitar una indemnización a través de la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial ante la administración actuante.

Se puede afirmar que la STS 1079/2022 viene a marcar un antes y un después, en el sentido de entender que el caudal ambiental es una condición que se debe cumplir, que es intrínseca a la norma, y que no se aplica excepción alguna de ningún tipo a su cumplimiento. El juzgador dispone que: “Es más, el titular de una concesión no tiene por Ley disponibilidad absoluta sobre el caudal concedido propiamente dicho; así, el artículo 59.2 del RDL 1/2001 dispone que ‘las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos’, y el mismo precepto añade ‘sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos’”

Por lo tanto, el RDL 1/2001 configura el caudal ecológico como una restricción que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación. De tal modo la STS 1079/2022 estipula:

*Además, 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, es decir, existe el deber de*

*soportarlo. De aquí que una vez que los planes de gestión han determinado estos caudales de mantenimiento, el titular tenga la obligación de respetarlo.*

*(...) La inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ambientales en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hidráulica, no exonerará al concesionario del cumplimiento de las obligaciones generales, que, respecto a tales caudales, serán recogidas por la planificación hidrológica (...) los concesionarios están obligados a respetar el caudal de mantenimiento fijado en la planificación hidrológica, aunque no conste en el título concesional. (...)*

Se observa que la Sentencia desvincula por completo la obligación de cumplimiento del caudal de la exigencia de la revisión del título concesional, pero no de su indemnización. Además, señala que, si bien dentro del procedimiento de revisión “existe la posibilidad de iniciar un procedimiento de concertación”, tendría lugar cuando en ese procedimiento resulte acreditada la ruptura del equilibrio entre administración e interesados. Es ahí cuando procederá la revisión de las condiciones de la concesión para intentar compensar los perjuicios ocasionados al concesionario con la adopción de la medida que se considere más oportuna. En suma, los concesionarios tienen la obligación de respetar los caudales ecológicos, configurándose el procedimiento de concertación como un trámite para intentar llegar a un consenso. En el referido consenso debe existir verdadera voluntad de llegar a una solución, pero que no siempre tiene por qué alcanzarse.

Tanto en la Sentencia del Tribunal Supremo 412/2020, de 14 de mayo (STS 992/2020), como la que hemos referenciado a lo largo de este punto (STS 1079/2022), se afirma que existe un deber del titular de respetar los caudales de mantenimiento determinados en la planificación, y que solo en el supuesto de que puedan acreditar, por un lado, que se han cumplido los referidos caudales desde la fecha que determina el PGDCFC y, por otro, que dicho cumplimiento le ha supuesto unos daños y perjuicios, existirá la posibilidad de indemnización por el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Todo ello, sin necesidad de pasar por el procedimiento administrativo previo de concertación y revisión de la concesión.

Esta sentencia viene a reforzar, en todos los sentidos, el concepto del caudal ambiental, por la necesidad de protección de los ecosistemas fluviales. Lo referido cobra mayor relevancia en los ríos de cuencas intracomunitarias, ya que no son ríos caudalosos ni de largo recorrido, y se observa tal multiplicidad de combinación de usos, que se ha de dotar de una mayor protección

a ese concepto de caudal ambiental. Por lo tanto, de estas sentencias se puede concluir que es necesaria la protección ambiental absoluta de la vida de los ríos, prevaleciendo por encima de ello lo que hasta ahora ha sido el beneficio económico del concesionario durante la vigencia del aprovechamiento, sin considerar suficientemente la protección del recurso hídrico en relación con la prelación de los usos determinada en la norma. (MOLINA 2019)

## 6. Conclusiones

A lo largo de este trabajo de investigación hemos puesto de manifiesto múltiples motivos, todos ellos analizados desde una perspectiva jurídica-ambiental, de la necesidad imperiosa de la protección del caudal ambiental en los ríos. El enfoque ha estado en los ríos de las cuencas intracomunitarias catalanas, cuya necesidad de protección ecosistémica es más evidentes en el actual momento de crisis de cambio climático y de sequía histórica.

Todo ello plantea la necesidad de dar cumplimiento a los mecanismos existentes en la Administración responsable de estas cuencas intracomunitarias, en el sentido de velar por el estricto cumplimiento del caudal ambiental y de sus sistemas de comprobación. El objetivo es preservar, cada vez con mayor rigor, a estos ríos que sufren las consecuencias negativas de la multiplicidad de usos a cada pequeño tramo de este, como la existencia de aprovechamientos hidráulicos y concesiones largas en el tiempo que han generado indudables beneficios al concesionario titular. Sin embargo, cabe analizar la compatibilidad de este múltiple uso del agua con la calidad ambiental y su preservación.

La planificación hidrológica catalana ha apostado por la protección de esos ríos a través del estricto cumplimiento del caudal ambiental, porque tiene plena competencia para establecer e implantar un régimen de cumplimiento del caudal ambiental. De este modo, inicia un camino de protección con la aprobación del PSCM 2005. A continuación, con la entrada en vigor de la aprobación del PGDCFC 2016-2021, se observa un antes y un después en la protección del caudal ambiental. Ello se debe a que este segundo ciclo de planificación recoge, por primera vez, como será la implantación de los caudales ambientales en los aprovechamientos hidráulicos, de acuerdo con la masa de agua afectada y, sobre todo, desde qué fecha es obligado su cumplimiento.

Se tratan de regulaciones que ya estaban presentes tanto en la normativa tanto estatal como autonómica. Por ejemplo, la Ley de Pesca Fluvial de 1942, que ya recogía esa protección de los que hoy denominamos caudal ambiental, pero que en ese momento se calificaba como “caudal mínimo”. Se denota que el concepto de caudal ambiental ha existido siempre, así como su protección.

La referida protección ha implicado que el sistema concesional de larga duración concesiones, con condicionantes interpretables, haya suscitado la necesidad de poner sobre la mesa el

debate propuesto en este trabajo de investigación. Es decir, si estas concesiones de larga duración llevan, o no, implícitas la revisión de los títulos concesionales, y si esa revisión puede conllevar a una posible indemnización por posibles daños derivados de la implantación del caudal ambiental por modificación del título, repercutibles a la Administración competente.

Este trabajo pretende demostrar que la protección del caudal ambiental de los ríos es totalmente necesaria y urgente para preservar el ecosistema fluvial de las cuencas intracomunitarias. Los referidos ríos ya están sumamente dañados por la gran diversidad de usos existentes, de modo que es necesario replantearse la multiplicidad de usos, la restitución al medio hídrico la vida existente, y su preservación. De tal modo, se ha de garantizar al máximo el deber de cumplimiento del caudal ambiental, priorizando, por encima del beneficio económico, la protección ambiental. Se trata de una responsabilidad de las Administraciones competentes. Atendida la naturaleza jurídica de los caudales ambientales, y tras el análisis realizado, cabe concluir lo siguiente:

Primera. -La protección del caudal ambiental es una prioridad absoluta, su protección implicará salvaguardar el ecosistema fluvial.

Segunda. - La administración actuante es la máxima garante de dar cumplimiento al deber de la protección de caudal ambiental a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos.

Tercera. – Cada vez es más necesaria la protección del caudal ambiental por medio de los sistemas de comprobación de estos recogidos en la planificación hidrológica catalana. Por ello, es totalmente necesario dotar de mayor personal de inspección en los aprovechamientos, para poder garantizar ese cumplimiento.

Cuarta. – Exigir el cumplimiento del caudal ambiental no implica tener que revisar el título concesional y abrir la puerta a una posible indemnización al titular concesional que, durante la larga vida de la concesión, ha obtenido beneficios económicos en detrimento de la preservación de la vida del río.

Quinta. - No es necesaria la revisión del título concesional, ni la apertura de pieza separada de expropiación forzosa para repercutir posibles daños producidos por el cumplimiento del caudal ambiental. En resumidas palabras, el caudal ambiental es de obligado cumplimiento por el concesionario.

Sexta. -La planificación hidrológica recoge la necesidad de la restitución al medio de las futuras concesiones cuando llegue la terminación de su vigencia. De este modo, es necesario restituir al medio mediante la demolición total de esos azudes para la preservación de los hábitats existentes en el río. De no ser posible la demolición total del azud, sería conveniente la demolición parcial de éste, y en última instancia, estaría la opción de construir conectores fluviales en el azud. A tal efecto, la administración debería imponer el ejemplo de restitución total del medio y preservación de la fauna y de la flora por encima de los beneficios económicos derivados de la multiplicidad de usos que los concesionarios dan al agua.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

- CÁNOVAS GONZÁLEZ, D. y MARTÍNEZ VALDÉS, Y., 2021. «Desafíos jurídicos para la implementación del caudal ambiental en Cuba». *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, [en línea], vol. 42, núm. 3, p. 64-79. [Consulta: mayo de 2023]. ISSN-L: 1680-0338 Disponible en: <https://riha.cujae.edu.cu/index.php/riha/article/view/551>
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y MENÉNDEZ MARTÍNEZ, C., 2004. «Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos. El problema de su afección a derechos concesionales preexistentes». *Revista española de derecho administrativo*, núm. 124, p. 573-610. ISSN 0210-8461.
- FANLO LORAS, A., 2021. «Los caudales ecológicos como herramienta para armonizar los objetivos ambientales y socio-económicos de la planificación hidrológica». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 49, 11-23. ISSN 1695-2588.
- FANLO LORAS, A., 2019. «La protección del agua y de sus ecosistemas en la Directiva Marco del Agua: Una valoración crítica desde España». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 43, 53-85. ISSN 1695-2588.
- GALLEGÓ CÓRCOLES, I., GARRIDO CUENCA, N., EV GONZÁLEZ, V. Y DELGADO PIQUERAS, F., 2020. «Caudales ecológicos y otros conflictos ambientales en la reciente jurisprudencia derivada de la planificación hidrológica en España». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* [en línea]. núm. 117, 341-386. [Consulta: mayo de 2023]. ISSN 2695-5407. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/556459>
- GARCÍA DE JALÓN LASTRA, D. y GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, M., 1998. «El concepto de caudal ecológico y criterios para su aplicación en los ríos españoles». Universidad Politécnica de Madrid, p. 1-10. Disponible en: [https://cidta.usal.es/cursos/biologia/modulos/Curso/Libros/pdf/caudal\\_ecologico.pdf](https://cidta.usal.es/cursos/biologia/modulos/Curso/Libros/pdf/caudal_ecologico.pdf)
- GARCÍA DE JALÓN LASTRA, D. y GONZÁLEZ DEL TÁNAGO DEL RÍO, M., 2019. Los Caudales Ecológicos en España: ¿Restricción de Usos o Medida de Restauración? En: " III Congreso Ibérico de Restauración Fluvial", Murcia, España. ISBN 978-84-09-11806-9. pp. 239-246.

LOPERENA ROTA D., 1998. «Los Principios del Derecho Ambiental» pp. 335-339. Madrid, Civitas, 1998. ISBN 84-470-1063-5.

LOPERENA ROTA, D., 1999. «Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica» pp. 203-222. En Planificación hidrológica y política hidráulica: El libro blanco del agua. 1<sup>a</sup> ed. Zaragoza, Civitas, ISBN 84-470-1323-5.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J., BAEZA SANZ, D., GALLEGOS BERNAD, M.S., HERRERA GRAO, T. y LA CALLE MARCOS, A., 2018. Proyecto QCLIMA. Caudales ecológicos. Valoración de experiencias en las cuencas españolas y propuestas adaptativas frente al cambio climático. Acción 2. Evaluación comparada jurídico institucional sobre el establecimiento, aplicación y seguimiento del régimen de caudales ecológicos en las demarcaciones. Fundación Nueva Cultura del Agua. Disponible en:

[https://fnca.eu/bibliotecadelagua/documentos/documentos/20180628%20Proyecto%20QCLIMA\\_AccionA2.pdf](https://fnca.eu/bibliotecadelagua/documentos/documentos/20180628%20Proyecto%20QCLIMA_AccionA2.pdf)

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J., BAEZA SANZ, D., HERRERA GRAO, T. y GARCÍA BAUTISTA, A., 2021. Retos de la planificación y gestión del agua en España. Informe 2020. (Capítulo 5. «Los caudales ecológicos ante el cambio climático», pp.51-57) Fundación Nueva Cultura del Agua.

MOLINA GIMÉNEZ, A., 2019. «Los caudales ecológicos en la planificación hidrológica. Reflexiones a la luz de la Sentencia del Tribunal Supremo 309/2019 de 11 de marzo, relativa al plan hidrológico del Tajo y sus posibles impactos en el Trasvase Tajo-Segura». Sostenibilidad: económica, social y ambiental [en línea]. núm. 1, 13-30. [Consulta: junio de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/Sostenibilidad2019.1.02>

NAVARRO SOUSA, S. y ESTRUCH-GUITART, V., 2022. «Implementación de la Directiva Marco del Agua en España: perspectivas futuras. Revisión bibliográfica». Información Técnica Económica Agraria, [en línea]. vol. 118, núm. 2, 318-338. [Consulta: mayo de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.12706/itea.2021.029>

RODRÍGUEZ GALLEGOS, L. CHRETIES, C., CRISCI, M., FERNÁNDEZ, M. et al., 2011. «Fortalecimiento del concepto de Caudales Ambientales como Herramienta para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos». Informe Final, Acuerdo PNUMA y Vida Silvestre Uruguay, Uruguay, pp. 1-138.

SEPÚLVEDA SOLAR, D., 2019. «La modificación de la normativa ambiental aplicable a un proyecto que cuenta con una resolución de calificación ambiental». Revista de Derecho Aplicado LLM UC [en línea]., núm. 3, pp. 1-22. [Consulta: mayo de 2023]. ISSN: 2452-4344. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/rda.0.3.1121>

### **Bibliografía complementaria**

Dictamen de Consejo de Estado, de 26 de noviembre de 2015, proyecto de real decreto de aprobación Planes Hidrológicos 2015-2021 (CON/2015/1151). Boletín Oficial del Estado, Consejo de Estado: Dictámenes, 26 de noviembre de 2015, núm. 1151.

Dictamen de Consejo de estado, de 11 de abril de 2013, Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Plan hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil (CON/2013/315). Boletín Oficial del Estado, Consejo de Estado: Dictámenes, 11 de abril de 2013, núm. 315.

Fondo Mundial para la Naturaleza. «Panda.org.» WWF. 2010.

[https://awsassets.panda.org/downloads/fs\\_caudal\\_ecologico.pdf](https://awsassets.panda.org/downloads/fs_caudal_ecologico.pdf) (último acceso: 04 / 11 / 2023).

### **Legislación citada**

Agència Catalana de l'Aigua. «Pla Sectorial de Cabals de Manteniment de les conques internes de Catalunya.» 2005. Disponible en:

[http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&documentId=405673](http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=405673)

Acuerdo GOB/186/2014, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de medidas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, 24 de diciembre de 2014, núm. 6777. Disponible en:

<https://aca.gencat.cat/ca/plans-i-programes/pla-de-gestio/1r-cicle-de-planificacio-2009-2015/index.html>

Acuerdo GOB/1/2020, de 8 de enero, por el que se aprueba el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía. *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 10 de enero de 2020, núm. 8039. Disponible en:

<https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/AppJava/AkomaNtoso?idNumber=865417&idVersion=1778533&format=rdf>

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, adoptado en Ramsar, Irán el 2 de febrero de 1971. Disponible en:

[https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/leg\\_texto\\_convenio\\_ramsar\\_tcm30-196467.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/leg_texto_convenio_ramsar_tcm30-196467.pdf)

Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 21 de noviembre de 2003, núm. 4015, p. 22823. Disponible en:

<https://www.boe.es/ccaadogc/2003/4015/f22823-22840.pdf>

Decreto-ley 1/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente a la situación de sequía excepcional en el ámbito del distrito de cuenca fluvial de Catalunya. *Boletín oficial de España*, 27 de abril de 2023, núm. 100, págs. 58241 a 58250. Disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2023/04/27/pdfs/BOE-A-2023-10133.pdf>

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. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 22 de diciembre de 2000. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oi>

Ley de 27 de diciembre de 1907 de Pesca Fluvial.

Ley de 20 de febrero de 1942 por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de marzo de 1942, núm. 67, p. 4. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42>

Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de agosto de 1985, núm. 189, págs. 25123-25135. [Disposición derogada] Disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/1985/08/08/pdfs/A25123-25135.pdf>

Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima de Cataluña. *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 7 de marzo de 1986, núm. 658.

Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Adaptación al Euro. *Boletín Oficial del Estado*, 02 de febrero de 1999, núm. 28, p. 10. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/1998/12/31/25>

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de julio de 2001, núm. 161, p. 11. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2001/07/05/10/con>

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

*Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2003, núm. 313, p. 46955. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-23936>

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de diciembre de 2007, núm. 299, p. 51288. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42>

Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de marzo de 2010, núm. 63.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de julio de 2006, núm. 172, p. 36. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/07/19/6/con>

Real Decreto 849/1986, de 11 de 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. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de julio de 1986, núm. 103. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/04/11/849/con>

Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de julio de 2007, núm. 162. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/07/06/907>

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de julio de 2001, núm. 176. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2001/07/20/1/con>

Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de septiembre de 2008, núm. 229. Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/o/2008/09/10/arm2656>

### **Jurisprudencia referenciada**

Sentencia de 29 de marzo de 2019, ASOCIACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES (A.P.P.A.)/TS, STS 1132/2019, ES:TS:2019:1132, FD 2

Sentencia de 21 de julio de 2022, Asociación de productores y usuarios de energía eléctrica (APUEE)/TSJC, STS 1079/2022, ES:TS:2022:3196.

Sentencia de 23 de septiembre de 2014, Asociación de Productores de Energías Renovables /TS, STS 3720/2014, ES:TS:2014:3720.

Sentencia de 29 de marzo de 2019, Asociación de Energías Renovables (A.P.P.A.)/TS, STS 1132/2019, ES:TS:2019:1132.

Sentencia de 26 de marzo de 1987, Recurso de inconstitucionalidad número 685/1984/TC, STC 37/1987, ES:TC:1987:37.

Sentencia de 12 de julio de 2023, Iberdrola Generación, SA número 441/2023/TSJM, STSJM 9271/2023, ES:TSJM:2023:9271.

Sentencia de 24 de mayo de 2021, Iberdrola Renovables Energía, SA, número 593/2021/TSJCL, STSJCL 2074/2021, ES:TSJCL:2021:2074.

Sentencia de 14 de mayo de 2020, Hidro Nitro Española S.A., número 412/2020/TS, STS 992/2020, ES:TS:2020:992.

## Listado de abreviaturas

ACA: Agencia Catalana del Agua

DMA: Directiva Marco del Agua

LPHN: Ley del Plan Hidrológico Nacional

PDGDCFC: Plan de Gestión del Distrito de Cuencas Fluviales de Cataluña

PES: Plan Especial de Sequía

PSCM: Plan Sectorial de Caudales de Mantenimiento

RDL: Real Decreto Legislativo

RDPH: Reglamento del Dominio Público Hidráulico

RPH: Reglamento de la Planificación Hidrológica

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas